



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2014/3

Bericht des Rechnungshofes

**Verlängerung der
Bundesstraßen**

**Bekämpfung des
Abgabenbetrugs mit
dem Schwerpunkt
Steuerfahndung;
Follow-up-Überprüfung**

**Pilotprojekt
e-Medikation**

**Pilotprojekt
Freiwilligenmiliz**

**Auswirkungen des
Kollektivvertrags für die
ArbeitnehmerInnen der
Universitäten**

**Errichtung von
MedAustron;
Follow-up-Überprüfung**

**Familienbezogene
Leistungen des Bundes
und ausgewählter Länder;
Follow-up-Überprüfung**

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 Februar 2014



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

Bericht des Rechnungshofes

Verlängerung der Bundesstraßen

**Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt
Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung**

Pilotprojekt e-Medikation

Pilotprojekt Freiwilligenmiliz

**Auswirkungen des Kollektivvertrags für die
ArbeitnehmerInnen der Universitäten**

Errichtung von MedAustron; Follow-up-Überprüfung

**Familienbezogene Leistungen des Bundes und
ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung**

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

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

Inhaltsverzeichnis

BMF BMVIT	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Finanzen Verkehr, Innovation und Technologie	
	Verlängerung der Bundesstraßen _____	5
BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung _____	103
BMG	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit	
	Pilotprojekt e-Medikation _____	133
BMLVS	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport	
	Pilotprojekt Freiwilligenmiliz _____	187
BMWF BMF	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Wissenschaft und Forschung Finanzen	
	Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten _____	233
BMWF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung	
	Errichtung von MedAustron; Follow-up-Überprüfung _____	399
BMWFJ	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend	
	Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung _____	429

Bericht des Rechnungshofes

Verlängerung der Bundesstraßen

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	11
Glossar _____	13

**BMF
BMVIT**

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Verkehr, Innovation und Technologie

Verlängerung der Bundesstraßen

KURZFASSUNG _____	16
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	27
Rahmenbedingungen _____	27
Organisation _____	40
Straßenzustand, Erhaltungsmaßnahmen _____	46
Planung und Neubau _____	61
Mitteleinsatz _____	68
Zusammenfassende Beurteilung _____	89
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	91
ANHANG Anlage 1–8 _____	93

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Aufwendungen des Bundes für Bundesstraßen B – 1998 bis 2001 _____	34
Tabelle 2:	Tatsächliche Aufwendungen des Bundes für Bundesstraßen B – 2002 bis 2007 _____	35
Tabelle 3:	Aufteilung der Zweckzuschüsse auf die Länder _____	38
Tabelle 4:	Aufteilung der Zweckzuschüsse des Bundes für Straßen – 2002 bis 2007 _____	39
Tabelle 5:	Burgenland: Entwicklung des Personalstands und der Personalausgaben seit 2001 _____	43
Tabelle 6:	Steiermark: Entwicklung des Personalstands und der Personalausgaben seit 2001 _____	45
Tabelle 7:	Entwicklung des Zustands der Landesstraßen B im Burgenland _____	50
Abbildung 1:	Entwicklung des Zustands der Landesstraßen B im Burgenland _____	50
Tabelle 8:	Entwicklung des Zustands der Landesstraßen B in der Steiermark _____	51
Abbildung 2:	Entwicklung des Zustands der Landesstraßen B in der Steiermark _____	52
Abbildung 3:	Vergleich Zustandsverteilung Landesstraßen in Österreich _____	53
Tabelle 9:	Zustandserfassungen Brücken auf Landesstraßen B _____	54
Abbildung 4:	Durchschnittsbewertungen des Brückenzustands _____	55
Tabelle 10:	Aufwandsprognose bauliche Erhaltung bis 2020 _____	58

Tabelle 11:	Entwicklung des Gesamthaushalts und des Abschnitts 61 Straßenbau im Burgenland	69
Abbildung 5:	Anteil Abschnitt 61–Straßenbau am Gesamthaushalt in den Jahren 2002 bis 2011 im Burgenland	70
Tabelle 12:	Entwicklung des Gesamthaushalts und des Abschnitts 61–Straßenbau in der Steiermark	71
Abbildung 6:	Anteil Abschnitt 61–Straßenbau am Gesamthaushalt in den Jahren 2002 bis 2011 in der Steiermark	72
Abbildung 7:	Mitteleinsatz Burgenland für Straßenbau (Abschnitt 61–Straßenbau) in den Jahren 2002 bis 2011	74
Abbildung 8:	Mitteleinsatz Steiermark für Straßenbau (Abschnitt 61) in den Jahren 2002 bis 2011	76
Tabelle 13:	Kosten der betrieblichen Erhaltung pro Fahrstreifenkilometer im Vergleich: Burgenland (Regionen) und Steiermark (Straßenmeistereien) 2011	79
Tabelle 14:	Entwicklung der Ausgaben für Landesstraßen B für bauliche Erhaltung, Neubau und Grundstückseinlösungen zwischen 2000 und 2011 im Burgenland und der Steiermark	80
Abbildung 9:	Gegenüberstellung Mitteleinsatz des Landes Burgenland für Neubau, bauliche Erhaltung, Planung und Grundstückseinlösung in den Jahren 2002 bis 2011	83
Abbildung 10:	Durchschnittliche Aufteilung des Abschnitts 61–Straßenbau im Land Burgenland in den Jahren 2002 bis 2011	83

Abbildung 11: Gegenüberstellung Mitteleinsatz des Landes
teiermark für Neubau, bauliche Erhaltung, Planung
und Grundstückseinlösung in den Jahren 2002
bis 2011 _____85

Abbildung 12: Durchschnittliche Aufteilung des Abschnitts 61
im Land Steiermark in den Jahren 2002 bis 2011 _____86

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
aoH.	außerordentlicher Haushalt
Art.	Artikel
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMwA	für wirtschaftliche Angelegenheiten
BMWV	für Wissenschaft und Verkehr
BStG 1971	Bundesstraßengesetz 1971
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
dRGBI.	deutsches Reichsgesetzblatt
EUR	Euro
exkl.	exklusive
F-VG 1948	Finanz-Verfassungsgesetz 1948
GBI/dLÖ	Gesetzblatt für das Land Österreich
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.d.R.	in der Regel
inkl.	inklusive
LGBI.	Landesgesetzblatt
lit.	litera
lt.	laut
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer

Abkürzungen



oH.	ordentlicher Haushalt
PMS	Pavement Management System
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RVS	Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UVP-G	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
Z	Ziffer(n)
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Glossar

Landesstraßen B:

Diese Straßen sind übergeordnete Straßen (ehemalige Bundesstraßen). Sie wurden vor 2002 vom Bund verwaltet. Mit Wirkung vom 1. April 2002 wurden alle Bundesstraßen, die keine Autobahnen oder Schnellstraßen waren, an die Länder übertragen. Diese ehemaligen Bundesstraßen B tragen in der Regel weiterhin die Abkürzung B sowie einen von der Region abgeleiteten Namen, z.B. Burgenland Straße (B 50). Die Verwaltungskompetenz obliegt nunmehr den einzelnen Bundesländern.

Landesstraßen L:

Diese Straßen sind regionale Straßen, die nie in Bundesverwaltung waren. Sie tragen die Abkürzung L. Die Verwaltungskompetenz obliegt den einzelnen Bundesländern.

Bundesstraßen:

Diese Straßen sind gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 9 B-VG die wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr durch das Bundesgesetz als Bundesstraßen (BStG 1971) erklärten Straßenzüge. Das heutige Bundesstraßennetz besteht aus den Bundesstraßen A (Bundesautobahnen, Verzeichnis 1 BStG 1971) und den Bundesstraßen S (Bundesschnellstraßen, Verzeichnis 2 BStG 1971). Der Bund hatte 1982 die Erhaltungs- und Finanzierungsaufgaben für die Bundesstraßen A und S an die staatliche Betreibergesellschaft ASFINAG übertragen.

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Verkehr, Innovation und Technologie**

Verlängerung der Bundesstraßen

Nach rund zehnjährigen Bemühungen gelang es dem Bund und den Ländern im April 2002, im Rahmen der damals im Gang befindlichen umfangreichen Aufgaben- und Organisationsreform das gesamte Netz der Bundesstraßen B mit einer Gesamtlänge von rd. 10.100 km vom Bund auf die Länder zu übertragen (Verlängerung). Auf das Burgenland entfielen dabei rd. 562 km, auf die Steiermark rd. 1.587 km.

Beim Bund führte das zur Auflösung einer Sektion im BMVIT; 27 Mitarbeiter schieden aus dem Bundesdienst aus, 19 Mitarbeiter wurden anderen Organisationseinheiten zugewiesen. Die jährliche Ersparnis betrug rd. 3,69 Mio. EUR. In den Ländern Burgenland und Steiermark führte die Verlängerung unmittelbar zu keinen Veränderungen in der Aufbauorganisation und beim Personal.

Für die Zwecke der Finanzierung der übertragenen Straßen gewährte der Bund den Ländern von 2002 bis 2007 einen jährlichen Zuschuss zwischen 522,50 Mio. EUR und 545,00 Mio. EUR. Mit dem Jahr 2008 wurden diese Zuschüsse in Ertragsanteile umgewandelt.

Der Bund gab keinen Zielwert bezüglich des Straßenzustands und keine Vorgaben zur Zustandserfassung und der Bewertungsmethodik vor. Die Länder führten teilweise unterschiedliche Bewertungssysteme fort.

Unter Berücksichtigung der Unterschiede in der Erhebungsmethodik war der Zustand der übertragenen Bundesstraßen B und der Brücken in der Steiermark schlechter als jener im Burgenland. Rund 33 % des Straßenoberbaus auf den Landesstraßen B in der Steiermark waren laut Straßenverwaltung mit der Zustandsklasse 5 (sehr schlecht) beurteilt.

In beiden Bundesländern werden lt. einer Studie über den baulichen Erhaltungsbedarf für Landesstraßen vom April 2011 die Erhaltungsmaßnahmen für den Straßenoberbau nicht ausreichen, um eine Ver-

schlechterung des Zustands zu verhindern. Mittelfristig wird in der Steiermark u.a. aufgrund des Zustands der Brückenbauwerke mit einem Anstieg des Mittelbedarfs für Erneuerung und Instandsetzungsinvestitionen zu rechnen sein.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung des Erfolgs und der Wirksamkeit der im Jahr 2002 erfolgten Übertragung der ehemaligen Bundesstraßen B in die Kompetenz der Länder am Beispiel der Länder Burgenland und Steiermark sowie die Ermittlung der Auswirkungen auf deren Gebarung. Schwerpunkte der Überprüfung waren daher die Beweggründe für die Abtretung an die Länder, die Höhe der jährlich bereitgestellten Mittel durch den Bund, die Änderungen der Organisation bei Bund und Ländern, die Erhaltung und der Straßenzustand sowie die Planung und der Neubau von Landesstraßen. (TZ 1)

Rahmenbedingungen

Motivation und Chronologie

Die Bauprogramme der einzelnen Bundesländer mussten jährlich in einem aufwendigen Prozess mit dem zuständigen Bundesministerium abgestimmt sowie einzelne Planungen und Baumaßnahmen genehmigt werden. Daher strebten die Länder die Übertragung der Bundesstraßen B in die Länderhoheit an (Verländerung). Nach einigen Verhandlungsrunden seit Beginn der 1990er-Jahre gelang im Jahr 2001 die Einigung zwischen dem Bund und den Ländern im Rahmen der damals im Gang befindlichen Aufgaben- und Organisationsreform. Einen wesentlichen Teil davon bildete die Verländerung der Bundesstraßen B. Die Länder stimmten dieser Reform in der Landeshauptmännerkonferenz im Oktober 2001 zu. (TZ 2)

Sollte vorerst ein bestimmter Teil des Bundesstraßennetzes aus verkehrspolitischen Überlegungen weiter beim Bund verbleiben, so wurde letztlich doch das gesamte Netz der Bundesstraßen B den Ländern übertragen. (TZ 2)

Als Effekte erwarteten sich die Länder von dieser Maßnahme die Verkürzung von Kompetenz- und Genehmigungswegen, die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten, den Abbau von Bürokratie, eine raschere sowie effizientere Umsetzung von Straßenbauprojekten, dadurch mehr Entscheidungsspielräume für die Länder sowie ein rascheres und flexibleres Reagieren auf regionale Bedürfnisse. (TZ 2)

Der RH hatte bereits in seinem Tätigkeitsbericht für das Verwaltungsjahr 1983 die Rückübertragung des niederrangigen Bundesstraßennetzes an die Länder für überlegenswert gehalten. (TZ 2)

Gesetzliche Grundlagen

Die Übertragung der Bundesstraßen erfolgte durch das Bundesstraßen-Übertragungsgesetz mit Wirksamkeit ab 1. April 2002. Damit kam es zur Änderung von Bundesgesetzen, die mit der Verlängerung in Zusammenhang standen, wie insbesondere dem Zweckzuschussgesetz, dem Bundesgesetz über die Auflassung und Übertragung von Bundesstraßen und dem Bundesstraßengesetz 1971 (BStG 1971). (TZ 3)

Zur Zeit der Übertragung der Bundesstraßen B galten im Burgenland im Bereich des Straßenrechtes z.T. noch reichsdeutsche Vorschriften. Die Burgenländische Landesregierung beschloss im Mai 2002 die Übernahme der übertragenen Bundesstraßen als Landesstraßen. Die veralteten Rechtsgrundlagen wurden erst drei Jahre später im Juni 2005 durch das Burgenländische Straßengesetz 2005 ersetzt. (TZ 3)

Die Steiermark erklärte mit dem Steiermärkischen Bundesstraßen-Übernahmegesetz 2002 die Bundesstraßen mit Wirkung vom 1. April 2002 zu Landesstraßen. (TZ 3)

Übergebenes Straßennetz

Durch die Verlängerung wurden rd. 10.100 km Bundesstraßen B an die Länder übertragen. Das Landesstraßennetz im Burgenland vergrößerte sich dadurch um rd. 562 km. Das Land Steiermark übernahm rd. 1.587 km. (TZ 4)

Mitteleinsatz Bund

Vor der Übertragung an die Länder im Jahr 2002 wandte der Bund in Österreich für die Bundesstraßen B in den Jahren 1998 bis 2001 zwischen 457,42 Mio. EUR und 496,50 Mio. EUR jährlich auf. Darüber hinaus fielen bedarfsabhängige Ausgaben aus dem Katastrophenfonds an. Im Jahr 2001 betragen diese rd. 46,29 Mio. EUR. (TZ 5)

Zur Finanzierung der übertragenen Bundesstraßen B gewährte der Bund den Ländern nach entsprechender Änderung des Zweckzuschussgesetzes von 2002 bis 2007 einen jährlichen Zuschuss zwischen 522,50 Mio. EUR und 545,00 Mio. EUR, davon dem Land Burgenland zwischen 23,93 Mio. EUR und 27,96 Mio. EUR sowie dem Land Steiermark zwischen 59,17 Mio. EUR. und 84,42 Mio. EUR. Die gesetzliche Zweckbindung umfasste nicht nur die übertragenen Bundesstraßen B, sondern generell die „Finanzierung von Straßen“. Somit kam den Ländern ein erhöhter Handlungsspielraum für die bauliche und betriebliche Erhaltung sowie den Neubau der übertragenen Straßen zu. Die Herleitung des Zweckzuschusses war nachvollziehbar, der letztendlich festgelegte Betrag lag aber rd. 8 % bzw. rd. 12 % über den bisherigen Ausgaben. (TZ 5, 6, 7)

Die Gewährung der Zweckzuschüsse endete im Jahr 2007. Mit dem Finanzausgleichsgesetz 2008 wurden zahlreiche Finanzzuweisungen, darunter auch die Zweckzuschüsse für Straßen, in Ertragsanteile ohne Zweckbindung umgewandelt. (TZ 5)

Eine detaillierte Kontrolle über die widmungsgemäße Verwendung der überwiesenen Zweckzuschüsse nahm das BMF nicht vor, weil die gesetzliche Zweckbindung generell die „Finanzierung von Straßen“ umfasste. Dem BMF genügte als Nachweis der zweckkonformen Verwendung der Umstand, dass die Ausgaben der Länder für Straßen in ihren Rechnungsabschlüssen über den Zweckzuschüssen lagen. (TZ 8)

Durch die Ausweitung der Zweckbindung auf sämtliche Straßen standen die Zweckzuschüsse in keinem Bezug mehr zum tatsächlichen Aufwand der Länder, obwohl sie ursprünglich der Höhe nach von den Aufwendungen für die Bundesstraßen B abgeleitet worden waren. (TZ 8)

Organisation

Infolge der Verländerung der Bundesstraßen B wurde die Sektion III-Bundesstraßen im BMVIT im Zuge einer umfangreichen Organisationsänderung im September 2002 aufgelöst. Damit beendeten 27 Mitarbeiter den aktiven Dienst, 19 Mitarbeiter wurden anderen Abteilungen zugeteilt. Dies entsprach einer jährlichen Ersparnis von rd. 3,69 Mio. EUR. (TZ 9)

Unmittelbar durch die Verländerung ergaben sich weder im Burgenland noch in der Steiermark Veränderungen in der Aufbauorganisation, beim Personalstand und bei den Personalausgaben, weil bis zum Jahr 2002 die Verwaltung der Bundesstraßen im Auf-

trag des Bundes wahrgenommen, ab dem Zeitpunkt der Verlängerung die Aufgaben jedoch im eigenen Namen durchgeführt wurden. (TZ 10, 11)

Straßenzustand,
Erhaltungsmaßnahmen

Zustandserfassung der Straßen vor und nach der Übertragung

Vor der Verlängerung der Bundesstraßen B führten die Länder im Auftrag des BMVIT im Jahr 2000 eine visuelle Zustandserfassung durch. Zusätzlich ließ das BMVIT in den Jahren 2001/2002 eine messtechnische Erfassung mit einem Spezialmessfahrzeug durchführen. Diese Messkampagne diente primär zur Protokollierung des Straßenzustands vor Übergabe des Straßennetzes an die Länder. (TZ 12)

Der Bund hatte im Zuge der Verlängerung keine Vorgaben bezüglich der Zustandserfassung der Straßen festgelegt bzw. keine Vorsorge für eine einheitliche Erfassungsmethodik und die Entwicklung eines einheitlichen Bewertungssystems in allen Ländern getroffen. Dies war jedoch eine Grundvoraussetzung für aussagekräftige Vergleiche der Straßenzustände und der Beobachtung der Entwicklung der Netzqualität. Die Möglichkeiten des § 13 des Finanz-Versorgungsgesetzes 1948 (F-VG 1948), Bedingungen an die Gewährung von Zweckzuschüssen zu knüpfen, wurden nicht genutzt. Länderübergreifend war nicht feststellbar, wie sich der Zustand der verlängerten Bundesstraßen seit dem Jahr 2002 entwickelt hatte. (TZ 3, 12)

Die aus den Ergebnissen der Messkampagne 1995/1996 abgeleiteten Empfehlungen, wie die Wertsynthese bei der Zustandserfassung des Bundes 2000/2002, wurden nicht umgesetzt. Die Ermittlung des Gebrauchswerts, des Substanzwerts bzw. des daraus resultierenden Gesamtwerts war nicht erfolgt. (TZ 12)

Im Burgenland erfolgten nach der Verlängerung der Bundesstraßen B laufende visuelle Beobachtungen des Straßenzustands. Die einzelnen Straßenabschnitte wurden mit drei Zustandsklassen (gut, mittel, schlecht) bewertet. Im Jahr 2009 erfolgte erneut eine messtechnische Zustandserfassung mit einem Spezialmessfahrzeug. (TZ 12)

Regelmäßige visuelle Zustandserfassungen und technische Bewertungen des Straßenoberbaus an den damaligen Bundesstraßen ergaben in der Steiermark in den vergleichbaren Ergebnissen der Jahre 1994, 1998 und 1999 ein Schadensbild in vier Zustandsklassen. In weiterer Folge änderte das Land das bisherige Bewertungssystem, um u.a. eine Angleichung an andere Systeme in Österreich

bzw. an das System der ASFINAG zu erreichen. Die Zustandserfassungen der Jahre 2004, 2008 und 2010 waren infolge unterschiedlicher Kriterien weder mit der für das BMVIT durchgeführten Messkampagne 2001/2002 noch untereinander vergleichbar. (TZ 12)

Bewertung des Straßenzustands

Die vorliegenden Ergebnisse hinsichtlich des Straßenzustands für die Länder Burgenland und Steiermark waren nur bedingt miteinander vergleichbar. Das Burgenland untersuchte die Qualität des Straßenzustands in den Messkampagnen 2000/2002 bzw. 2009. Die Bewertung der Zustandsmerkmale erfolgte in fünf Zustandsklassen. Aktuell lag im Burgenland für rund die Hälfte des Netzes ein vergleichsweise guter Gesamtzustand vor. (TZ 13)

Die Zustandserfassung in der Steiermark aus dem Jahr 2010 zeigte auf, dass rd. 33 % der Landesstraßen B bezüglich des Straßenoberbaus in die Zustandsklasse 5 (sehr schlecht) eingereiht werden mussten. (TZ 13)

Dem Burgenland gelang es, die Zustandsklassen 4 (schlecht) und 5 (sehr schlecht) der Landesstraßen B seit der Verlängerung zu verringern. In der Steiermark blieb der Anteil der Landesstraßen B in diesen Zustandsklassen unverändert. (TZ 28)

Bewertung des Brückenzustands

Während der Straßenzustand zwischen den Ländern Burgenland und Steiermark nur bedingt vergleichbar war, lag bei den Brücken eine bessere Vergleichbarkeit vor. (TZ 14)

Das Burgenland wies im Vergleich zur Steiermark einen besseren durchschnittlichen Brückenzustand bzw. auch einen höheren Anteil an sanierten Brückenflächen auf. (TZ 14)

Bei Schäden, die eine Einschränkung der Tragfähigkeit und Gebrauchstauglichkeit zur Folge hatten, kam die Steiermark dieser Problemstellung mehrfach nicht durch bauliche, sondern durch verkehrsrechtliche Maßnahmen wie Gewichtsbeschränkungen und Fahrverbote nach. (TZ 14)

Prioritätenreihung Erhaltungsmaßnahmen

Das im Burgenland angewandte Pavement Management System (PMS) stellte eine objektivere Entscheidungsgrundlage für die Festlegung baulicher Erhaltungsmaßnahmen als jene in der Steiermark dar. (TZ 15)

Die in der Steiermark gewählte Vorgangsweise der Prioritätenreihung war grundsätzlich ebenfalls geeignet; es bestanden jedoch Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der Messtechnik. (TZ 15)

Straßenzustandsprognosen

Eine Studie über den baulichen Erhaltungsbedarf für die Landesstraßen Österreichs vom April 2011 kam zu dem Schluss, dass die Investitionen der Länder in die Erhaltung des Oberbaus nicht ausreichen werden, um eine Verschlechterung des Zustands zu verhindern. Der Erhaltungsrückstand (Summe der Straßenanteile in der Zustandsklasse 4 (schlecht) und 5 (sehr schlecht)) betrug laut der Studie im Burgenland 19 % und in der Steiermark 48 % der jeweiligen Netzlänge. (TZ 16)

Der finanzielle Aufwand pro Kilometer Straße zur Erhaltung des Zustands wird in der Steiermark deutlich höher liegen als im Burgenland und es wird mittelfristig u.a. aufgrund des Zustands der Brückenbauwerke mit einem Anstieg des Mittelbedarfs für Erneuerungs- und Instandsetzungsinvestitionen zu rechnen sein. (TZ 16)

Informationsaustausch

Die Kooperationsmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern waren verbesserungsfähig. Ein im Rahmen der Verlängerung geplantes Verwaltungsübereinkommen über die Kooperation zwischen den Straßenbaudirektionen der Länder und dem BMVIT kam nicht zustande. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern insbesondere im Bereich Normen, Richtlinien und Übermittlung von Daten beruhte teilweise auf mündlichen Vereinbarungen. Dem BMVIT lagen keine Informationen über den Zustand des übertragenen Straßennetzes vor. (TZ 17)

Kurzfassung

Planung und Neubau

Verkehrskonzepte

Im Burgenland war das Gesamtverkehrskonzept nach einer mehr als zehnjährigen Geltungsdauer aktualisierungsbedürftig. Das Steirische Gesamtverkehrskonzept 2008+ sah die Erstellung von Regionalen Verkehrskonzepten vor. Für zehn der elf Regionen lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Regionale Verkehrskonzepte vor. Lediglich für den Bezirk Voitsberg war noch kein Regionales Verkehrskonzept erstellt worden. (TZ 19)

Erstellung von Bauprogrammen

Die Vorgangsweise der Länder für die Erstellung der Bauprogramme war vor und nach der Verlängerung der Bundesstraßen B gleich. (TZ 20)

Im Burgenland war das jährliche Bauprogramm ein Ergebnis der budgetären Randbedingungen, von PMS-Analysen, örtlichen Befahrungen, Auskünften und Berichten der Straßenerhaltung, Oberbaubegutachtungen, Analysen der Unfallhäufigkeitsstellen sowie interner Abstimmungen. (TZ 20)

In der Steiermark bildeten die jährlich zur Verfügung stehenden Budgetmittel, die Regionalen Verkehrskonzepte und die Daten aus dem in der Steiermark angewendeten Management-System die Grundlage für die Erstellung der jährlichen Bauprogramme. (TZ 20)

Im Burgenland war ein Vergleich der geschätzten Kosten mit den Ist-Kosten gemäß Bauprogramm nicht möglich. In der Steiermark waren die tatsächlichen Kosten der einzelnen Projekte den Bauprogrammen nicht zu entnehmen. (TZ 20)

Prioritätenreihung Neubauprojekte

Im Burgenland resultierte das Budget für Neubauten aus dem genehmigten Gesamtbudget gemäß dem Landesvoranschlag abzüglich der Aufwendungen u.a. für bauliche und betriebliche Erhaltung und bereits laufender Neubaumaßnahmen sowie zuzüglich möglicher Entnahmen aus Rücklagen. (TZ 21)

In der Steiermark erfolgte die Reihung nach ihrer Dringlichkeit in kurz-, mittel- und langfristige Projekte. Grundlage für die jährlichen Bauvorhaben war das zugeteilte Ressortbudget. Die Reihung der Neubaumaßnahmen erfolgte in der Regel gemäß der Prioritätenreihung in den Regionalen Verkehrskonzepten. Bereits geplante und umsetzungsreife Projekte wurden jedoch vorrangig behandelt. (TZ 21)

Anwendung von Standards

Beide Länder sahen die Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen (RVS) als Stand der Technik an, wichen aber in Ausnahmefällen von ihnen ab. Sie begründeten und dokumentierten die Abweichungen. Im Burgenland wandte die zuständige Abteilung kein umfassendes Projektmanagementsystem einschließlich der Nutzung von Projektdatenblättern an. (TZ 22)

Mittleinsatz

Budgetentwicklung

In beiden überprüften Ländern entwickelten sich die Budgetmittel für den Straßenbau im Vergleich zum Gesamthaushalt rückläufig, in der Steiermark war diese Tendenz weniger stark ausgeprägt. Indexbereinigt standen jährlich weniger Mittel für die Erhaltung und den Bau von Straßen zur Verfügung. (TZ 23)

Mittleinsatz Straßenbau

Das Gesamtbudget des Landes Burgenland für den Straßenbau (Abschnitt 61–Straßenbau) für den Zeitraum von 2002 bis 2011 betrug durchschnittlich rd. 60,87 Mio. EUR, dasjenige des Landes Steiermark betrug durchschnittlich rd. 195,10 Mio. EUR. (TZ 24)

Aufgrund des schlechten Straßenzustands lag die Entwicklung der Ausgaben für den Straßenbau in der Steiermark deutlich über der Entwicklung der Ausgaben im Burgenland. (TZ 24)

Mitteleinsatz betriebliche Erhaltung

Die Ausgaben für die betriebliche Erhaltung der Landesstraßen B und L im Burgenland betragen von 2002 bis 2011 durchschnittlich jährlich rd. 25,20 Mio. EUR. Von 2002 bis 2011 war eine Verringerung um 1,2 % zu verzeichnen. (TZ 25)

Die Ausgaben für die betriebliche Erhaltung in der Steiermark betragen im Zeitraum von 2002 bis 2011 durchschnittlich rd. 70,18 Mio. EUR. Von 2002 bis 2011 erhöhten sich diese Ausgaben um rd. 17,4 %. (TZ 25)

Während vergleichbare Regionen wie das südliche Burgenland mit 6.043 EUR je Fahrstreifenkilometer und die südöstliche Steiermark (Straßenmeistereien Feldbach, Hartberg und Leibnitz durchschnittlich 6.392 EUR je Fahrstreifenkilometer) ähnliche jährliche Betriebskosten aufwiesen, waren in alpinen Regionen der Steiermark (z.B. Straßenmeistereien Bruck, Liezen durchschnittlich 7.693 EUR je Fahrstreifenkilometer) höhere Ausgaben u.a. infolge des aufwendigeren Winterdienstes zu verzeichnen. (TZ 25)

Mitteleinsatz bauliche Erhaltung und Neubau

In der Steiermark war der Anteil der Ausgaben für den Neubau von 2002 bis 2011 am Abschnitt 61–Straßenbau mit 20,5 % deutlich höher als im Burgenland mit 11,2 %. Im Gegensatz dazu war der Anteil der Ausgaben für die bauliche Erhaltung im gleichen Untersuchungszeitraum im Burgenland mit 30,2 % höher als in der Steiermark mit 21,6 %. (TZ 26)

Ein Vergleich des Mitteleinsatzes zeigte, dass das Land Steiermark in den Jahren 2002 bis 2006 und im Jahr 2011 trotz des schlechten Straßenzustands mehr für den Neubau von Straßen als für die bauliche Erhaltung, hingegen in den Jahren 2007 bis 2010 mehr für die bauliche Erhaltung ausgab. Die Ausgaben für die bauliche Erhaltung insgesamt lagen zwischen 2002 und 2011 durchschnittlich bei rd. 40,30 Mio. EUR, jene für den Neubau durchschnittlich bei rd. 38,34 Mio. EUR. (TZ 26)

Im Burgenland wurden Bauleistungen und Planungsleistungen in getrennten Datenbanken geführt; hiedurch waren die Steuerungsmöglichkeiten eingeschränkt. (TZ 26)

Verbuchung

Bei der Verbuchung von Einnahmen und Ausgaben gingen die Länder unterschiedlich, bei der Verbuchung von Zweckzuschüssen ohne Berücksichtigung der für die Zuordnung maßgeblichen Vorschlags- und Rechnungsabschlussverordnung, vor. Dadurch war ein Vergleich bzw. eine lückenlose Nachverfolgung innerstaatlicher Zahlungsströme erschwert bzw. unmöglich. (TZ 27)

Das Land Burgenland nahm in den Rechnungsabschlüssen auch nach der Veränderung eine Trennung in Landesstraßen B und L vor. Im Gegensatz zum Burgenland nahm die Steiermark nach der Veränderung lediglich für Teile der Ausgaben eine Trennung in Landesstraßen B und L vor. (TZ 27)

Kenndaten Verlängerung der Bundesstraßen	
eingebundene Rechtsträger	
Land Burgenland	Amt der Burgenländischen Landesregierung Abteilung 8, Straßen-, Maschinen- und Hochbau
Land Steiermark	Amt der Steiermärkischen Landesregierung Abteilung 16, Verkehr und Landeshochbau
Bund	BMF BMVIT BMwA
gesetzliche Grundlagen	Bundesstraßengesetz 1971 – BStG 1971, BGBL. Nr. 286/1971 i.d.g.F. Zweckzuschussgesetz 2001, BGBL. Nr. 691/1988 i.d.g.F. Gesetz über die einstweilige Neuregelung des Straßenwesens und der Straßenverwaltung vom 26. März 1934, dRGL. 1934 I S. 243 Burgenländisches Straßengesetz 2005, LGBL. Nr. 79/2005 i.d.g.F. Steiermärkisches Bundesstraßen-Übernahmegesetz 2002, LGBL. Nr. 89/2002 Steiermärkisches Landes-Straßenverwaltungsgesetz 1964 – LStVG. 1964, LGBL. Nr. 154/1964 i.d.g.F.
Land Burgenland	
Länge der 2002 übertragenen Straßen	562 km (Fahrstreifenlänge: 1.151 km)
Länge der Landesstraßen B ¹	566 km (Fahrstreifenlänge: 1.144 km)
Länge der Landesstraßen L ¹	1.195 km (Fahrstreifenlänge: 2.392 km)
Anzahl/Fläche Brücken der Landesstraßen B ¹	242 Brücken/60.266 m ²
Anzahl/Länge Tunnel ¹	–
Ausgaben Straßenbau 2002	58,82 Mio. EUR
Ausgaben Straßenbau 2011	54,22 Mio. EUR
Land Steiermark	
Länge der 2002 übertragenen Straßen	1.587 km
Länge der Landesstraßen B ²	1.591 km (Fahrstreifenlänge: 3.373 km)
Länge der Landesstraßen L ²	3.380 km (Fahrstreifenlänge: 6.759 km)
Anzahl/Fläche Brücken Landesstraßen B ²	1.350 Brücken/358.385 m ²
Anzahl/Länge Tunnel ²	32 Tunnel/10 km
Ausgaben Straßenbau 2002	169,26 Mio. EUR
Ausgaben Straßenbau 2011	196,63 Mio. EUR

¹ Stand: 2011

² Stand: 2012

Quelle: RH

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte im Oktober und November 2012 die Gebarung des BMVIT und des BMF sowie der Länder Burgenland und Steiermark hinsichtlich der Verlängerung der Bundesstraßen B. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 1998 bis 2011.

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung des Erfolgs und der Wirksamkeit der im Jahr 2002 erfolgten Übertragung der ehemaligen Bundesstraßen B in die Kompetenz der Länder am Beispiel der Länder Burgenland und Steiermark sowie die Ermittlung der Auswirkungen auf deren Gebarung.

Schwerpunkte der Überprüfung waren:

- die Beweggründe für die Abtretung an die Länder,
- die Höhe der jährlich bereitgestellten Mittel durch den Bund,
- die Änderungen der Organisation bei Bund und Ländern,
- die Erhaltung und der Straßenzustand sowie
- die Planung und der Neubau von Landesstraßen.

Zu dem im August 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMVIT und das BMF sowie das Land Steiermark im November 2013 Stellung. Das Land Burgenland teilte im November 2013 mit, dass die Burgenländische Landesregierung die Kenntnisnahme des Prüfungsergebnisses beschlossen habe. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2014.

Rahmenbedingungen**Motivation und
Chronologie**

2.1 (1) Planung, Bau und Erhaltung der Bundesstraßen wurden von den Straßenverwaltungen der neun Bundesländer im Zuge der Auftragsverwaltung des Bundes wahrgenommen. Die Bauprogramme der einzelnen Bundesländer mussten jährlich in einem aufwendigen Prozess mit dem zuständigen Bundesministerium¹ abgestimmt sowie einzelne Planungen und Baumaßnahmen genehmigt werden. Daher strebten Bund und Länder die Übertragung der Bundesstraßen B in die Länderhoheit an (Verlängerung).

¹ Bundesministerium für Bauten und Technik 1966 bis 1987
Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten 1987 bis 2000
Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie ab 2000

Seit Beginn der 1990er-Jahre war die Verländerung Gegenstand von Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern.

Im Jahr 1993 sah ein Länderentwurf zur Strukturreform der Bundesverfassung in den Angelegenheiten der als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge nur die Grundsatzgesetzgebung beim Bund vor, die Ausführungsgesetzgebung sollte den Ländern überlassen werden (Entwurf eines Art. 11 Abs. 1 Z 2 B-VG). Dass keine Einigung zustande kam, lag sowohl am zu geringen finanziellen Angebot des Bundes als auch an der schwierigen Aufteilung der Mittel auf die Länder.

Die letzte Verhandlungsrunde wurde 1997 in der Arbeitsgruppe „Netzreduktion“² begonnen. Die Abschlusserklärung legte die Arbeitsgruppe im August 1999 vor. Im Zuge dieser Verhandlung konnte in vielen Punkten Übereinstimmung erzielt werden (abzutretendes Netz, Erhaltungsbereich, Rechtsgrundlagen). Noch keine Einigung war damals in den Kernfragen der Berücksichtigung des Investitionsbedarfs und der längerfristigen Sicherung und rechtlichen Verankerung des Abgeltungsbetrags möglich.

Erst im Jahr 2001 gelang eine Einigung zwischen dem Bund und den Ländern im Rahmen der damals im Gang befindlichen Aufgaben- und Organisationsreform. Einen wesentlichen Teil davon bildete die Verländerung der Bundesstraßen B, nachdem für diesen Bereich die bisher strittigen finanziellen Fragen gelöst werden konnten.

(2) In den Verwaltungsreformverhandlungen vom 19. Oktober 2001 wurden die wesentlichen Punkte der Verländerung festgelegt. Vorerst sollte auch ein bestimmter Teil des Bundesstraßennetzes aus verkehrspolitischen Überlegungen weiter beim Bund verbleiben.

Die Zustimmung der Länder zu der vorgesehenen Aufgaben- und Organisationsreform einschließlich der Verländerung der Bundesstraßen B erfolgte in der Landeshauptmännerkonferenz am 23. Oktober 2001 unter Zugrundelegung eines gesonderten Grundsatzbeschlusses für die Verländerung.

In einer weiteren Besprechung auf Beamtenebene am 13. November 2001 einigten sich Bund und Länder, doch das gesamte Netz der Bundesstraßen B, somit einschließlich der Straßenzüge, die beim Bund hätten verbleiben sollen, den Ländern zu übertragen.

² Der Arbeitsgruppe gehörten 20 Mitglieder (neun Vertreter des damaligen BMWA, ein Vertreter des BMF, ein Vertreter des damaligen BMWV, je ein Vertreter aller neun Bundesländer) an.

Am 1. Februar 2002 wurde der Entwurf des Bundesstraßen-Übertragungsgesetzes dem Ministerrat zur Kenntnis gebracht und am 28. Februar 2002 im Nationalrat beschlossen. Das Gesetz trat am 1. April 2002 in Kraft.

(3) Bund und Länder erwarteten sich von dieser Maßnahme insbesondere³ folgende Effekte, die auch als Beweggründe der jahrelangen Bemühungen um die Verlängerung der Bundesstraßen B anzusehen waren:

- die Verkürzung von Kompetenz- und Genehmigungswegen (TZ 9, 10),
- die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten (TZ 9, 10),
- den Abbau von Bürokratie (TZ 9, 10),
- dadurch mehr Entscheidungsspielräume für die Länder (TZ 20, 21) sowie
- ein rascheres und flexibleres Reagieren auf regionale Bedürfnisse (TZ 20, 21).

(4) Bereits in seinem Tätigkeitsbericht betreffend das Jahr 1983⁴ hatte sich der RH mit den Bundesstraßen und ihrer funktionellen Bewertung befasst. Damals wurde nach einer im Jahr 1970 fertiggestellten Kategorisierung⁵ des höherrangigen Straßennetzes, die als Grundlage für die Verzeichnisse im BStG 1971 diente, das Bundesstraßennetz von rd. 3.800 km auf 12.000 km erweitert.

Der RH hatte allerdings festgestellt, dass nur 3.656 km der durch die Kategorisierung erfassten Straßen dem Kriterium „Durchzugsverkehr“ gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 9 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG)⁶ entsprachen. Bei folgerichtiger Beachtung der in diesem Artikel des B-VG gezogenen Grenzen hielt er damals die Rückgabe des „niederrangigen Bundesstraßennetzes“ an die Länder für überlegenswert. Der RH hielt aber damals auch schon fest, dass durch die Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit eine raschere Anpassungsfähigkeit an örtliche Bedürfnisse gegeben wäre. Die eindeutige, nur mehr den Ländern zukommende Verantwortung würde die Eingliederung dieses Straßennetzes

³ darüber hinaus auch eine raschere und effizientere Umsetzung von Straßenbauprojekten

⁴ Tätigkeitsbericht des RH für das Verwaltungsjahr 1983, TZ 68.1, S. 257 bis 259

⁵ Kriterien der Kategorien I und II: Durchzugsverkehr; der Kategorien III bis V: Erschließungen, Zufahrten, Verbindungen, Parallelstraßen

⁶ BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.

in die Planungen des Landes ermöglichen und einem wirtschaftlichen, sparsamen und zweckmäßigen Mitteleinsatz förderlich sein. Das (damalige) Bundesministerium für Bauten und Technik könnte sich mehr als bisher den Aufgaben des Leitens, Lenkens, Koordinierens und Kontrollierens im Bereich des hochrangigen Straßennetzes widmen.

Auf die Problematik der zentralistischen Verwaltung des untergeordneten Straßennetzes ging der RH bereits in seinem Tätigkeitsbericht für das Jahr 1986⁷ ein. Die Entscheidungsgewalt über manche Verwaltungsabläufe und insbesondere Genehmigungsverfahren wäre aufgrund der räumlichen und/oder organisatorischen Entfernung der Zentralstellen vom Entscheidungsgegenstand tatsächlich längst an die Länder übergegangen; es hätten sich manche Genehmigungsvorgänge zu einem von den in der Auftragsverwaltung Tätigen als lästig, zeitraubend und unnötig empfundenen Formalismus entwickelt. Der RH hatte damals allgemein empfohlen, die zwischen dem zuständigen Bundesministerium und der Auftragsverwaltung in den Ländern eingerichteten Genehmigungsverfahren regelmäßig auf ihre Zweckmäßigkeit zu überprüfen.

- 2.2** Der RH wies darauf hin, dass die Motive, die für die Verländerung im Jahr 2002 ausschlaggebend waren, bereits in seinen damaligen Empfehlungen angesprochen worden waren; auch die Verländerung selbst hatte der RH bereits im Tätigkeitsbericht für das Verwaltungsjahr 1983 als überlegenswert eingestuft.

Gesetzliche Grundlagen

- 3.1** (1) Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Zuständigkeit des Bundes für die Bundesstraßen bildete Art. 10 Abs. 1 Z 9 B-VG. Dem zufolge waren die Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr durch Bundesgesetz als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung.

Mit dem Bundesstraßengesetz 1971 – BStG 1971⁸ wurde eine große Zahl von Straßenzügen in ganz Österreich auf Grundlage der genannten Kompetenzbestimmung des B-VG zu Bundesstraßen erklärt. Diese sogenannten Bundesstraßen B waren im Verzeichnis 3 des BStG 1971 enthalten und umfassten eine Strecke von rd. 10.100 km. Mit der Verwaltung (Planung, Bau und Erhaltung) der Bundesstraßen waren gemäß einer Verordnung auf der Grundlage des Art. 104 B-VG die Landeshauptmänner als Organe der mittelbaren Bundesverwaltung (Auftragsverwaltung) betraut. Behördenverfahren nach dem BStG 1971 wur-

⁷ Tätigkeitsbericht des RH für das Verwaltungsjahr 1986, TZ 60.27.2, S. 223

⁸ BGBl. Nr. 286/1971

den von den Ländern im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung durchgeführt.

Die Verlängerung erfolgte auf Bundesseite durch das Bundesstraßen-Übertragungsgesetz⁹ mit Wirksamkeit ab 1. April 2002. Damit kam es zur Änderung von Bundesgesetzen¹⁰, die mit der Verlängerung in Zusammenhang standen, wie insbesondere:

- Artikel 1 Bundesstraßen-Übertragungsgesetz: beinhaltete die Änderung des Zweckzuschussgesetzes, womit der Bund den Bundesländern zur Finanzierung von Straßen jährlich einen bestimmten Zweckzuschuss gewährte.

Der durch diese zusätzlichen Aufgaben den Ländern entstehende Mehraufwand war durch einen Zweckzuschuss des Bundes in der Größenordnung des bisherigen Bau- und Erhaltungsbudgets und der bisher aus dem Katastrophenfonds für diese Straßen verwendeten Mittel zu ersetzen. Diese beliefen sich letztmalig 2007 auf 576,21 Mio. EUR für ganz Österreich (TZ 6).

- Artikel 4 Bundesstraßen-Übertragungsgesetz: beinhaltete die Änderung des BStG 1971 mit den neuen Verzeichnissen 1 und 2 für die Bundesautobahnen und Bundesschnellstraßen, die ausschließlich in den Kompetenzbereich der ASFINAG fielen;
- Artikel 5 Bundesstraßen-Übertragungsgesetz: beinhaltete die Änderung des BStG 1971, derzufolge alle bisher im Verzeichnis 3, Bundesstraßen B des BStG 1971 enthaltenen Straßenzüge aufgelassen und den Ländern übertragen wurden; ferner die Zuschreibung bestimmter Bundesstraßen zu Bundesautobahnen und Bundesschnellstraßen sowie den Eigentumsübergang der dinglichen Rechte an den aufgelassenen Bundesstraßen, Straßenmeistereien, sonstigen bebauten und unbebauten Grundstücken auf die Bundesländer.

Gemäß den Erläuterungen zum Bundesstraßen-Übertragungsgesetz war es eines der Ziele der Übertragung der Bundesstraßen B, die Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung auf einer Ebene zusammenzuführen. Weiters umfasste die Zweckbindung der Zweckzuschüsse nicht

⁹ BGBl. I Nr. 50/2002

¹⁰ Art. 1 Zweckzuschussgesetz, Art. 2 Finanzausgleichsgesetz, Art. 3 Katastrophenfondsgesetz, Art. 4 BStG 1971, Art. 5 Bundesgesetz über die Auflassung und Übertragung von Bundesstraßen, Art. 6 bis 9 Änderung des Bundesstraßenfinanzierungsgesetzes, des ASFINAG-Gesetzes, des ASFINAG-Ermächtigungsgesetzes 1997, des Bundesgesetzes betreffend Maßnahmen im Bereich der Bundesstraßengesellschaften, Art. 10 Straßenverkehrsordnung 1960, Art. 11 UVP-G 2000

nur die übertragenen Bundesstraßen B, sondern generell die „Finanzierung von Straßen“, um die damit verbundenen positiven Anreize für einen wirtschaftlichen Einsatz der Mittel nicht zu konterkarieren.

Obwohl im § 13 des F-VG 1948¹¹ vorgesehen, waren weder aus den vorbereitenden Arbeiten zum Bundesstraßen-Übertragungsgesetz noch aus den Erläuterungen Überlegungen ersichtlich, die für die Zeit nach der Übertragung des Bundesstraßennetzes verpflichtende Quantitäts- oder Qualitätsstandards für diese Straßen zur Bedingung der zweckgebundenen Zuschüsse gemacht hätten (TZ 12).

(2) Zur Zeit der Übertragung der Bundesstraßen B galten im Burgenland im Bereich des Straßenrechtes z.T. noch reichsdeutsche Vorschriften, insbesondere das Gesetz über die einstweilige Neuregelung des Straßenwesens und der Straßenverwaltung vom 26. März 1934, dRGBL. 1934 I S. 243 und die Verordnung zur Einführung von straßenrechtlichen Vorschriften in der Ostmark vom 30. Dezember 1939, GBldfLÖ Nr. 7/1940.

Die reichsdeutschen Vorschriften bildeten auch die Rechtsgrundlage für die im Übernahmzeitpunkt noch immer gültige Einteilung der Straßen in Landesstraßen I. und II. Ordnung aufgrund des Beschlusses der Burgenländischen Landesregierung vom 28. Mai 2002.¹²

Diese veralteten Rechtsgrundlagen wurden erst drei Jahre später durch das Gesetz vom 30. Juni 2005 über die öffentlichen Straßen mit Ausnahme der Bundesstraßen (Burgenländisches Straßengesetz 2005)¹³ ersetzt. In § 4 Abs. 1 lit. a sind die früheren Bundesstraßen B nunmehr als Landesstraßen B angeführt. Das sind jene Straßen, die für den Verkehr oder die Wirtschaft des Landes oder größerer Teile desselben von Bedeutung sind und die dem Durchzugsverkehr durch einen oder mehrere politische Bezirke dienen.

(3) In der Steiermark wurden mit dem Gesetz über die Übernahme von Bundesstraßen (Steiermärkisches Bundesstraßen-Übernahmegesetz 2002)¹⁴ mit Wirkung vom 1. April 2002 die im Anhang angeführten Bundesstraßen zu Landesstraßen erklärt. Die ebenfalls im Anhang angeführten Verordnungen blieben als Landesgesetze in Geltung. Gleichzeitig erfolgte eine Novellierung des Steiermärkischen

¹¹ BGBl. Nr. 45/1948

¹² Zl. 8-0-946/5-2002 und Zl. 5-V-A4083/19-2002 bezüglich Bundesstraßen-Übertragungsgesetz; Erklärung von ehemaligen Bundesstraßen zu Landesstraßen I. Ordnung; Verbindlicherklärung der Dienstanweisungen des BMVIT

¹³ LGBl. Nr. 79/2005

¹⁴ LGBl. Nr. 89 vom 16. April 2002

Landes-Straßenverwaltungsgesetzes 1964 – LStVG. 1964¹⁵, womit entsprechende Anpassungen aufgrund der Verlängerung der Bundesstraßen B vorgenommen wurden.

- 3.2 Der RH empfahl dem BMVIT und dem BMF, bei künftigen vergleichbaren Verwaltungsreformaßnahmen die Möglichkeiten des F-VG 1948 zu nutzen, Bedingungen an die Gewährung von Zweckzuschüssen zu knüpfen.

Er wertete die – wenngleich drei Jahre nach der Verlängerung – vorgenommene Bereinigung der zersplitterten Rechtslage im Burgenland positiv.

Übergebenes
Straßennetz

- 4 Durch die Verlängerung wurden rd. 10.100 km Bundesstraßen an die Bundesländer übertragen (in weiterer Folge als Landesstraßen B bezeichnet). Das Landesstraßennetz im Burgenland vergrößerte sich dadurch von rd. 1.175 km auf rd. 1.737 km, d.h. um rd. 562 km, jenes des Landes Steiermark von rd. 3.386 km¹⁶ auf rd. 4.973 km, d.h. um rd. 1.587 km.

Das Straßennetz der Landesstraßen B erweiterte sich bis zum Jahr 2012 im Burgenland auf rd. 566 km, in der Steiermark auf rd. 1.591 km. Diese geringfügigen Erweiterungen von jeweils rd. 4 km resultierten einerseits aus neu gebauten Straßen¹⁷ und andererseits aus der Auflassung von Straßen nach Fertigstellung von Autobahn- oder Schnellstraßenprojekten.

Mitteleinsatz Bund

Aufwendungen des Bundes

- 5.1 (1) Vor der Übertragung an die Länder im Jahr 2002 wandte der Bund in Österreich für die Bundesstraßen B in den Jahren 1998 bis 2001 zwischen 496,50 Mio. EUR und 457,42 Mio. EUR jährlich auf (Tabelle 1). Davon entfielen im Jahr 2001 anteilmäßig 204,21 Mio. EUR bzw. rd. 45 % auf die betriebliche Erhaltung¹⁸, 159,65 Mio. EUR bzw.

¹⁵ LGBl. Nr. 154/1964

¹⁶ Kilometerangabe von rd. 3.386 km stammt aus dem Jahr 2005; Zahlen aus dem Jahr 2002 konnten von der überprüften Stelle nicht vorgelegt werden.

¹⁷ z.B. in der Steiermark: B 68 Querspange Gnas, B 54 Umfahrung Hartberg-Nord; im Burgenland: B 63 Umfahrung Dürnbach – Schachendorf

¹⁸ Die betriebliche Erhaltung setzt sich mit laufenden Betriebsaufgaben (z.B. Winterdienst, Reinigung, Grünflächenpflege etc.) auseinander.

Rahmenbedingungen

rd. 35 % auf den Neubau¹⁹ und 93,56 Mio. EUR bzw. rd. 20 % auf die bauliche Erhaltung²⁰. Darüber hinaus fielen bedarfsabhängige Ausgaben aus dem Katastrophenfonds an.²¹

Bundesrechnungsabschluss ¹	1998	1999	2000	2001
	in Mio. EUR ²			
Neubau	167,17	150,11	132,10	159,65
bauliche Erhaltung und Instandsetzung	120,65	113,12	91,99	93,56
betriebliche Erhaltung	208,68	208,22	199,20	204,21
Summe	496,50	471,45	423,30	457,42

¹ Die Ansätze des Bundesrechnungsabschlusses beinhalteten: 1/65603 Anlagen: großteils die Positionen Neubau; 1/65608 Aufwendungen: bauliche Erhaltung und Instandsetzung; 1/65623 bis 1/65628: betriebliche Erhaltung von Brücken, Tunnelbauten und Straßen

² Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse; BMF; Darstellung RH

(2) Zur Finanzierung der übertragenen Bundesstraßen B gewährte der Bund den Ländern lt. Bundesstraßen-Übertragungsgesetz einen jährlichen Zuschuss (Zweckzuschuss) in Höhe von 522,50 Mio. EUR für die Jahre 2002²² und 2003, von 540,70 Mio. EUR für die Jahre 2004 bis 2006 und von 545 Mio. EUR für das Jahr 2007. Dafür war eine Änderung des Zweckzuschussgesetzes²³ erforderlich. Die gesetzliche Zweckbindung umfasste generell die „Finanzierung von Straßen“, also nicht nur der übertragenen Bundesstraßen B, sondern auch aller weiteren durch Landesmittel finanzierten Straßen. Darüber hinaus verpflichtete sich der Bund zur Zahlung von Sonderzuschüssen für die Errichtung bestimmter Straßenabschnitte (siehe TZ 7).

Die mit Mai 2002 fällige erste Teilzahlung der Zuschüsse an die Länder war um die noch im Haushaltsjahr 2002 angefallenen Ausgaben des Bundes zu kürzen. Der Bund leistete in den Jahren 2002 bis 2007 insgesamt folgende Zahlungen:

¹⁹ Der Neubau umfasst bauliche Maßnahmen, die zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse, zumeist abseits der bisherigen Trasse, dienen.

²⁰ Die bauliche Erhaltung ist jener Teil der Straßenbautechnik, der sich mit der Sicherstellung und periodischen Verbesserung der Straßeneigenschaften durch gezielten Einsatz von Erhaltungsmaßnahmen am Straßenoberbau befasst.

²¹ Im Jahr 2001 betragen diese rd. 46,29 Mio. EUR.

²² anteilmäßig ab 1. April

²³ BGBl. Nr. 691/1988 i.d.F. BGBl. I Nr. 50/2002, § 4a

Tabelle 2: Tatsächliche Aufwendungen des Bundes für Bundesstraßen B – 2002 bis 2007

Bundesrechnungsabschluss	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	in Mio. EUR					
Neubau	34,68	–	–	–	–	–
bauliche Erhaltung und Instandsetzung	8,87	–	–	–	–	–
betriebliche Erhaltung ¹	48,37	2,70	1,93	1,81	1,77	0,89
Zweckzuschüsse – Ist ²	435,75	542,25	556,18	562,14	562,63	576,21
Summe	527,67	544,95	558,11	563,95	564,40	577,10

¹ Auf den Ansätzen der betrieblichen Erhaltung wurden in weiterer Folge Aufträge und Gutachten für straßenrelevante Fragen, technische Richtlinien und Verkehrsuntersuchungen verbucht.

² 1/53267–32 Aufwendungen: Zweckzuschüsse einschließlich Sonderzuschüsse gemäß Bundesrechnungsabschluss

Quellen: Bundesrechnungsabschluss; BMF; Darstellung RH

(3) Die Gewährung der Zweckzuschüsse endete im Jahr 2007²⁴. Mit dem Finanzausgleichsgesetz 2008 wurden zahlreiche Finanzausweisungen in Höhe von insgesamt 3,9 Mrd. EUR – darunter auch die Zweckzuschüsse für Straßen – in Ertragsanteile ohne Zweckbindung umgewandelt (siehe auch TZ 6).²⁵

5.2 Der RH wies darauf hin, dass in Anbetracht der Zielsetzungen der Verlängerung den Ländern ein erhöhter Handlungsspielraum für die bauliche und betriebliche Erhaltung sowie den Neubau der übertragenen Straßen zukam. Die damit einhergehende höhere Verantwortung der Länder für den Mitteleinsatz im Straßenbau wurde im Sinne einer einheitlichen Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung vom RH als geeignet erachtet, einen Beitrag zur Erfüllung der Zielvorgaben der Verlängerung zu leisten.

²⁴ Unabhängig von der Verlängerung kam eine Evaluierung aller großen Bundesstraßenprojekte im Jahr 2011 zu dem Ergebnis, dass die Bedeutung einiger Straßenteile nicht in jenem Maße gegeben sei, die eine Verwirklichung als Bundesstraße nötig mache. Vor diesem Hintergrund hat sich der Bund im Zusammenhang mit der Änderung des Bundesstraßenverzeichnisses verpflichtet, einen Beitrag zur Errichtung von Landesstraßen u.a. an das Burgenland zu leisten. Der Zuschuss wird vom Bund vereinbarungsgemäß für die Errichtung von Landesstraßen von Steinberg-Dörfel (S 31, B 50) bis zur Staatsgrenze bei Rattersdorf in der Höhe von 37 Mio. EUR an das Burgenland geleistet. Die Überweisung der Mittel ist an den Baufortschritt geknüpft. 2011 und zur Zeit der Gebarungüberprüfung durch den RH 2012 waren aus diesem Titel an das Burgenland noch keine Mittel geflossen.

²⁵ Ergänzend einigten sich Bund und Länder auf die Dotierung des Katastrophenfonds mit jährlich 10 Mio. EUR, die zur Hälfte aus Budgetmitteln des Bundes und zur Hälfte von den Ländern finanziert werden sollte, da sich nach den Hochwasserereignissen des Jahres 2005 gezeigt hatte, dass die im Jahr 2002 anstelle des Katastrophenfonds erhöhten Zweckzuschüsse nicht ausreichten, um die Schäden zu bedecken (§ 5a Katastrophenfondsgesetz 1996 „Schäden an Landesstraßen“).

Höhe des Zweckzuschusses

- 6.1** (1) Zur Ermittlung eines Richtwerts für die Höhe des Zweckzuschusses zog das BMF in seiner Analyse einen Durchschnitt der in den vorangegangenen zehn Jahren aufgewendeten Budgetmittel für die Bundesstraßen B heran:

Demnach wandte der Bund für die Bundesstraßen B in den Jahren 1991 bis 2000 im Durchschnitt rd. 448,82 Mio. EUR jährlich auf.

Darüber hinaus war eine Änderung des Katastrophenfondsgesetzes²⁶ umzusetzen, wonach Schäden an den übertragenen Straßen nunmehr zur Gänze von den Ländern selbst zu finanzieren waren. Das BMF zog daher zuzüglich zu den oben genannten Ausgaben die Mittel aus dem Katastrophenfonds heran. Diese lagen zwischen 1991 und 2000 im Durchschnitt bei rd. 35,67 Mio. EUR.²⁷

Letztlich beschlossen Bund und Länder nach Verhandlungen die Höhe der im Zweckzuschussgesetz ausgewiesenen Mittel für die Finanzierung von Straßen als Kompromiss. Der im Zweckzuschussgesetz für die Jahre 2002 und 2003 ausgewiesene Zuschuss von 522,50 Mio. EUR lag letztendlich um rd. 8 % bzw. lagen die Zuschüsse von 540,70 Mio. EUR für die Jahre 2004 bis 2006 und von 545 Mio. EUR für das Jahr 2007, um rd. 12 % über dem zuvor ermittelten Richtwert bzw. den Ausgaben für Bundesstraßen B der vorangegangenen Jahre.

(2) Bund und Länder hatten im Zuge der Verhandlungen weiters vereinbart, dass die Einnahmen aus Strafen auf den übertragenen Bundesstraßen B nicht wie üblich dem Straßenerhalter (nunmehr den Ländern), sondern weiterhin dem Bund zufließen sollten²⁸. Die entsprechenden Einnahmen lagen zu diesem Zeitpunkt gemäß einer Auswertung des BMF aus dem Jahr 2001 bei rd. 38,95 Mio. EUR.

- 6.2** (1) Der RH erachtete die Herleitung des Zweckzuschusses als nachvollziehbar, verwies aber darauf, dass der letztendlich festgelegte Betrag rd. 8 % bzw. rd. 12 % über den bisherigen Ausgaben lag.

²⁶ § 3 Z 1 Katastrophenfondsgesetz 1996 i.d.F. BGBl. I Nr. 50/2002

²⁷ Im Jahr 2001, dem letzten Jahr vor der Verlängerung, betrugen diese rd. 46,29 Mio. EUR.

²⁸ Nach der Novellierung der Straßenverkehrsordnung (§ 100 Abs. 7) waren Strafgebühren, die auf Straßen eingehoben werden, die gemäß Art. 5 § 1 des Bundesstraßen-Übertragungsgesetzes als Bundesstraßen aufgelistet wurden, weiterhin an den Bund abzuführen.

(2) Der RH merkte kritisch an, dass die Behörden in den Verwaltungsstrafverfahren nun nicht mehr auf den Straßenerhalter Bezug nehmen konnten, sondern innerhalb der Landesstraßen zwischen Straßen, die gemäß dem Bundesstraßen-Übertragungsgesetz als Bundesstraßen aufgelassen worden waren und den übrigen Landesstraßen zu unterscheiden hatten.

Der RH empfahl daher dem BMVIT und dem BMF unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung, nach Übertragung der Bundesstraßen B nunmehr auch eine Übertragung der Vereinnahmung der betreffenden Strafge­lder auf die Länder zu prüfen. Gleichzeitig wären die Ertragsanteile in Höhe dieser Strafge­lder zu reduzieren.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMF beruhe die vom RH kritisierte Regelung der Strafge­lder auf einer Forderung der Länder in den seinerzeitigen Gesprächen über die Verlängerung. Der Bund werde den Vorschlag des RH zur Verwaltungsvereinfachung (Abtausch Strafge­lder gegen Ertragsanteile) in die nächsten Finanzausgleichsverhandlungen einbringen.*

Laut Stellungnahme des BMVIT sei aus legistischer Sicht eine entsprechende Änderung der Straßenverkehrsordnung im Sinne der Anregung des RH problemlos möglich. Allerdings müsse bei einer Zuordnung der Strafge­lder an die Länder und gleichzeitiger Berücksichtigung im Finanzausgleichsgesetz eine jährliche Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes in diesem Punkt erfolgen. Im Rahmen der Verlängerung hätten die Länder die Übertragung der Strafge­lder zugunsten eines fixen Durchschnittsbetrags abgelehnt, der von den Finanzausgleichszahlungen in Abzug zu bringen wäre. Dieser Punkt müsse mit den Ländern im Rahmen des Finanzausgleichs verhandelt werden.

- 6.4** Der RH wies das BMVIT auf die Möglichkeit hin, Festlegungen im Finanzausgleich auch für mehrjährige Perioden zu treffen. Er konnte deshalb die zwingende Notwendigkeit einer jährlichen Anpassung nicht erkennen.

Aufteilung des Zweckzuschusses auf die Länder

- 7** Das BMF hatte zur Aufteilung der Zweckzuschüsse eine länderweise Auswertung der Ausgaben für die Bundesstraßen B zwischen 1991 und 2000 vorgenommen, die als Grundlage für die Verhandlungen diene. Die im Zweckzuschussgesetz geregelte Verteilung beruhte auf diesen

Ausarbeitungen. Der Zweckzuschuss war demnach wie folgt auf die Länder zu verteilen:²⁹

Tabelle 3: Aufteilung der Zweckzuschüsse auf die Länder

Zweckzuschuss	in %
Burgenland	5,13
Kärnten	10,21
Niederösterreich	21,80
Oberösterreich	14,08
Salzburg	9,19
Steiermark	15,49
Tirol	11,32
Vorarlberg	5,49
Wien	7,29
Summe	100,00

Quelle: Zweckzuschussgesetz

Darüber hinaus verpflichtete sich der Bund zur Zahlung von Sonderzuschüssen³⁰ an die Länder Kärnten (rd. 62,14 Mio. EUR) und Vorarlberg (rd. 72,67 Mio. EUR) für die Errichtung bestimmter Straßenabschnitte³¹. Diese Aufteilung der Sonderzuschüsse führte allerdings zu Unstimmigkeiten. In der Folge hob der VfGH³² über Antrag der Tiroler Landesregierung den Sonderzuschuss an Kärnten als verfassungswidrig auf. Nach Verhandlungen sah die Novelle 2003 des Zweckzuschussgesetzes³³ in § 4a Abs. 5 nun auch für Tirol einen Sonderzuschuss von 14 Mio. EUR vor, wobei vom Bund 6 Mio. EUR und jeweils 4 Mio. EUR aus einer Kürzung der ursprünglich für Kärnten und Vorarlberg vorgesehenen Beträge stammten. Die übrigen Länder erhielten keine Sonderzuschüsse.

²⁹ BGBl. I Nr. 50/2002

³⁰ gemäß § 4a Abs. 3 und 5 Zweckzuschussgesetz

³¹ Es waren dies die B 100 Drautal Straße bzw. die B 200 Bregenzerwald Straße. Diese Sonderzuschüsse wurden zur Gänze überwiesen. Der gemäß § 4a Abs. 2 des Zweckzuschussgesetzes vorgesehene Zuschuss von 39,97 Mio. EUR an das Land Vorarlberg für den Fall der Errichtung einer Umfahrung Feldkirch Süd zu Lasten der anderen Länder wurde zwischen 2002 und 2007 nicht ausbezahlt, sondern im Jahr 2008 in Ertragsanteile umgewandelt (Finanzausgleichsgesetz 2008 i.d.g.F. § 9 Abs. 7 Z 5 lit. a sublit. ae).

³² Erkenntnis G248/02 vom 13. März 2003

³³ BGBl. I Nr. 120/2003

Durch Abzüge im Jahr 2002³⁴ und durch die im Gesetz geregelten Sonderzuschüsse ergaben sich für die überprüften Bundesländer allerdings Verschiebungen dieser Anteile. Die tatsächliche Aufteilung der Zweckzuschüsse zwischen 2002 und 2007 ist nachfolgender Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 4: Aufteilung der Zweckzuschüsse des Bundes für Straßen – 2002 bis 2007							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Veränderung 2002 bis 2007
	in Mio. EUR ¹ bzw. (%-Anteil des Landes am Gesamtzuschuss)						in %
Burgenland	23,93 (5,5)	26,80 (4,9)	27,74 (5,0)	27,74 (4,9)	27,74 (4,9)	27,96 (4,9)	16,8
Kärnten	45,43 (10,4)	61,35 (11,3)	65,08 (11,7)	63,41 (11,3)	63,41 (11,3)	67,35 (11,7)	48,3
Niederösterreich	98,28 (22,6)	113,91 (21,0)	117,87 (21,2)	117,87 (21,0)	117,87 (20,9)	118,81 (20,6)	20,9
Oberösterreich	57,04 (13,1)	73,57 (13,6)	76,13 (13,7)	76,13 (13,5)	76,13 (13,5)	76,74 (13,3)	34,5
Salzburg	42,55 (9,8)	48,02 (8,9)	49,69 (8,9)	49,69 (8,8)	49,69 (8,8)	50,09 (8,7)	17,7
Steiermark	59,17 (13,6)	80,94 (14,9)	83,75 (15,1)	83,75 (14,9)	83,75 (14,9)	84,42 (14,7)	42,7
Tirol	49,42 (11,3)	59,15 (10,9)	61,21 (11,0)	62,21 (11,1)	63,21 (11,2)	67,69 (11,7)	37,0
Vorarlberg	24,02 (5,5)	40,44 (7,5)	35,30 (6,3)	41,92 (7,5)	41,42 (7,4)	43,42 (7,5)	80,08
Wien	35,92 (8,2)	38,09 (7,0)	39,42 (7,1)	39,42 (7,0)	39,42 (7,0)	39,73 (6,9)	10,6
Summe	435,75 (100,0)	542,25 (100,0)	556,18 (100,0)	562,14 (100,0)	562,63 (100,0)	576,21 (100,0)	32,2

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMF; Darstellung RH

Die Sonderzuschüsse bewirkten u.a., dass die prozentuellen Anteile der Zweckzuschüsse, die Kärnten und Vorarlberg zwischen 2003 und 2007 tatsächlich erhielten (Tabelle 4), über den ursprünglich im Gesetz vorgesehenen Anteilen lagen (Tabelle 3).

³⁴ Die erste im Jahr 2002 fällige Teilzahlung der Zuschüsse an die Länder war um die noch im Haushaltsjahr 2002 angefallenen Ausgaben des Bundes zu kürzen (siehe TZ 5).

Kontrolle der Zweckzuschüsse

- 8.1** Gemäß § 4a Abs. 1 des Zweckzuschussgesetzes war es dem Bund vorbehalten, die widmungsgemäße Verwendung des Zweckzuschusses zu überprüfen und diesen bei widmungswidriger Verwendung zurückzufordern.

Eine detaillierte Kontrolle über die widmungsgemäße Verwendung der zwischen 2002 und 2007 an die Länder überwiesenen Zweckzuschüsse nahm das BMF nicht vor, weil die gesetzliche Zweckbindung generell die „Finanzierung von Straßen“ umfasste. Dem BMF genügte als Nachweis der zweckkonformen Verwendung der Umstand, dass die Ausgaben der Länder für die Finanzierung von Straßen in ihren Rechnungsabschlüssen über den Zweckzuschüssen lagen. Der Mitteleinsatz der Länder für bauliche und betriebliche Erhaltung lag zwischen 2002 und 2007 immer über den Zweckzuschüssen des Bundes.

- 8.2** Der RH wertete die Vorgangsweise des BMF im Lichte der Ausweitung der Zweckbindung für Straßen als nachvollziehbar; eine detaillierte Kontrolle war nicht erforderlich. Er vermerkte jedoch kritisch, dass die Zweckzuschüsse durch die Ausweitung der Zweckbindung auf sämtliche Straßen in keinem Bezug mehr zum tatsächlichen Aufwand der Länder standen, obwohl sie ursprünglich der Höhe nach von den Aufwendungen für die Bundesstraßen B abgeleitet worden waren.

Organisation

- 9.1** (1) Mit dem Regierungswechsel im Februar 2000 waren wesentliche Kompetenzänderungen in Bundesministerien verbunden. Der bis zum Jahr 2000 beim BMwA angesiedelte Bereich Straßenbau wurde gemeinsam mit weiteren Verkehrsagenden, die bis dahin beim BMWV ressortiert hatten, im BMVIT zusammengeführt. Die Sektion III – Bundesstraßen im BMVIT umfasste damals zehn Abteilungen und acht Referate mit insgesamt 89 Mitarbeitern.

Infolge der Verländerung der Bundesstraßen B wurde die Sektion III – Bundesstraßen im Zuge einer umfangreichen Organisationsänderung mit Stichtag 16. September 2002 aufgelöst und drei Abteilungen die-

ser Sektion mit der vorhandenen Gruppe II/B „Spezielle Verkehrsangelegenheiten“ und drei weiteren Abteilungen³⁵ zusammengelegt.³⁶

(2) Mit dieser Organisationsänderung waren folgende personelle Einsparungen verbunden:

- 16 Mitarbeiter der ehemaligen Sektion III nahmen einen Karenzurlaub vor Ruhestandsversetzung in Anspruch;
- neun Beamte traten in den Ruhestand;
- zwei Mitarbeiter beendeten das Dienstverhältnis;
- 19 Mitarbeiter wurden anderen Abteilungen mit Nachbesetzungsbedarf zugeteilt.

Die weiteren 43 Mitarbeiter versahen nach der Organisationsänderung in der neu geschaffenen Gruppe „Straße“ der Sektion II – Infrastruktur ihren Dienst.

Entsprechend dem Anhang 3.1 der Kundmachung des BMF betreffend die Richtwerte für die Durchschnittspersonalaufwendungen/-kosten, zuletzt aktualisiert durch BGBl. II Nr. 145/2012, errechneten sich die der jährlichen Ersparnis gleichzusetzenden jährlichen Durchschnittskosten dieser 46 Personen mit rd. 3,69 Mio. EUR.

9.2 Der RH wertete die mit der Organisationsänderung verbundenen Einsparungen in der Höhe von jährlich durchschnittlich rd. 3,69 Mio. EUR positiv.

10.1 (1) Im Burgenland erfolgte im Jahr 1998 zur Verbesserung der Aufbauorganisation eine Verdichtung der Landesverwaltung auf zehn Abteilungen, die ihrerseits in Hauptreferate gegliedert waren. Der Abteilung 8 – Straßen-, Maschinen- und Hochbau oblagen u.a. die

³⁵ Abt. II/A/3 – Grenzüberschreitende Beförderungen
Abt. II/A/4 – Straßenpersonenverkehr und Angelegenheiten des Genehmigungssystems für den grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr sowie Controlling
Abt. II/C/14 – Kraftfahrlinien

³⁶ Die neu entstandene Gruppe „Straße“ in der Sektion II – Infrastruktur umfasste ab dem genannten Stichtag acht Abteilungen mit insgesamt 105 Mitarbeitern, davon 43 von der ehemaligen Sektion III. Sie hatte für das verbliebene Bundesstraßennetz (Autobahnen und Schnellstraßen) die genehmigenden und kontrollierenden Aufgaben in Abstimmung mit der ASFINAG durchzuführen. Auch sämtliche planerischen, technischen und rechtlichen Grundsatz- und Koordinierungsfragen sowie die einschlägigen internationalen Aufgaben waren weiter von der Gruppe „Straße“ wahrzunehmen.

technischen Angelegenheiten des Straßenbaus, insbesondere Projektierung, Bau und Erhaltung der Landes- und Bundesstraßen einschließlich der Autobahnen und Schnellstraßen sowie die technischen Angelegenheiten des Brückenbaus, insbesondere Projektierung, Bau und Erhaltung.

Im Jahr 2002 erfolgte zwecks Verkürzung der Leitungsspanne im Bereich der Abteilung 8 eine tiefere Gliederung in Referate sowie im Jahr 2008 die Schaffung zentraler Dienstleister für Kernaufgaben, die bis dahin separat und parallel von den drei technischen Abteilungen 4b „Güterwege, Agrar- und Forsttechnik“ sowie 8 und 9 „Wasser- und Abfallwirtschaft“ wahrgenommen worden waren.

Im Jahr 2010 erfolgte eine weitere Anpassung der Organisation hinsichtlich des Bereichs Gebäude und Liegenschaften.

(2) In der Steiermark bestand über viele Jahre hinweg bis August 2012 das System der verhältnismäßig selbständigen Fachabteilungen. Die für den Bereich „Verkehr“ zuständigen Fachabteilungen³⁷ waren Teil der Abteilungsgruppe Landesbaudirektion. Weitere wichtige Einrichtungen waren die sieben Baubezirksleitungen³⁸ sowie die Straßenmeistereien in diesen sieben Bezirken.³⁹

Infolge einer Organisationsänderung übernahm im Jahr 2002 die Abteilung 18 – Verkehr mit den Fachabteilungen 18A bis 18E⁴⁰ die Aufgaben der bisherigen Fachabteilungen.

Im April 2003 beschloss die Steiermärkische Landesregierung, den Straßenerhaltungsdienst (Straßenmeistereien, Betriebswerkstätten und Zentralbrückenmeisterei) zukünftig mittels Kontraktmanagements zu steuern. Im März 2004 erfolgte der Abschluss dieses Kontrakts mit dem Land Steiermark für die Jahre 2004 bis 2006. Weitere Kontrakte wurden für die Jahre 2007 bis 2011 und 2012 bis 2016 abgeschlossen.

³⁷ FA 2a – Straßen und Brücken, Planung und Bau

FA 2b – öffentlicher Verkehr, Verkehrsplanung

FA 2d – Straßen- und Brückenerhaltung

³⁸ Bruck a.d. Mur, Feldbach, Graz-Umgebung, Hartberg, Judenburg, Leibnitz, Liezen

³⁹ Gliederung in die Referate Natur- und Umweltschutz, Straßenbau und Verkehrswesen, Wasserbau und Wasserwirtschaft, Hochbau, ökologische Landentwicklung

⁴⁰ FA 18A – Straßeninfrastruktur, Planung und Bau

FA 18B – Öffentlicher Verkehr und Verkehrsplanung

FA 18C – Straßen- und Brückenerhaltung (ab 2004: Straßenerhaltungsdienst – STED)

FA 18D – Verkehrserschließung im ländlichen Raum

FA 18E – Verkehrsrecht (ab 2004)

Im Rahmen der Organisationsänderung vom August 2012 wurde die Fachabteilungsgruppe Landesbaudirektion aufgelöst und die bisherigen Fachabteilungen 18A, 18B, 18D und 18E nunmehr als Referate in der Abteilung 16 – Verkehr und Landeshochbau zusammengefasst. Lediglich die Fachabteilung 18C – STED blieb als Fachabteilung Straßenerhaltungsdienst bestehen, ebenso die Baubezirksleitungen und die Straßenmeistereien.

10.2 Der RH wies darauf hin, dass die Organisationsänderungen in den Ländern Burgenland und Steiermark nicht unmittelbar durch die Verlängerung bedingt waren, weil bis zum Jahr 2002 die Verwaltung der Bundesstraßen im Auftrag des Bundes wahrgenommen, ab dem Zeitpunkt der Verlängerung die Aufgaben jedoch im eigenen Namen durchgeführt wurden.

11.1 (1) Der Personalstand und die Personalausgaben der im Burgenland für die Angelegenheiten des Straßenbaus zuständigen Abteilung 8 entwickelten sich seit dem Jahr 2001 wie folgt:

Tabelle 5: Burgenland: Entwicklung des Personalstands und der Personalausgaben seit 2001						
Jahr ¹	Personalstand	Änderung des Personalstands seit 2001		Personalausgaben	Änderung der Personalausgaben seit 2001	
	in VBÄ ²	in % ²		in Mio. EUR ²	in % ²	
2001	612,09	–	–	20,08	–	–
2002	605,11	– 6,98	– 1,1	20,37	0,28	1,4
2003	595,69	– 16,40	– 2,7	20,75	0,67	3,3
2004	590,85	– 21,24	– 3,5	20,84	0,76	3,8
2005	592,28	– 19,81	– 3,2	21,49	1,41	7,0
2006	505,28	– 106,81	– 17,5	20,58	0,50	2,5
2007	500,88	– 111,21	– 18,2	19,49	– 0,60	– 2,9
2008 ³	522,63	– 89,46	– 14,6	22,20	2,11	10,6
2009	529,75	– 82,34	– 13,5	23,31	3,22	16,1
2010	519,53	– 92,56	– 15,1	24,87	4,78	23,9
2011	504,05	– 108,04	– 17,7	24,12	4,04	20,1

¹ Stand jeweils zum 31. Dezember

² Rundungsdifferenzen möglich

³ Im Jahr 2008 wurden innerhalb der Abteilung 8 zentrale Dienstleister für Kernaufgaben geschaffen, die bis dahin separat und parallel von den drei technischen Abteilungen 4b „Güterwege, Agrar- und Forsttechnik“ sowie 8 „Straßen-, Maschinen- und Hochbau“ und 9 „Wasser- und Abfallwirtschaft“ wahrgenommen worden waren.

Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung; Darstellung RH

Von 2001 bis 2011 verringerte sich der Personalstand um 108,04 Vollbeschäftigungsäquivalente (VBÄ) bzw. 17,7 %. Im selben Zeitraum stiegen die Personalausgaben um 4,04 Mio. EUR bzw. 20,1 %. Die Reduktion des Personalstands resultierte im Wesentlichen aus der Übernahme des Straßenbetriebs auf den Autobahnen und Schnellstraßen durch die ASFINAG im Jahr 2006 durch Beendigung der bis dahin geltenden Werkverträge mit den Bundesländern. Die Steigerung der Personalausgaben resultierte im Wesentlichen aus den laufenden Gehaltsabschlüssen.⁴¹ Diese bewirkten von 2001 bis 2011 eine Erhöhung der Bezüge um rd. 24 %⁴². Der Verbraucherpreisindex stieg lt. Statistik Austria im selben Zeitraum um rd. 22 %.

(2) In der Steiermark nahmen der Personalstand und die Personalausgaben des Bereichs Straßen zwischen 2001 und 2011 folgende Entwicklung:

⁴¹ Weitere Erhöhungen bewirkten u.a. die Abschaffung der Selbstträgerschaft bei der Familienbeihilfe, Änderungen bei den Reisegebühren und die Einführung einer Pensionskasse für alle Landesbediensteten.

⁴² 2002: + 0,8 %, 2003: + 3,0 %, 2004: + 1,95 %, 2005: + 2,3 %, 2006: + 2,7 %, 2007: + 2,35 %, 2008: + 2,7 % + 175 EUR Einmalzahlung, 2009: + 3,55 %, 2010: + 0,9 % + Erhöhung der Gehaltsansätze um weitere 4 EUR, 2011: + 1,14 %

Tabelle 6: Steiermark: Entwicklung des Personalstands und der Personalausgaben seit 2001

Jahr ¹	Personalstand	Änderung des Personalstands seit 2001		Personalausgaben	Änderung der Personalausgaben seit 2001	
	in VBÄ ²		in % ²	in Mio. EUR ²		in % ²
2001	1.530,61	–	–	50,18	–	–
2002	1.627,89	97,28 ³	6,4	54,34	4,17	8,3
2003	1.606,75	76,14	5,0	57,18	7,00	13,9
2004	1.558,52	27,91	1,8	55,53	5,35	10,7
2005	1.541,27	10,66	0,7	60,20	10,02	20,0
2006	1.468,19	– 62,42	– 4,1	58,07	7,89	15,7
2007	1.471,30	– 59,31	– 3,9	58,50	8,32	16,6
2008	1.475,60	– 55,01	– 3,6	62,18	12,00	23,9
2009	1.516,37	– 14,24	– 0,9	64,45	14,28	28,4
2010	1.542,74	12,13	0,8	65,75	15,57	31,0
2011	1.477,99	– 52,62	– 3,4	64,95	14,77	29,4

¹ Stand jeweils zum 31. Dezember

² Rundungsdifferenzen möglich

³ Diese Steigerung war auf die Organisationsänderung 2002 zurückzuführen, in deren Rahmen die nunmehrige FA 18 um die FA 18D-Verkehrerschließung im ländlichen Raum erweitert wurde. Zusätzlich wurden auch die Agenden des auf den Bereich Straße entfallenden Verkehrsrechts (ehemalige Abt. 13B) berücksichtigt.

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Darstellung RH

Der Personalstand des Bereichs Straße in der Steiermark verringerte sich zwischen 2001 und 2011 um 52,62 VBÄ bzw. um 3,4 %, nachdem es im Jahr 2002 gegenüber 2001 zu einer erheblichen Steigerung um 97,28 VBÄ gekommen war (siehe Fußnote 3 zur Tabelle 6). Die Reduktion im Jahr 2006 war auf die Übernahme von Personal für die Betreuung der Autobahnen und Schnellstraßen durch die ASFINAG zurückzuführen.

Die Erhöhung der Personalausgaben war im Wesentlichen auf die jährlichen Gehaltsabschlüsse zurückzuführen. Die markante Steigerung von 2004 auf 2005 war auch eine Folge des neuen Besoldungsschemas des Landes Steiermark, in das 60 % aller Mitarbeiter dieses Bereichs wechselten.

Die ebenfalls überproportionale Steigerung der Personalausgaben von 2007 auf 2008 resultierte aus einer Änderung des Anteilsverhältnisses von Arbeitern und Facharbeitern. Die Verschiebung von Arbeitern zu Facharbeitern (40 % Arbeiter, 60 % Facharbeiter) war mit höheren Durchschnittsgehältern verbunden.

- 11.2** Der RH wies darauf hin, dass sich unmittelbar aufgrund der Veränderung weder im Burgenland noch in der Steiermark Veränderungen beim Personalstand und den Personalausgaben ergaben.

Straßenzustand, Erhaltungsmaßnahmen

Zustandserfassung der Straßen vor und nach der Übertragung

- 12.1** (1) In den Jahren 1995 und 1996 führte das zum damaligen Zeitpunkt für die Bundesstraßen B zuständige BMWA zum Aufbau eines einheitlichen Erhaltungssystems („Pavement Management System“ (PMS); siehe TZ 15), eine österreichweite Erfassung erhaltungsrelevanter Zustandsmerkmale⁴³ durch. Die Erhebungen nahmen die zuständigen Ämter der Landesregierungen nach einer Arbeitsanleitung für die Zustandserfassung vor. Das Institut für Straßenbau und Straßenerhaltung der Technischen Universität Wien führte die Auswertungen und Analysen durch. Da die Arbeitsanleitungen keine Hinweise zur notwendigen Erhebungsgenauigkeit enthielten, ging jedes Land zu jedem Zustandsmerkmal nach eigenen Vorstellungen vor. Dies hatte jedoch deutliche Unterschiede in den Erhebungsmethoden zur Folge. Aus den Erfahrungen dieser Messkampagne empfahl die Studie⁴⁴ für die geplante Zustandserfassung im Jahr 2000 u.a.:

- Vereinheitlichung der Vorgangsweisen bei der Ermittlung von Zustandsmerkmalen aus Gründen der Vergleichbarkeit;
- Heranziehung einheitlicher Normierungsfunktionen und Erfassungsklassen;
- Wertsynthese im Zuge der Gesamtbewertung; nach der Festlegung von Zielen sei es erforderlich, die Auswirkungen der einzelnen Zustandswerte auf die Teilziele (z.B. Erhaltung der Substanz, Erhaltung des Fahrkomforts) zu definieren.

⁴³ Einzelrisse und offene Nähte, Netzrisse, Ausmagerungen, Ausbrüche, Spurrinnen und Unebenheiten

⁴⁴ Auswertung und Analyse der Zustandserfassung 1995 – österreichisches Bundesstraßennetz, Mitteilungen des Instituts für Straßenbau und Straßenerhaltung TU-Wien Heft 8, Christian Molzer und Johann Litzka, Wien 1997

(2) Vor der Veränderung der Bundesstraßen B führten die Länder im Auftrag des BMVIT im Jahr 2000 eine visuelle Zustandserfassung durch, die Informationen über die Zustandsmerkmale Risse und Oberflächenschäden lieferte. Zusätzlich ließ das BMVIT in den Jahren 2001/2002 durch die Arsenal Research eine messtechnische Erfassung der Zustandsmerkmale Spurrinnen, Griffigkeit und Längsebenheit mit einem Spezialmessfahrzeug⁴⁵ durchführen.

Diese Messkampagne diente primär zur Protokollierung des Straßenzustands vor Übergabe des Straßennetzes an die Länder. Die Zustandswerte der einzelnen Parameter wurden fünf Zustandserfassungsklassen zugeordnet. Eine österreichweite Ermittlung des Gebrauchswerts (Indikator für Komfort und Verkehrssicherheit), des Substanzwerts (Indikator für den strukturellen Zustand des Straßenoberbaus) sowie des daraus resultierenden Gesamtwerts im Sinne eines PMS erfolgte nicht.

Im Zuge der Veränderung der Bundesstraßen B gab der Bund weder einen Zielwert bezüglich des Straßenzustands vor noch legte er fest, dass ein bestimmter Zustand oder Anlagenwert zu erhalten sei bzw. sich nicht verschlechtern dürfe⁴⁶. Auch Vorgaben bezüglich der Art der Zustandserfassung und der Bewertungsmethodik lagen nicht vor.

(3) Im Burgenland erfolgten nach der Veränderung der Bundesstraßen B laufende visuelle Beobachtungen des Straßenzustands. Die einzelnen Straßenabschnitte wurden dabei mit drei Zustandsklassen (gut, mittel, schlecht) bewertet und die Ergebnisse in eine Straßendatenbank eingegeben. Das AIT Austrian Institute of Technology⁴⁷ führte im Jahr 2009 erneut eine messtechnische Zustandserfassung mit einem Spezialmessfahrzeug durch. Ermittelt wurden dabei die Zustandsmerkmale Risse, Oberflächenschäden, Spurrinnen, Griffigkeit und Längsebenheit. Weiters wurden der Substanzwert, der Gebrauchswert und der daraus resultierende Gesamtwert im Sinne eines PMS ermittelt. Die Zustandswerte wurden fünf Zustandsklassen zugeordnet.

⁴⁵ Das Messsystem war unter der Bezeichnung RoadSTAR (Road Surface Tester of Arsenal Research) im Einsatz

⁴⁶ Gemäß Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen (RVS 13.01.15) wären ab einem Zustandswert von 3,5 (Warnwert), Erhaltungsmaßnahmen in Erwägung zu ziehen. Ein Zustandswert von 4,5 beschrieb den Schwellenwert, ab dem Sicherheitsmaßnahmen wie Geschwindigkeitsreduktionen, Einschränkungen oder bauliche Maßnahmen gesetzt werden müssen. Die RVS war allerdings lediglich für die Beurteilung von Autobahnen und Schnellstraßen bindend anzuwenden.

⁴⁷ vormals Arsenal Research

(4) Das Land Steiermark führte regelmäßige visuelle Zustandserfassungen (Merkmale wie Risse, Ausbrüche, Spurrinnen und andere Unebenheiten) und technische Bewertungen des Straßenoberbaus an den damaligen Bundesstraßen durch. Daraus leitete es in den Ergebnissen der Jahre 1994, 1998 und 1999 ein Schadensbild in vier Zustandsklassen ab. Die Ergebnisse dieser Jahre waren im Wesentlichen untereinander vergleichbar.

In weiterer Folge änderte das Land das bisherige Bewertungssystem, um u.a. eine Angleichung an andere Systeme in Österreich bzw. an das System der ASFINAG zu erreichen. In den Zustandserfassungen der Jahre 2004, 2008 und 2010 erfolgte die Zuordnung der Schadensmerkmale nunmehr in fünf Zustandsklassen. Die Zustandsauswertungen umfassten aber auch noch andere Kriterien als die für das BMVIT durchgeführte Messkampagne 2001/2002, so dass eine Vergleichbarkeit nicht gegeben war. Dazu kam, dass diese Zustandserfassungen durch unterschiedliche Referate bzw. Fachabteilungen durchgeführt wurden, wodurch sich weitere Unterschiede bei den Aufnahmekriterien, Aufnahmelängen usw. ergaben, so dass auch diese Ergebnisse nicht vollständig miteinander vergleichbar waren. Des Weiteren lagen der Zustandsauswertung keine automatisierten messtechnischen Untersuchungen zugrunde.

- 12.2** Der RH bemängelte, dass die aus den Ergebnissen der Messkampagne 1995/1996 abgeleiteten Empfehlungen, wie die Wertsynthese bei der Zustandserfassung des Bundes 2000/2002, nicht umgesetzt wurden. Die Ermittlung des Gebrauchswerts, des Substanzwerts bzw. des daraus resultierenden Gesamtwerts war nicht erfolgt.

Er kritisierte, dass der Bund im Zuge der Verländerung keine Vorgaben bezüglich der Zustandserfassung der Straßen festgelegt bzw. keine Vorsorge für eine einheitliche Erfassungsmethodik und die Entwicklung eines einheitlichen Bewertungssystems in allen Ländern getroffen hatte. Er erachtete dies jedoch als Grundvoraussetzung für aussagekräftige Vergleiche der Straßenzustände und der Beobachtung der Entwicklung der Netzqualität. Er hielt fest, dass länderübergreifend nicht feststellbar war, wie sich der Zustand der veränderten Bundesstraßen seit dem Jahr 2002 entwickelt hatte.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, das Ziel der Angleichung an andere Systeme in Österreich bzw. an das System der ASFINAG auch tatsächlich umzusetzen sowie eine einheitliche, vergleichbare und messtechnisch unterstützte Zustandserfassung einzurichten.

Der RH anerkannte die messtechnische Erfassung der Straßenzustandsdaten im Burgenland, die er für geeignet erachtete, subjektive Komponenten – wie bei einer visuellen Beurteilung – zu minimieren.

- 12.3** *Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Auswertung der Zustandsdaten zusätzlich zum System „Steiermark“ nunmehr auch nach der Zustandsbewertungssystematik der ASFINAG (ViaPms) erfolge. Eine messtechnische Unterstützung für die Erhebung von zusätzlichen Schadensparametern verfolge das Land Steiermark derzeit aufgrund der geringen Verwertbarkeit für die Zustandsauswertungen und vor allem aus Kostengründen nicht näher.*

Bewertung des
Straßenzustands

- 13.1** (1) Die Entwicklung der Qualität des Straßenzustands im Burgenland gemäß den Ergebnissen der Messkampagnen 2000/2002 bzw. 2009 ist der Tabelle 7 und der folgenden Abbildung 1 zu entnehmen. Die Bewertung der Zustandsmerkmale erfolgte in fünf Zustandsklassen⁴⁸. Die Grenze zwischen den Zustandsklassen 3 und 4 wurde als Warnwert bezeichnet, ab der die Durchführung einer Erhaltungsmaßnahme in Erwägung gezogen werden sollte. Die Grenze zwischen den Zustandsklassen 4 und 5 stellte den Übergang in einen kritischen Zustand dar.

⁴⁸ Die Zustandsmerkmale differierten für Bundesstraßen A + S bzw. Landesstraßen B + L in Abhängigkeit von der Gesamtverkehrsbelastung.

Straßenzustand, Erhaltungsmaßnahmen

Tabelle 7: Entwicklung des Zustands der Landesstraßen B im Burgenland										
Zustandsmerkmale	Griffigkeit		Spurrinnen		Oberflächenschäden		Risse		Gesamtwert	
	2001/2002	2009	2001/2002	2009	2000	2009	2000	2009	2000/2002 ¹	2009 ²
Zustandsklasse	in % der Netzlänge ³									
1 „sehr gut“	55,0	16,5	46,2	17,6	81,9	99,5	90,7	76,7	26,3	0,0
2 „gut“	20,1	62,3	35,3	69,2	9,9	0,5	6,7	23,0	11,4	46,0
3 „mittel“	14,2	16,7	13,0	13,0	3,3	0,0	0,7	0,1	26,2	36,1
4 „schlecht“	5,2	2,8	5,0	0,2	1,3	0,0	0,5	0,2	25,5	15,3
5 „sehr schlecht“	5,6	1,8	0,5	0,0	3,6	0,0	1,4	0,0	10,6	2,6

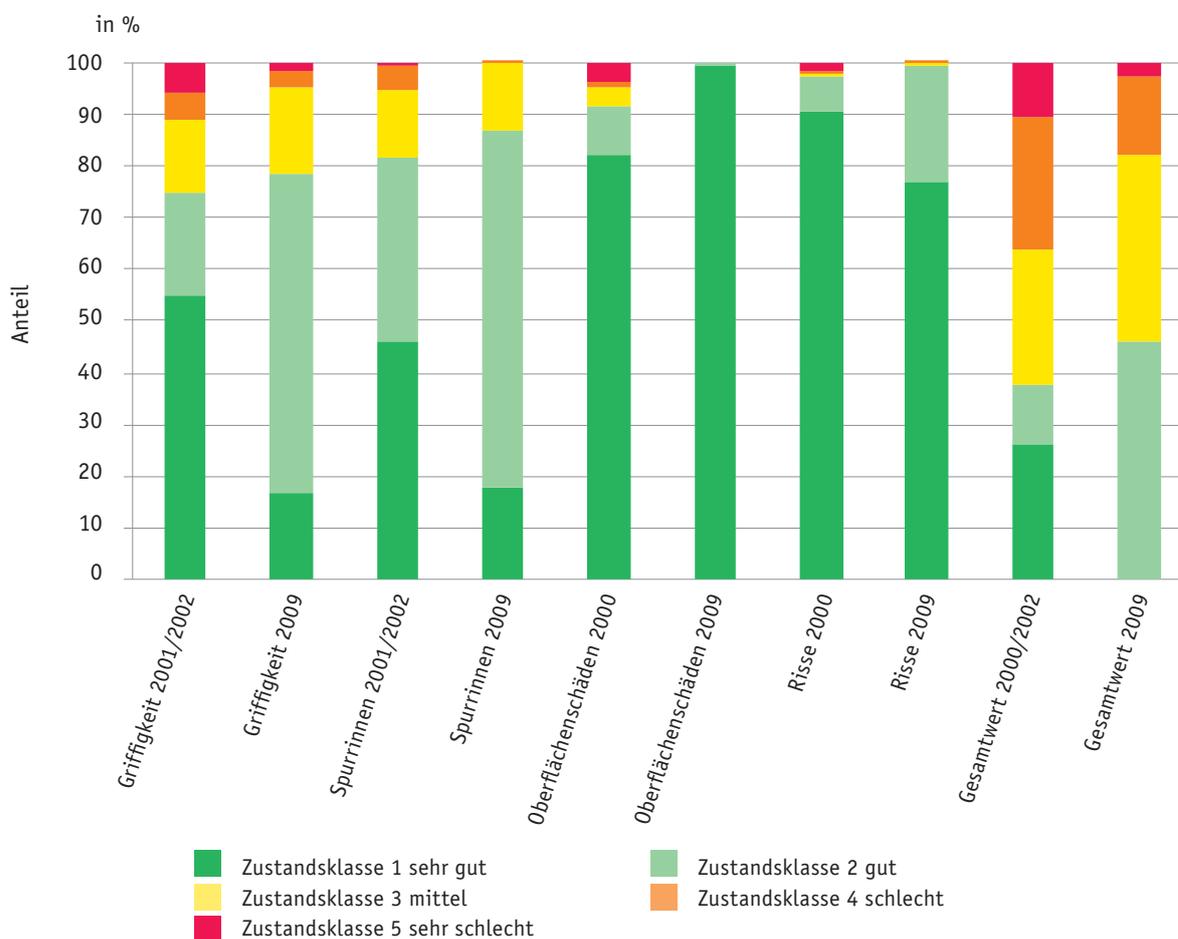
¹ Auswertung PMS: Mai 2005

² Auswertung PMS: Jänner 2011

³ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Amt der Burgenländischen Landesregierung; BMVIT; Berechnung RH

Abbildung 1: Entwicklung des Zustands der Landesstraßen B im Burgenland



Quellen: Amt der Burgenländischen Landesregierung; BMVIT; Auswertung RH

Wie aus Abbildung 1 ersichtlich, reduzierten sich im Burgenland die Zustandsklassen 4 (schlecht) und 5 (sehr schlecht) deutlich. Auch bei den Zustandsklassen 1 (sehr gut) und 2 (gut) war bei gemeinsamer Betrachtung eine Verbesserung zu verzeichnen. Gemäß der letzten Auswertung im Jahr 2011 lag im Burgenland für rund die Hälfte des Netzes ein vergleichsweise guter Gesamtzustand vor.

(2) Die Zustandserfassungen in der Steiermark der Jahre 2004 und 2008 waren nur eingeschränkt vergleichbar (siehe TZ 12), deutliche Veränderungen hatten sich allerdings nicht ergeben. Die Zustandserfassung aus dem Jahr 2010 zeigte auf, dass rd. 33 % der Landesstraßen B bezüglich des Straßenoberbaus in die Zustandsklasse 5 eingereiht werden mussten (siehe Tabelle 8). Das bedeutete, dass bei einem Drittel des steiermärkischen Netzes der Landesstraßen B Handlungsbedarf bestand, um die Verkehrssicherheit und Befahrbarkeit zu gewährleisten.

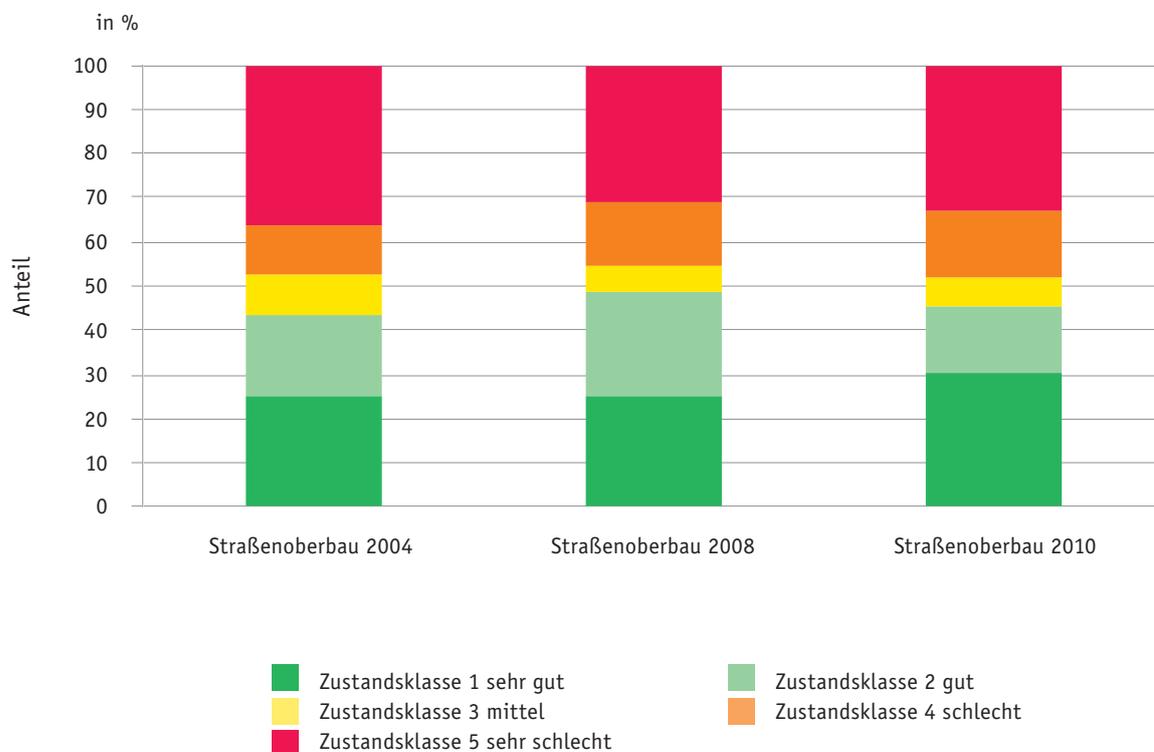
Tabelle 8: Entwicklung des Zustands der Landesstraßen B in der Steiermark

Zustandsklassen	2004	2008	2010
	in % der Netzlänge ¹		
1 „sehr gut“	25,3	25,1	30,4
2 „gut“	18,1	23,4	14,7
3 „mittel“	9,3	6,2	6,6
4 „schlecht“	11,1	14,1	15,4
5 „sehr schlecht“	36,2	31,3	32,9

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Darstellung RH

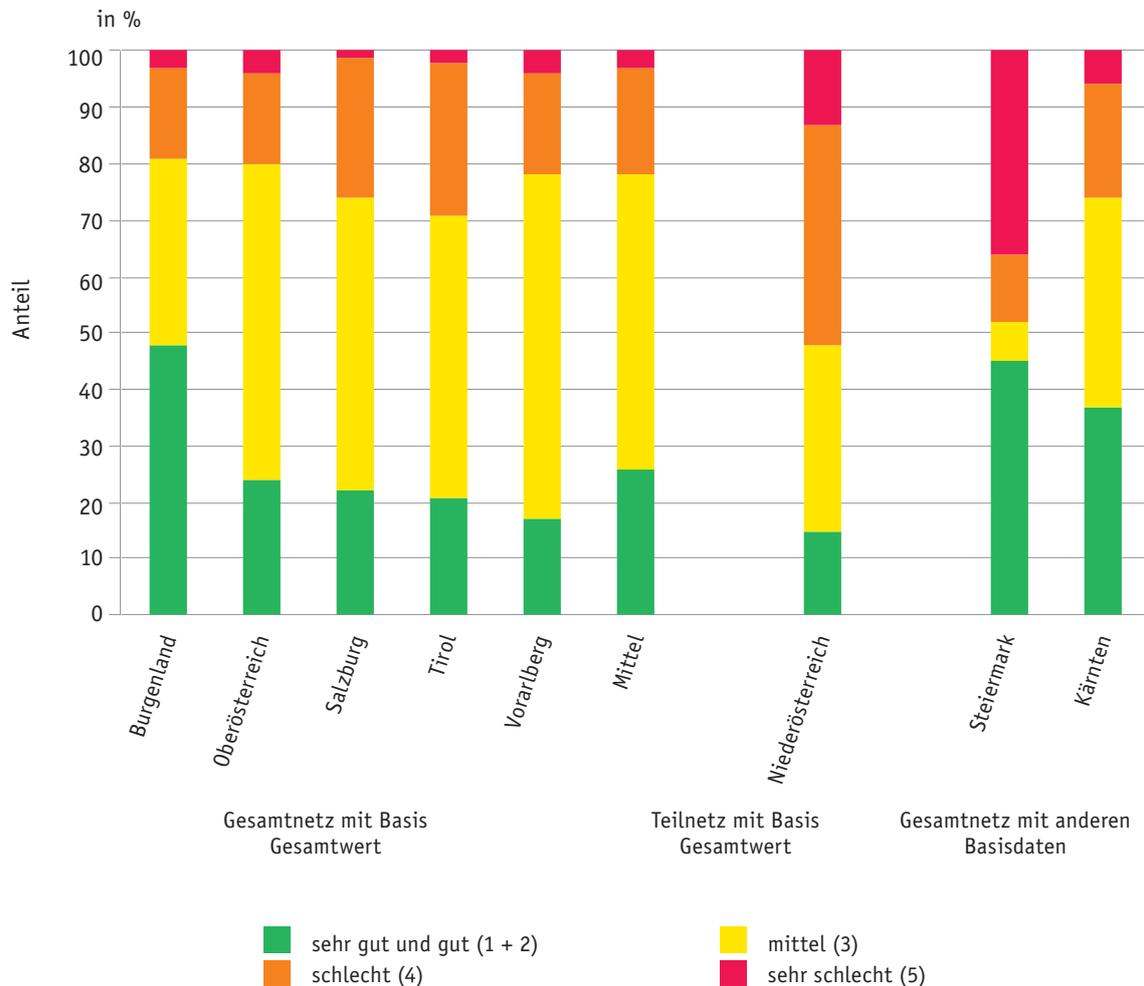
Abbildung 2: Entwicklung des Zustands der Landesstraßen B in der Steiermark



Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Auswertung RH

(3) Nachfolgende Abbildung zeigt die länderbezogenen Auswertungen zum Straßenzustand aus der Studie „Baulicher Erhaltungsbedarf für die Landesstraßen Österreichs“ vom April 2011. Die Ergebnisse, die für die Länder Kärnten und Steiermark ermittelt wurden, bauten auf den in diesen Ländern angewandten Beurteilungsmethoden auf, die nicht vollständig mit der sonst eingesetzten Zustandsbewertung über den Gesamtwert übereinstimmten, sondern die strukturelle Substanz des Straßenaufbaus stärker berücksichtigten.

Abbildung 3: Vergleich Zustandsverteilung Landesstraßen in Österreich



Quelle: „Baulicher Erhaltungsbedarf für die Landesstraßen Österreichs“, Endbericht April 2011; Darstellung RH

Die Steiermark wies im österreichweiten Vergleich einen verhältnismäßig schlechten Straßenzustand auf.

13.2 Der RH wies darauf hin, dass die vorliegenden Ergebnisse hinsichtlich des Straßenzustands für die Länder Burgenland und Steiermark nur bedingt miteinander vergleichbar waren. Unter Berücksichtigung der Unterschiede in der Erhebungsmethodik stellte der RH fest, dass das steiermärkische Netz der übertragenen Bundesstraßen B einen deutlich schlechteren Zustand als das burgenländische Netz aufwies.

Straßenzustand, Erhaltungsmaßnahmen

13.3 Laut Stellungnahme des Landes Steiermark habe sich der Zustand der Landesstraßen in den Zustandsklassen 4 (schlecht) und 5 (sehr schlecht) gemäß der aktuellen Zustandsbewertung 2012/2013 (welche zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen war) um rd. 6 Prozentpunkte (rd. 300 km) verschlechtert.

Bewertung des Brückenzustands

14.1 Eine bessere Vergleichbarkeit des Zustands war bei den Brücken gegeben, da die Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen (RVS) regelmäßige Kontrollen und Prüfungen zur Feststellung der Zuverlässigkeit und der Verkehrssicherheit vorsahen⁴⁹. Wie die Durchschnittsnoten auf einer Bewertungsskala zwischen 1 und 5 – bzw. bei Einbeziehung der sanierten Brückenabschnitte durch eine Note 0 – zeigten, wies das Burgenland im Vergleich zur Steiermark einen besseren durchschnittlichen Brückenzustand bzw. auch einen höheren Anteil an sanierten Brückenflächen auf (siehe Tabelle 9 und Abbildung 4).

Tabelle 9: Zustandserfassungen Brücken auf Landesstraßen B								
Note ¹	Burgenland 				Steiermark 			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
in 1.000 m ² Brückenfläche								
0 ²	16,4	16,1	16,6	13,5	50,0	32,3	65,3	65,0
1	3,4	4,5	5,7	9,1	15,2	14,6	13,6	12,7
2	17,9	20,4	22,5	20,5	109,6	119,1	120,5	111,9
3	12,0	12,6	13,1	15,4	112,0	124,8	115,0	112,9
4	3,8	3,8	1,7	1,7	79,1	78,5	41,3	54,5
5	–	–	–	–	3,5	3,3	1,4	1,4
∅ 1–5	2,43	2,38	2,25	2,21	2,83	2,81	2,65	2,73
∅ 0–5	1,69	1,71	1,62	1,71	2,45	2,57	2,16	2,23

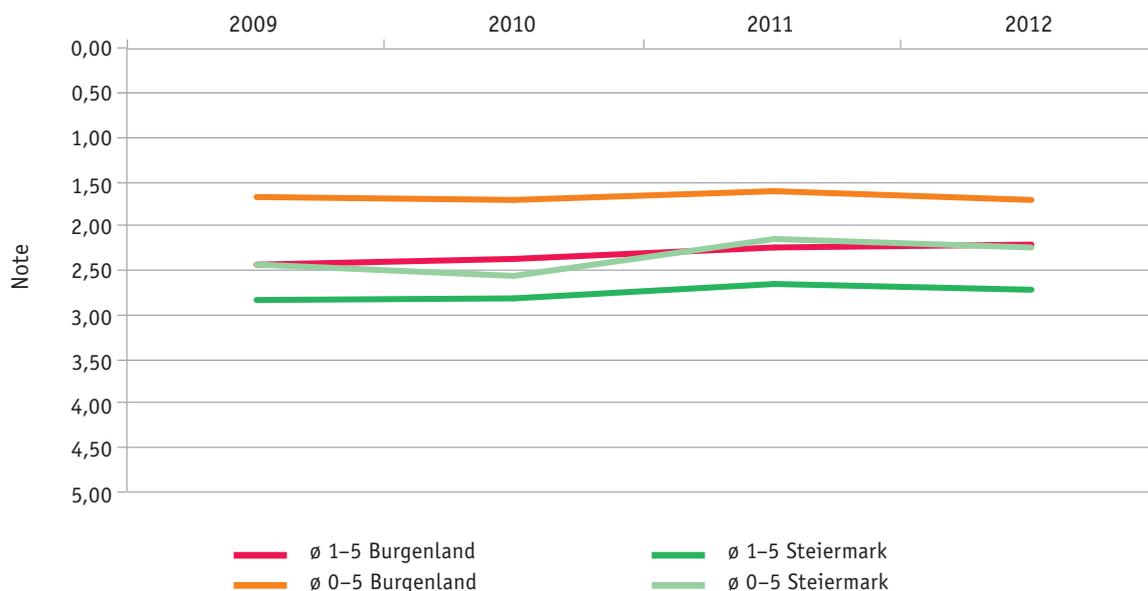
¹ Bewertungsnoten nach RVS 13. Jänner 2011 (von 1 bis 5 für sehr guten bis schlechten Zustand)

² i.d.R. sanierte Brückenbauwerke, die noch nicht in die Prüfintervalle gefallen waren

Quellen: Ämter der Burgenländischen und Steiermärkischen Landesregierung; Darstellung RH

⁴⁹ RVS 13.01.11

Abbildung 4: Durchschnittsbewertungen des Brückenzustands



Quellen: Ämter der Burgenländischen und Steiermärkischen Landesregierung; Auswertung: RH

In der Steiermark hingegen hatte die Anzahl der Brücken in den Zustandsklassen 4 und 5 zwischen 2011 und 2012 von 113 auf 120 sowie von drei auf fünf Stück zugenommen, rd. 1.400 m² bzw. 0,4 % der Brückenflächen waren im Jahr 2012 noch der schlechtesten Kategorie 5 zuzuordnen. Kategorie 5 bedeutete richtliniengemäß sehr schwere Schäden, die eine Einschränkung der Tragfähigkeit und Gebrauchstauglichkeit zur Folge hatten. Instandsetzungs- und Erneuerungsarbeiten wären unverzüglich einzuleiten. Das Land Steiermark kam dieser Anforderung mehrfach nicht durch bauliche, sondern durch verkehrsrechtliche Maßnahmen nach (Gewichtsbeschränkungen bzw. Fahrverbote).

Das Burgenland verzeichnete keine Flächen in dieser Kategorie und konnte auch die Anteile in der Kategorie 4 reduzieren (siehe Tabelle 9).

14.2 Während der Straßenzustand, wie in TZ 13 dargestellt, zwischen den Ländern Burgenland und Steiermark nur bedingt vergleichbar war, lag bei den Brücken eine bessere Vergleichbarkeit vor. Der RH hielt fest, dass bei Gesamtbetrachtung des Brückenzustands das Burgenland eine bessere Qualität erreichte. Er wies das Land Steiermark darauf hin, dass verkehrsrechtliche Maßnahmen zur Brückensicherung keine dauerhafte Lösung darstellen.

Straßenzustand, Erhaltungsmaßnahmen

Prioritätenreihung Erhaltungsmaßnahmen

15.1 (1) Im Burgenland erfolgte die Prioritätenreihung der baulichen Erhaltungsmaßnahmen auf Basis des PMS. Darunter war ein Managementsystem für den Straßenoberbau zu verstehen. Ziel des Systems war, unter Heranziehung einer Zustandsprognose, die Ermittlung jener Erhaltungsmaßnahmen, die unter bestimmten Randbedingungen die wirtschaftlich optimale Lösung darstellten sowie die Erstellung einer objektiven Prioritätenreihung. In Österreich erfolgte im Jahr 2000 der erste flächendeckende Einsatz auf dem Autobahn- und Schnellstraßennetz der ASFINAG sowie auf den damaligen Bundesstraßen B. Das Burgenland führte nach der Verlängerung der Bundesstraßen diesen Weg ab dem Jahr 2003 fort.

In das PMS gingen als erhaltungsrelevante Daten die Daten des Straßennetzes, der Straßengeometrie sowie Bauwerks-, Oberbau-, Zustands-, Verkehrs-, Klima- und sonstige Daten ein. Zur Bewertung des Straßenzustands wurden auf Basis dieser Daten IT-unterstützt mittels Berechnungsalgorithmen die Kennwerte Gebrauchswert, Substanzwert und Gesamtwert ermittelt. Unter Ansatz der budgetären Randbedingungen ergab die Analyse Erhaltungsmaßnahmen für eine Periode und deren zeitliche Verteilung. Gegebenenfalls mussten Adaptierungen der Prioritätenreihung, z.B. infolge von Bauvorhaben von Einbautenträgern (Kanal, Wasserleitung etc.), vorgenommen werden. Dieses System bildete die Grundlage für das Bauprogramm hinsichtlich der baulichen Erhaltung (siehe TZ 20).

Im Burgenland lagen PMS-Analysen aus dem Jahr 2005 und aus dem Jahr 2011⁵⁰ vor. Die aktuelle PMS-Analyse enthielt Erhaltungsmaßnahmen bis zum Jahr 2029.

(2) Das Land Steiermark setzte hingegen die Prioritäten für die Erhaltungsmaßnahmen an Straßen ohne den Einsatz eines PMS in der Regel folgendermaßen:

1. erforderliche Verkehrssicherheitsmaßnahmen;
2. Maßnahmen zur Substanzerhaltung (Deckschichtmaßnahmen);
3. Erneuerungsmaßnahmen;
4. Ausbau- und Umbaumaßnahmen (Verbesserungen).

⁵⁰ basierend auf den Zustandserfassungen der Jahre 2000 bis 2002 bzw. 2009

Darüber hinaus priorisierte das Land Maßnahmen auf höherrangigen Straßen (der landesinternen Kategorien A bis C2) vor Maßnahmen auf vergleichsweise niederrangigen Straßen (der landesinternen Kategorien D bis E). Über eine automatisierte bzw. aus den Ergebnissen der Zustandserfassungen direkt abgeleitete Reihung der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen am Straßenoberbau verfügte das Land Steiermark nicht. Bauliche Maßnahmen wurden – in etwa halbjährlich stattfindenden – Besprechungen beschlossen und in die Bauprogramme des Landes aufgenommen.

- 15.2** Nach Ansicht des RH stellte das angewandte System PMS im Burgenland eine objektivere Entscheidungsgrundlage für die Festlegung baulicher Erhaltungsmaßnahmen als jene in der Steiermark dar. In diesem Zusammenhang verwies er auf seine Empfehlung in TZ 12.2, wonach eine einheitliche, vergleichbare und messtechnisch unterstützte Zustandserfassung einzurichten wäre.

Die in der Steiermark gewählte Vorgangsweise der Prioritätenreihung erachtete der RH grundsätzlich ebenfalls als geeignet, wenngleich er auf die unter der TZ 12 dargestellten Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der Messtechnik hinwies.

Straßenzustands-
prognosen

- 16.1** (1) Die von der Burgenländischen Landesregierung beauftragte Studie über die „Implementierung und Anwendung eines PMS auf den Burgenländischen Landesstraßen B“ analysierte in ihrem Schlussbericht vom Jänner 2011 für drei Budgetszenarien (4 Mio. EUR/Jahr, 5 Mio. EUR/Jahr und 6 Mio. EUR/Jahr) die Auswirkungen auf den Gebrauchs- und Substanzwert bis 2030. Alle drei untersuchten Szenarien zeigten im Hinblick auf den Gebrauchswert eine Verbesserung der Situation. Dies bedeutete, dass am Ende der Untersuchungsperiode kein einziger Straßenabschnitt einen fahrsicherheits- oder komfortkritischen Zustand aufweisen würde.

Ein schlechteres Bild zeigte der Substanzwert. Die Ursachen lagen neben einem erhöhten Auftreten struktureller Schäden auch in einer zunehmenden Alterung der Oberbaukonstruktionen. Das Gesamtergebnis wies für eine nachhaltige Aufrechterhaltung des Straßenzustands ein jährliches Investitionsvolumen von 5 Mio. EUR aus. Investitionen von 4 Mio. EUR/Jahr würden demnach zwar für eine Verbesserung des Fahrkomforts und der Fahrsicherheit, nicht jedoch für die Erhaltung des Substanzwerts ausreichen.

Straßenzustand, Erhaltungsmaßnahmen

(2) Eine von den österreichischen Landesstraßenverwaltungen beauftragte Studie⁵¹ über den baulichen Erhaltungsbedarf für Landesstraßen kam im April 2011 zu der Erkenntnis, dass die Erhaltungsbudgets der Länder nicht ausreichen würden, um den Erhaltungsrückstand bis ins Jahr 2020 nicht weiter anwachsen zu lassen. Der Erhaltungsrückstand wurde dabei als Summe der Straßenanteile definiert, die der Zustandsklasse 4 (schlecht) und 5 (sehr schlecht) zuzurechnen waren.

Der lt. dieser Studie für die Aufrechterhaltung eines gleichbleibenden Zustands erforderliche Aufwand im Burgenland und in der Steiermark ist aus nachfolgender Tabelle ersichtlich. Entsprechend der Studie müsste der erforderliche Aufwand zur baulichen Erhaltung für einen gleichbleibenden Zustand bis 2020 im Burgenland um 18 % steigen, in der Steiermark um 53 %

Tabelle 10: Aufwandsprognose bauliche Erhaltung bis 2020				
	Erhaltungsrückstand 2010	Aufwand bauliche Erhaltung 2010	erforderlicher Aufwand bauliche Erhaltung für gleichbleibenden Zustand bis 2020	
	in % der Netzlänge	in EUR/km und Jahr	in EUR/km und Jahr	Mehrbedarf in %
Burgenland	19	5.500	6.500	18
Steiermark	48	5.800	8.900	53

Quelle: Studie „Baulicher Erhaltungsbedarf für die Landesstraßen Österreichs“, April 2011

(3) Die RVS⁵² sahen bei Asphaltstraßen eine Bemessungsperiode von 20 Jahren vor. Dementsprechend wären jährlich durchschnittlich auf rd. 5 % des Straßennetzes Sanierungsmaßnahmen am Straßenoberbau zu setzen. Tatsächlich nahmen das Burgenland zwischen 2005 und 2009 durchschnittlich auf 4 % seiner Landesstraßen B, die Steiermark zwischen 2008 und 2012 jährlich auf durchschnittlich 3,1 % seiner Landesstraßen B⁵³ Sanierungsmaßnahmen vor.

⁵¹ „Baulicher Erhaltungsbedarf für die Landesstraßen Österreichs“, Univ. Prof. Dipl.-Ing. Dr. Johann Litzka, Dipl.-Ing. Dr. Alfred Weninger-Vycudil, Endbericht April 2011

⁵² RVS 03.08.63 „Straßenplanung, Bautechnisches, Bautechnische Details – Oberbaubemessung“, 1. April 2008

⁵³ Länge der Sanierungsmaßnahmen in % der Netzlänge: 2008: 2,97 %, 2009: 2,33 %, 2010: 1,78 %, 2011: 4,28 %, 2012: 4,32 %

(4) Generell ist aufgrund der Altersstruktur der Brücken in Österreich in den nächsten Jahren mit vermehrten Instandsetzungs- bzw. Erneuerungsinvestitionen zu rechnen⁵⁴. Da in der Steiermark eine wesentlich höhere Brückenfläche der Zustandsklassen 4 und 5 (siehe TZ 14) als im Burgenland vorlag, sind künftig erhöhte Aufwendungen für deren bauliche Erhaltung (Instandsetzungs- bzw. Erneuerungsinvestitionen) zu erwarten.

16.2 Der RH wies die überprüften Länder darauf hin, dass entsprechend der Studie Baulicher Erhaltungsbedarf für die Landesstraßen Österreichs vom April 2011 die Investitionen in die Erhaltung des Oberbaus nicht ausreichen werden, um eine Verschlechterung des Zustands zu verhindern. In der Steiermark wird der jährliche finanzielle Aufwand pro Kilometer Straße zur Erhaltung des Zustands mit 8.900 EUR deutlich höher liegen als im Burgenland mit 6.500 EUR (siehe Tabelle 10) und es wird mittelfristig u.a. aufgrund des Zustands der Brückenbauwerke (siehe TZ 14 Abbildung 4) mit einem Anstieg des Mittelbedarfs für Instandsetzungs- und Erneuerungsinvestitionen zu rechnen sein.

Informations- austausch

17.1 (1) Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, insbesondere im Bereich Normen, Richtlinien und der Übermittlung von Daten, beruhte teilweise auf mündlichen Vereinbarungen. Dem BMVIT lagen seit der Verlängerung keine Informationen über den Zustand des übertragenen Straßennetzes vor. Es verfügte auch über keine Kompetenz, diese Daten einfordern zu können.

(2) Im Rahmen der Verlängerung hatte das BMVIT zwar ein Verwaltungsübereinkommen über die Kooperation zwischen den Straßenbau-
direktionen der Länder und dem BMVIT entwickelt⁵⁵, ein Beschluss des Übereinkommens und somit eine institutionalisierte Zusammenarbeit in den Bereichen Verkehrspolitik, Datenaustausch, technische Fragestellungen und Vertretung gegenüber der EU konnte jedoch nicht erreicht werden.

⁵⁴ Seit den 1950er-Jahren wurden vermehrt Brücken errichtet. Die theoretische Nutzungsdauer von Brückentragwerken beträgt abhängig von Konstruktion und Material bis zu 130 Jahre. Im Allgemeinen geht man davon aus, dass neben der laufenden Wartung und Instandsetzung einer Brücke innerhalb der Nutzungsdauer ein- bis zweimal eine kostenintensive Generalsanierung erforderlich ist.

⁵⁵ Dies stand u.a. im Zusammenhang mit einem entsprechenden Entschließungsantrag im Nationalrat vom Februar 2002.

(3) Hingegen erfolgte im Rahmen der Baudatenbank Austria (BAUT) eine Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und ASFINAG⁵⁶. Darin werden administrative und bautechnische Daten, aber auch Zustandsbewertungen u.a. von Brückenobjekten erfasst, nicht jedoch die Straßenzustandsbewertungen. Zur Nutzung und Weiterentwicklung dieser Datenbank war ein Werknutzungsvertrag und ein Zusatzvertrag zwischen der ASFINAG, den Ländern sowie dem BMVIT abgeschlossen worden.

17.2 Der RH bemängelte den uneinheitlichen Informationsstand und beurteilte die Kooperationsmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern als verbesserungsfähig. Analog zur bestehenden Vereinbarung betreffend die BAUT empfahl er dem BMVIT und den überprüften Ländern, auch Informationen zum Straßenzustand nach einheitlichen Gesichtspunkten gemeinsam zu erfassen, zu bearbeiten und gegebenenfalls an die EU weiterzuleiten.

17.3 *Das BMVIT verwies in seiner Stellungnahme bezüglich einer Kooperation zwischen Bund und Ländern zu Fragen des übergeordneten Straßennetzes erneut auf die im Rahmen der Verlängerung zwar vorgelegenen, jedoch – aus unbekanntenen Gründen – nicht umgesetzten Entwürfe sowie auf eine entsprechende Entschließung des Nationalrates aus dem Jahr 2002.*

Eine österreichweit einheitliche Vorgangsweise bei der Erfassung des Straßenzustands und dem damit verbundenen Datenmanagement sei nach Ansicht des BMVIT wünschenswert. Die technischen Grundlagen dazu seien, auf Basis der vorhandenen Richtlinien der Forschungsgesellschaft Straße – Schiene – Verkehr, bereits verfügbar. Für eine entsprechende Aufnahme von Verhandlungen mit den Ländern fehle zurzeit allerdings der gesetzliche Auftrag.

17.4 Der RH verwies darauf, dass entsprechende Verhandlungen auch aufgrund einer Regierungsinitiative geführt werden könnten.

⁵⁶ Dieses aus einer Brückendatenbank entstandene System wurde seit 1996 laufend erweitert und hauptsächlich durch die ASFINAG betrieben. Im März 2006 erfolgte eine Einigung zwischen BMVIT, ASFINAG und den Bundesländern über die weitere Nutzung dieser Datenbank.

Länderübergreifende
Landesstraßen

- 18** Übereinkommen zwischen benachbarten Bundesländern regelten die betriebliche und bauliche Erhaltung von Grenzbrücken, denen jeweils eine Objektnummer und Kilometerangabe zugeordnet waren.

Da alle grenzüberschreitenden Landesstraßen zwischen dem Burgenland und der Steiermark einen Regelquerschnitt⁵⁷ aufwiesen, war zwischen diesen beiden Bundesländern keine gesonderte Vereinbarung abgeschlossen worden. Die Erhaltungsmaßnahmen jedes Bundeslands endeten somit jeweils an der Landesgrenze.

Planung und Neubau

Verkehrskonzepte

- 19.1** (1) Im Jänner 2002 veröffentlichte das BMVIT den „Generalverkehrsplan Österreich“, der u.a. ein Investitionsprogramm für die Autobahnen und Schnellstraßen enthielt. Zur selben Zeit legte das Land Burgenland das „Gesamtverkehrskonzept Burgenland 2002“⁵⁸ vor, das als Ausbaumaßnahmen für das hoch- bzw. höherrangige Straßennetz neben den Autobahn- und Schnellstraßenverbindungen die geplanten Abschnitte der Landesstraßen B 62, Lackendorf – Deutschkreutz und B 63, Großpetersdorf – Grenzübergang Schachendorf, festlegte. Seither hatte das Land Burgenland das „Gesamtverkehrskonzept Burgenland 2002“ nicht adaptiert. Laut Mitteilung der Burgenländischen Landesregierung sei jedoch im Jahr 2013 mit der Überarbeitung des Gesamtverkehrskonzepts zu rechnen.

(2) Im Land Steiermark galt vor der Verlängerung das Verkehrskonzept aus dem Jahr 1991. Im Jahr 2000 begann das Land mit der Erstellung von Regionalen Verkehrskonzepten, im Jahr 2002 wurde das erste dieser Konzepte genehmigt und im Jahr 2009 ein Regionales Verkehrskonzept⁵⁹ bereits wieder evaluiert.

⁵⁷ Als Regelquerschnitt wird die Regelausführung eines Querschnitts für Straßen verstanden.

⁵⁸ Grundlage: Gesamtverkehrskonzept 1994

⁵⁹ Regionales Verkehrskonzept Deutschlandsberg: Konzept aus dem Jahr 2002, Evaluierung im Jahr 2009

Im Jahr 2008 trat das „Steirische Gesamtverkehrskonzept 2008+“ in Kraft, das das Modell der Regionalen Verkehrskonzepte übernahm. Dieses Verkehrskonzept sah u.a. die Erstellung von Regionalen Verkehrskonzepten⁶⁰ vor. Ein Ziel dieser Konzepte war es, die vorhandenen Mittel mit größtmöglicher Effektivität für die jeweilige Region einzusetzen.

Mit den betreffenden Regionsvertretern und den regionalen Entscheidungsträgern (regionale Planungsbeiräte) wurden für den Bereich Straßenbau die Ziele und Handlungsschwerpunkte erarbeitet, die Prioritäten festgelegt und auch das kurz- und mittelfristige Maßnahmenprogramm beschlossen. Für zehn der elf Regionen lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Regionale Verkehrskonzepte vor. Für den Bezirk Voitsberg war noch kein Regionales Verkehrskonzept erstellt worden.

Die Regionalen Verkehrskonzepte dienten als Grundlage für die Erstellung der jährlichen Bauprogramme und für die Reihung der Bauprojekte. Hauptbestandteil der Regionalen Verkehrskonzepte war die Kategorisierung der Landesstraßen in sechs Stufen⁶¹ (von Kategorie A – großräumig/kontinental bis Kategorie E – lokal) entsprechend ihrer Verbindungsqualität. Mit jeder Kategorie waren verschiedene Qualitätsmerkmale (z.B. Ausbauqualitäten, Querschnitte, Verkehrsknoten und Betriebsgeschwindigkeiten) sowie Anforderungen an die Straßengestaltung (z.B. mögliche Begleitwege oder Radverkehrsanlagen) verbunden. Mängel bei der Einhaltung dieser Voraussetzungen hatten, um den gewünschten Zielzustand zu erreichen, die Entwicklung von Maßnahmen zur Folge (z.B. Ausbauplanungen für bestehende Straßen oder Straßenneubauplanungen).

19.2 (1) Der RH bemängelte das veraltete Verkehrskonzept des Burgenlands, bewertete es aber als positiv, dass bereits Aktivitäten für eine Überarbeitung eingeleitet wurden.

(2) Der RH bewertete die Regionalen Verkehrskonzepte der Steiermark mit der Kategorisierung der Landesstraßen als ein Instrument, um den Bedarf für bauliche Erhaltungsmaßnahmen sowie für den Ausbau bzw. den Neubau von Straßen zu erheben und die Projekte in weiterer Folge entsprechend ihrer Bedeutung und Dringlichkeit zu reihen (siehe TZ 12 und 15). Er empfahl dem Land Steiermark, für den Bezirk Voitsberg das ausständige Regionale Verkehrskonzept zu erstellen und die bereits vorhandenen Regionalen Verkehrskonzepte bei Bedarf zu evaluieren.

⁶⁰ Das Land Steiermark wurde in folgende elf Regionen unterteilt: Deutschlandsberg, Feldbach, Graz und Graz-Umgebung, Hartberg und Fürstenfeld, Leibnitz, Liezen, Obersteiermark-Ost (Bruck an der Mur, Leoben und Mürzzuschlag), Obersteiermark-West (Murta (Knittelfeld, Judenburg und Murau), Radkersburg, Weiz und Voitsberg).

⁶¹ Kategorien: A, B, C1, C2, D und E

Erstellung von
Bauprogrammen

20.1 (1) Vor der Verlängerung verhandelten die einzelnen Bundesländer die jährlichen Bauprogramme für die Bundesstraßen B mit dem zuständigen Bundesministerium (bis 2000 BMwA, ab 2000 BMVIT). Dieses beauftragte eine Bedarfsermittlung, die als Grundlage für eine zehnjährige Bauprogrammvorschau (z.B. für die Jahre 1999 bis 2009) der einzelnen Bundesländer diente. Im jährlichen Bauprogramm, das auch eine Vorschau auf die darauffolgenden Jahre enthielt, waren alle im betreffenden Rechnungsjahr vorgesehenen Ausgaben und Einnahmen bekanntzugeben⁶². Für die Aufnahme von Bauvorhaben in das Bauprogramm waren technische und rechtliche Voraussetzungen⁶³ zu erfüllen. Umstellungen im Bauprogramm oder substantielle Änderungen (z.B. Ausführung einer Verkehrslichtsignalanlage statt einer Kreisverkehrsanlage) waren durch den zuständigen Bundesminister zu genehmigen.

Die Bauprojekte der Bundesstraßen B wurden durch die jeweiligen Bundesländer umgesetzt, die Ausgaben projektbezogen abgerechnet und vom Bund bezahlt.

Seit der Verlängerung im Jahr 2002 erstellten die Bundesländer ihre Bauprogramme selbst und finanzierten die Projekte aus ihren eigenen Budgets, bei denen bis 2007 auch Einnahmen aus Zweckzuschüssen des Bundes enthalten waren.

(2) Im Burgenland war das jährliche Bauprogramm ein Ergebnis der budgetären Randbedingungen, von PMS-Analysen, örtlichen Befahrungen, Auskünften und Berichten der Straßenerhaltung, Oberbaubegutachtungen, Analysen der Unfallhäufigkeitsstellen sowie Abstimmungen innerhalb der zuständigen Fachabteilung und mit dem zuständigen Landesrat. Zudem verfasste das Land Mehrjahresprogramme⁶⁴, die Bauvorhaben für einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren darstellten.

Das Bauprogramm war u.a. in Liegenschaften, Brücken, Straßen, Ausrüstung und Radwege sowie in Landesstraßen B und L unterteilt (siehe auch TZ 26). Ausgaben für die Planung waren nicht enthalten. Es umfasste abgeschlossene Bauvorhaben mit Ist-Kosten, laufende Bauvorhaben mit Ist-Kosten und Bauraten⁶⁵ und geplante Bauvorhaben

⁶² Grundlage war die Durchführungsbestimmung zum Bauprogramm der Bundesstraßenverwaltung (DFB 99)

⁶³ z.B. Wirkung der Maßnahme, Stand der Vorarbeiten (Planung), endgültige rechtsverbindliche Vereinbarungen über maßgebliche Kostentragungsverpflichtungen der an dem Bauvorhaben zu berücksichtigenden Interessenten, Erlassung der Verordnung gemäß § 4 Abs. 1 BStG 1971 bis spätestens Mitte des Jahres, für welches das Bauprogramm vorgesehen war.

⁶⁴ Mehrjahresbauprogramme: 2002–2008, 2006–2015, 2009–2015, 2011–2015

⁶⁵ Die Bauraten entsprachen den geschätzten Kosten.

mit Bauraten. Das Gesamtbudget für alle Maßnahmen war im Rahmen des Landesvoranschlags dem Landtag zur Genehmigung vorzulegen.

Das Land Burgenland passte die Bauraten laufend an die tatsächlichen Kosten an, Abweichungen zu den ursprünglich geschätzten Kosten erfasste es allerdings nicht, so dass ein Vergleich der geschätzten Kosten mit den Ist-Kosten nicht möglich war. Seit dem Jahr 2006 war das Bauprogramm mittels einer Verrechnungssoftware mit den Rechnungsabschlüssen verknüpft. Diese automatisierte Erfassung böte die Möglichkeit der Verwendung als Steuerungs- und Kontrollinstrument.

(3) Das Land Steiermark erstellte jährlich ein Bauprogramm, welches in Neubaumaßnahmen und Instandsetzungsmaßnahmen am Bestand (bauliche Erhaltung) unterteilt war. Eine Unterteilung zwischen Landesstraßen B und L erfolgte nicht. Die im Bauprogramm aufgelisteten Projekte (z.B. Straßen, Brücken, Tunnel, Lärmschutzmaßnahmen und Stützmauern) gliederten sich in kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen. Das Bauprogramm wurde jedes Jahr fortgeschrieben, um neue Projekte ergänzt bzw. um fertiggestellte Projekte reduziert.

Grundlage für die Erstellung der Bauprogramme bildeten die jährlich zur Verfügung stehenden Budgetmittel, die Regionalen Verkehrskonzepte und die Daten aus dem in der Steiermark angewendeten Management-System. Darin waren die baulichen Zustände der Straßeninfrastruktur (fünf Zustandsklassen: I – sehr gut bis V – sehr schlecht), das Alter der konstruktiven Bestandteile sowie die sich daraus ergebenden Sanierungsmaßnahmen enthalten (siehe TZ 13 und 19).

Das Bauprogramm war nicht mit dem Haushaltsverrechnungsprogramm verknüpft. Die Dateneingabe erfolgte manuell. Dies führte dazu, dass die tatsächlich abgerechneten Projektkosten nicht im Bauprogramm aufschienen, sondern nur einzeln aus den Projektunterlagen bzw. dem Haushaltsverrechnungsprogramm des Landes erhoben werden konnten.

20.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass – abgesehen von der vor der Verlängerung erforderlich gewesenen Genehmigung durch den Bundesminister – die Vorgangsweise für die Erstellung der Bauprogramme vor und nach der Verlängerung der Bundesstraßen B gleich war.

(2) Weiters stellte der RH fest, dass im Burgenland ein Vergleich der geschätzten Kosten mit den Ist-Kosten gemäß Bauprogramm nicht möglich war. Er erachtete eine solche Möglichkeit jedoch als zweckmäßig und empfahl dem Land Burgenland, verpflichtende jährliche Abweichungsanalysen zum Bauprogramm einzuführen und dafür die

vorhandene Verknüpfung des Bauprogramms mit der Verrechnungssoftware zu nutzen.

(3) Der RH kritisierte, dass in der Steiermark die tatsächlichen Kosten der einzelnen Projekte den Bauprogrammen nicht zu entnehmen waren. Er empfahl daher dem Land Steiermark, analog zum Land Burgenland, das Bauprogramm mit dem Haushaltsverrechnungsprogramm zu verknüpfen. Dadurch könnten der manuelle Aufwand reduziert, etwaige Eingabefehler vermieden und das Bauprogramm auch als Steuerungs- und Kontrollinstrument verwendet werden.

20.3 *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark seien die tatsächlichen Kosten für Straßenbauprojekte im Haushaltsprogramm (SAP) des Landes abgebildet. Eine zusätzliche Verknüpfung des Haushaltsprogramms mit dem Bauprogramm bzw. eine Integrierung des Bauprogramms in das Haushaltsprogramm des Landes Steiermark werde derzeit überprüft.*

Prioritätenreihung
Neubauprojekte

21.1 (1) Vor der Verlängerung bildeten das Bedarfsprogramm und die daraus folgende zehnjährige Bauprogrammvorschau sowie das vom Nationalrat genehmigte Gesamtbudget die Grundlagen für die Prioritätenreihung. Die Aufteilung des Gesamtbudgets erfolgte unter Berücksichtigung von Ausbaubedarf, Fahrleistung und Fahrstreifenlänge.

(2) Die Berücksichtigung einer Neubaumaßnahme im burgenländischen Bauprogramm war von der Erfüllung technischer und rechtlicher Voraussetzungen⁶⁶, von der Abstimmung innerhalb der zuständigen Abteilung sowie mit dem zuständigen Landesrat abhängig. Das Budget für Neubauten resultierte aus dem genehmigten Gesamtbudget gemäß Landesvoranschlag abzüglich der Aufwendungen u.a. für bauliche und betriebliche Erhaltung und bereits laufender Neubaumaßnahmen sowie zuzüglich möglicher Entnahmen aus Rücklagen.

⁶⁶ z.B. technische Machbarkeit, Bescheid, Grundstückseinlösung

Das Budget⁶⁷ ermöglichte nur eine begrenzte Anzahl von Neubauprojekten im Burgenland. Beispielsweise enthielt das Bauprogramm 2012 drei Neubauvorhaben mit einer Baurate zwischen 2 Mio. EUR und 20 Mio. EUR⁶⁸.

(3) Die in der Steiermark in den Regionalen Verkehrskonzepten enthaltenen Projekte wurden nach ihrer Dringlichkeit in kurz-, mittel- und langfristige Projekte eingeteilt. Grundlage für die jährlichen Bauvorhaben war das vom Landtag zugeteilte Ressortbudget. Die zur Verfügung stehenden Mittel wurden zunächst auf die verschiedenen Ansätze (Bestand, Neubau, konstruktive Bauten usw.) aufgeteilt und gereiht. Danach erfolgte die Reihung der Mittel für die Maßnahmen an konstruktiven Bauten (z.B. Brücken) landesweit auf Basis der periodischen Zustandserfassungen und der Straßenkategorien unter Berücksichtigung straßenpolizeilicher Ersatzmaßnahmen.

Die Abstimmung und Reihung der Maßnahmen am Bestand im Bereich der Fahrbahnen erfolgte anhand der Regionalen Verkehrskonzepte. Für die Prioritätenreihung innerhalb der einzelnen Regionen waren die Bedeutung des Straßenabschnitts (Straßenkategorie), die mögliche Verbesserung der Verkehrssicherheit (Unfallrate), das Verkehrsaufkommen sowie die Netzverbesserung bzw. die Sicherstellung der Erreichbarkeit ausschlaggebend. Die Sanierung von Unfallhäufungsstellen hatte dabei höchste Priorität. Im Bereich der Fahrbahnen erhielt jeder Baubezirk ein fahrstreifenabhängiges Budget.

Die Reihung der Neubaumaßnahmen erfolgte in der Regel gemäß der Prioritätenreihung in den Regionalen Verkehrskonzepten, bereits geplante und umsetzungsreife Projekte wurden jedoch vorrangig behandelt. Wesentliche Neubaumaßnahmen beschloss die Landesregierung bzw. bei Sonderfinanzierungen (z.B. B 114 Trieben-Sunk) der Landtag ausschließlich über Vorschlag der zuständigen Abteilung.

⁶⁷ z.B. lt. Landesvoranschlag Burgenland 2013: rd. 4,94 Mio. EUR für im Bau befindliche Straßen und Brücken (Neubau), dazu zählten auch Ortsdurchfahrten und die Ausführung von Kreisverkehrsanlagen

⁶⁸ B 50, Business Zone Parndorf-Neusiedl/See (Baudauer bis 2014, rd. 3,04 Mio. EUR)
B 50, Jois-Breitenbrunn, Begleitwege (Baudauer bis 2013, rd. 2,02 Mio. EUR)
B 50, Umfahrung Schützen am Gebirge (Baudauer bis 2015, rd. 19,50 Mio. EUR)

21.2 Der RH stellte positiv fest, dass in schlechtem Zustand befindliche Brücken sowie Unfallhäufungsstellen in der Steiermark mit höchster Priorität behandelt wurden. In Anbetracht der finanziellen Lage und des vergleichsweise schlechten Straßenzustands empfahl der RH dem Land Steiermark, Neubauprojekte restriktiv umzusetzen bzw. die Mittel auf die bauliche Erhaltung zu fokussieren.

Anwendung von
Standards

22.1 (1) Vor der Verlängerung waren im Bereich der Bundesstraßenverwaltung die RVS im Interesse einer einheitlichen Vorgangsweise im gesamten Bundesgebiet verbindlich anzuwenden. Wesentliche Abweichungen waren gesondert zu begründen. Eine im Jahr 2002 vom BMVIT und den Bundesländern erarbeitete Vereinbarung, die u.a. auch die Sicherstellung eines einheitlichen Richtlinien- und Zulassungswesens unter Einbeziehung der österreichischen Forschungsgesellschaft Straße-Schiene-Verkehr (FSV) sowie den Austausch von Netz-, Verkehrs- und Unfalldaten enthielt, erlangte lediglich Entwurfsstatus (siehe TZ 17). Im Gegensatz zur ASFINAG (Autobahnen und Schnellstraßen) waren die RVS für Landesstraßen nicht verbindlich anzuwenden.

(2) Im Burgenland galten nach der Verlängerung die RVS zwar als Stand der Technik, mangels Verbindlichkeit konnte jedoch in bestimmten Fällen davon abgewichen und die Zielsetzung durch Ersatzmaßnahmen erreicht werden. Abweichungen von den RVS wurden in den technischen Berichten dokumentiert.

Die zuständige Abteilung wandte kein umfassendes Projektmanagementsystem einschließlich der Nutzung von Projektdatenblättern⁶⁹ an. Die verantwortlichen Projektleiter verwendeten eigene Checklisten, die u.a. Fristen, Auftragssummen und Verantwortungsbereiche enthielten.

(3) Die Steiermark verfügte nach der Verlängerung über eine Reihe von technischen Richtlinien und Vorschriften, die im Bereich des Straßenbaus anzuwenden waren (z.B. für Straßenplanung, Lärmschutz, Radverkehr, etc.). Die „Richtlinie für Detailprojektierungen an Landesstraßen“ (Stand März 2010) regelte beispielsweise alle Planungen an Landesstraßen B und L. Gemäß dieser Richtlinie hatten sämtliche Projektunterlagen dem Stand der Technik zu entsprechen und waren für alle Planungen die gültigen RVS zugrunde zu legen. Abweichungen von den RVS waren zu begründen.

⁶⁹ Damit werden für einzelne Baumaßnahmen die geschätzten Kosten, die Auftragssummen für Baumaßnahmen und Planungsleistungen, der Projektumfang, die Bauzeit, Fristen usw. dokumentiert.

Neben den technischen Richtlinien führte die Verkehrsabteilung im Jahr 2011 ein Projektmanagement ein. Dieses sollte u.a. einen Überblick über alle Projekte schaffen und die Umsetzung der Baumaßnahmen gemäß dem Bauprogramm sichern. Für alle Projekte war ein Projektauftrag, ein Projektendbericht und ein Projektübergabeprotokoll (zwischen Planung, Bau und Erhaltung) vorgesehen. Weiters sollten wesentliche Änderungen in einem Projektänderungsprotokoll festgehalten werden.

22.2 (1) Der RH bewertete positiv, dass beide überprüften Länder die RVS als Stand der Technik ansahen. Lediglich in Ausnahmefällen wichen diese begründet und dokumentiert davon ab.

(2) Der RH kritisierte, dass sich das Burgenland bei der Abwicklung von Bauvorhaben keines umfassenden Projektmanagementsystems bediente und empfahl dem Land Burgenland die Anwendung eines solchen Systems.

(3) Der RH beurteilte die Einführung eines Projektmanagements in der Steiermark, mit dem der gesamte Ablauf der Projekte nachvollziehbar dokumentiert wurde, positiv.

Mitteleinsatz

Budgetentwicklung

23.1 (1) In den Länderhaushalten wurden die Ausgaben für den Straßenbau grundsätzlich (siehe TZ 27) im Abschnitt 61–Straßenbau verbucht.

Unter dem Begriff Straßenbau wurden im Wesentlichen Leistungen

- zum Neubau (Errichtung einer Straße mit Neutrassierung),
- zur baulichen Erhaltung (größere bauliche Erhaltungsmaßnahmen wie beispielsweise Abfräsen, Austausch Unterbau sowie Errichtung Trag- und Deckschicht eines bestehenden Straßenabschnitts) und
- zur betrieblichen Erhaltung (beispielsweise Winterdienst und kleinere bauliche Erhaltungsmaßnahmen)

subsumiert.

Weiters waren beispielsweise Leistungen der Länder für Straßen anderer Netzbetreiber und Lärmschutzmaßnahmen inkludiert.

(2) Die Entwicklung der Ausgaben des Gesamthaushalts und des Abschnitts 61–Straßenbau im Burgenland ist in nachfolgender Tabelle dargestellt. Die Werte für die einzelnen Jahre von 2002 bis 2011 sind der Anlage 1 zu entnehmen.

Tabelle 11: Entwicklung des Gesamthaushalts und des Abschnitts 61¹ Straßenbau im Burgenland

	Gesamthaushalt		
	in Mio. EUR	Veränderung	
		in Mio. EUR	in %
2002	858,65	–	–
2011	1.120,69	262,04	30,5
Durchschnitt 2002 bis 2011	1.075,36		

	Abschnitt 61–Straßenbau			
	in Mio. EUR	Veränderung		Anteil am Gesamthaushalt
		in Mio. EUR	in %	in %
2002	58,82	–	–	6,9
2011	54,22	– 4,60	– 7,8	4,8
Durchschnitt 2002 bis 2011	60,87			5,7

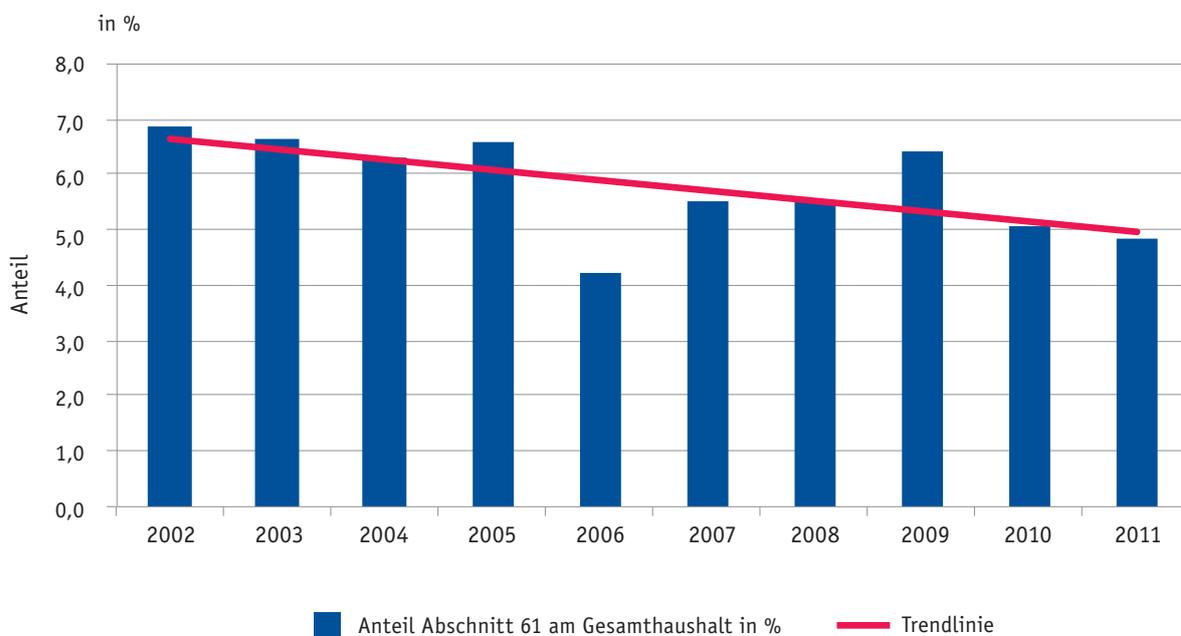
¹ einschließlich Abschnitt 0241 Bauleitungs- und Projektierungskosten

Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung; Darstellung RH

Der Gesamthaushalt des Landes Burgenland (ordentlicher und außerordentlicher Haushalt) erhöhte sich ab der Verlängerung der Bundesstraßen von rd. 858,65 Mio. EUR im Jahr 2002 auf rd. 1.120,69 Mio. EUR im Jahr 2011. Das entsprach einer Steigerung um 30,5 %. Der Rückgang des Abschnitts 61–Straßenbau von rd. 58,82 Mio. EUR im Jahr 2002 auf rd. 54,22 Mio. EUR im Jahr 2011, somit um rd. 7,8 %, stand im deutlichen Kontrast zur oben bezeichneten Entwicklung des Gesamthaushalts. Während der Anteil der Ausgaben für den Abschnitt 61–Straßenbau am Gesamthaushalt im Jahr 2002 noch 6,9 % betrug, belief sich der Anteil im Jahr 2011 auf 4,8 %. Durchschnittlich belief sich der Anteil von 2002 bis 2011 auf 5,7 %.

Mitteinsatz

Abbildung 5: Anteil Abschnitt 61–Straßenbau am Gesamthaushalt in den Jahren 2002 bis 2011 im Burgenland



Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung; Darstellung RH

(3) Die Entwicklung der Ausgaben des Gesamthaushalts und des Abschnitts 61–Straßenbau in der Steiermark ist in nachfolgender Tabelle dargestellt. Die Werte für die einzelnen Jahre sind der Anlage 2 zu entnehmen.

Tabelle 12: Entwicklung des Gesamthaushalts und des Abschnitts 61–Straßenbau in der Steiermark

	Gesamthaushalt		
	in Mio. EUR	Veränderung	
		in Mio. EUR	in %
2002	4.725,09	–	–
2011	5.378,51	653,42	13,8
Durchschnitt 2002 bis 2011	4.920,79		

	Abschnitt 61–Straßenbau			
	in Mio. EUR	Veränderung		Anteil am Gesamthaushalt
		in Mio. EUR	in %	in %
2002	169,26	–	–	3,6
2011	196,63	27,37	16,2	3,7
Durchschnitt 2002 bis 2011	195,11			4,0

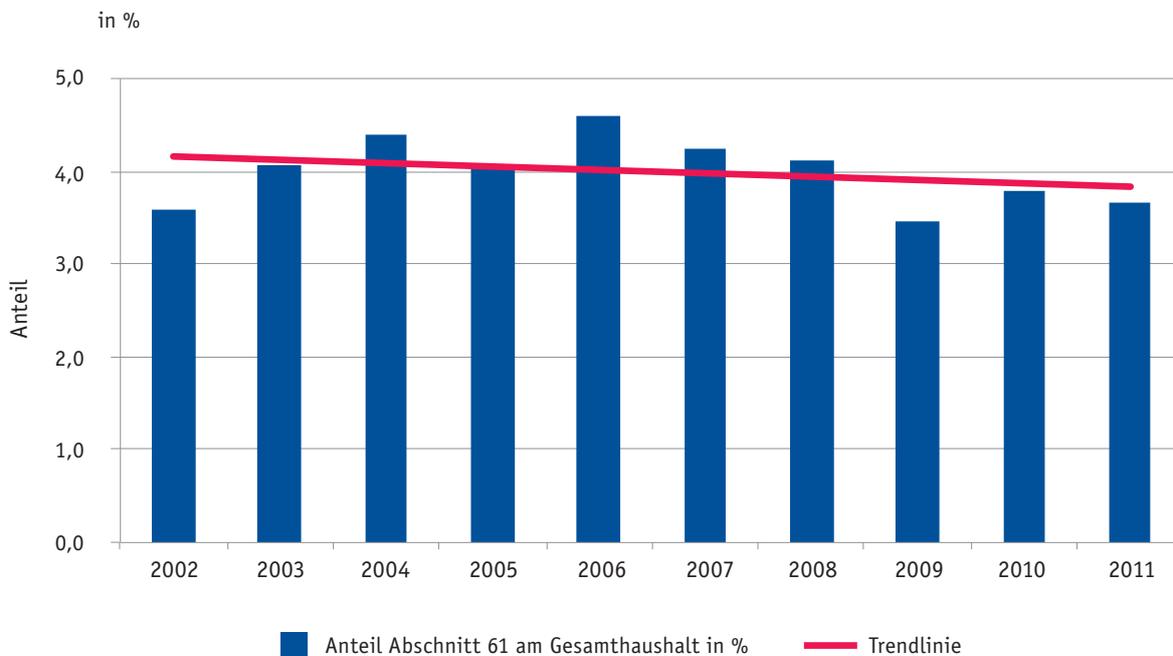
Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Darstellung RH

Der Gesamthaushalt des Landes Steiermark (ordentlicher und außerordentlicher Haushalt) erhöhte sich ab der Verlängerung der Bundesstraßen von rd. 4.725,09 Mio. EUR im Jahr 2002 auf rd. 5.378,51 Mio. EUR im Jahr 2011. Das entsprach einer Steigerung von rd. 13,8 %. Die Steigerung des Abschnitts 61–Straßenbau von rd. 169,26 Mio. EUR im Jahr 2002 auf rd. 196,63 Mio. EUR im Jahr 2011 lag mit rd. 16,2 % über der Steigerungsrate des Gesamthaushalts des Landes Steiermark.

Der Anteil der Ausgaben des Abschnitts 61–Straßenbau am Gesamthaushalt stieg in der Steiermark vom Jahr 2002 leicht von 3,6 % auf 3,7 % im Jahr 2011. Tendenziell war im Gegensatz dazu über den Beobachtungszeitraum 2002 bis 2011 jedoch eine Abnahme des Anteils der Ausgaben des Abschnitts 61–Straßenbau am Gesamthaushalt festzustellen. Durchschnittlich belief sich der Anteil von 2002 bis 2011 auf 4,0 %.

Mitteinsatz

Abbildung 6: Anteil Abschnitt 61–Straßenbau am Gesamthaushalt in den Jahren 2002 bis 2011 in der Steiermark



Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Darstellung RH

(4) Im Vergleich zur dargestellten Entwicklung in beiden Bundesländern stieg der Baukostenindex⁷⁰ für den Straßenbau von 2002 bis 2011 um rd. 47,2 %, der Baupreisindex⁷¹ im selben Zeitraum um rd. 26,8 %.

23.2 Der RH wies darauf hin, dass sich im Burgenland die Budgetmittel für den Straßenbau im Vergleich zum Gesamthaushalt rückläufig entwickelten. In der Steiermark war eine ähnliche Entwicklung mit weniger ausgeprägter Tendenz festzustellen.

⁷⁰ Der Baukostenindex beobachtet die Entwicklung der Kosten, die den Bauunternehmern bei der Ausführung von Bauleistungen durch Veränderung der Kostengrundlagen (Material und Arbeit) entstehen.

⁷¹ Der Baupreisindex erfasst vierteljährlich das Preisniveau einschlägiger Bauprojekte aus allen Bundesländern, indem die Marktpreise für repräsentative Einzelleistungen des Hoch- und Tiefbaus beobachtet und ausgewertet werden (Outputgröße). Der Baupreisindex gibt damit Auskunft über die Entwicklung der tatsächlichen Preise, die der Bauherr für die Bauarbeiten bezahlt.

Der Vergleich mit dem Baukosten- bzw. Baupreisindex zeigte, dass sich die Kosten für den Straßenbau wesentlich stärker als die Budgetmittel der Länder Burgenland und Steiermark erhöht hatten. Dies hatte zur Folge, dass jährlich indexbereinigt weniger Mittel für die Erhaltung und den Bau von Straßen zur Verfügung standen.

Mittleinsatz
Straßenbau

24.1 (1) Vor der Verlängerung der Bundesstraßen B finanzierte der Bund den Neubau sowie die bauliche und die betriebliche Erhaltung dieser Straßen projektbezogen. Zusätzlich erbrachten die Länder Leistungen für Planungen und die betriebliche Erhaltung der Autobahnen und Schnellstraßen im Auftrag der ASFINAG. Diese Aufwendungen wurden den Ländern von der ASFINAG rückerstattet.

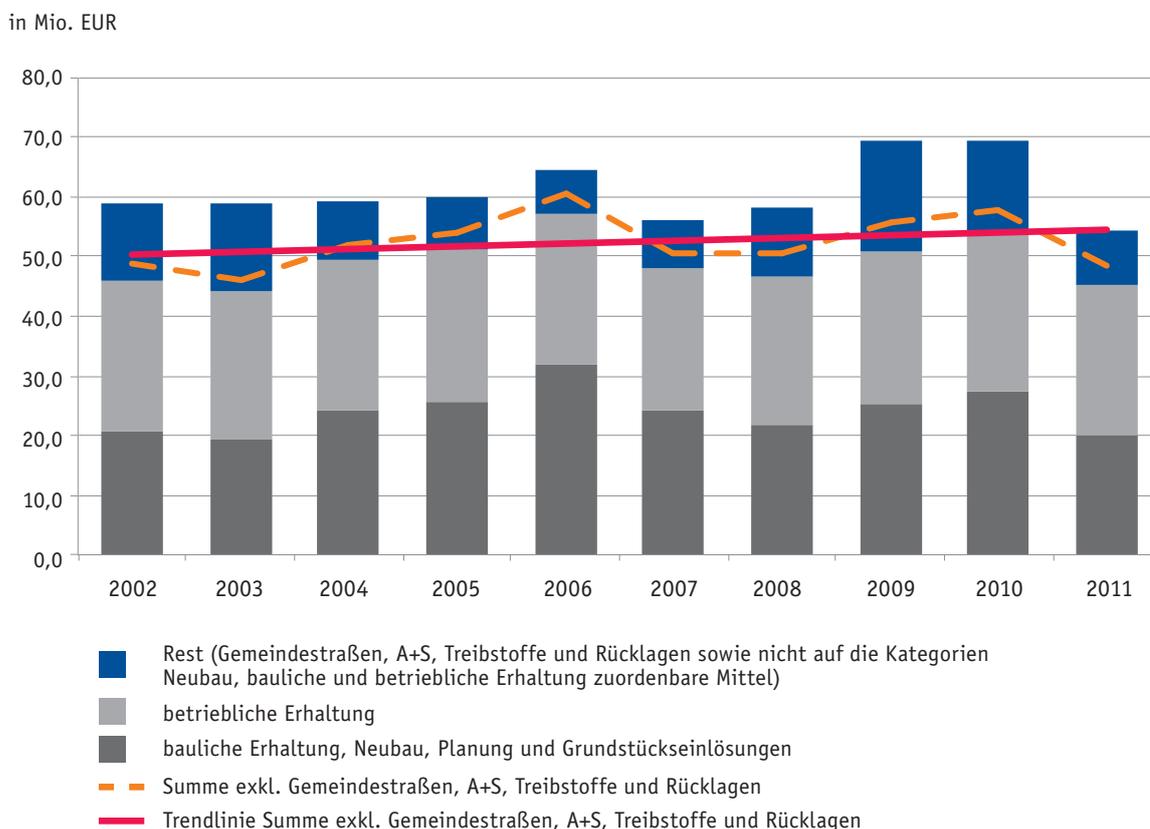
Nach der Verlängerung der Bundesstraßen erhielten die Länder von 2002 bis 2007 zweckgebundene Zuschüsse für Straßen. Mit dem Finanzausgleich 2008 wurden diese Zuschüsse in Ertragsanteile ohne Zweckbindung umgewandelt.

(2) Das Gesamtbudget des Landes Burgenland für den Abschnitt 61–Straßenbau für den Zeitraum von 2002 bis 2011 betrug durchschnittlich rd. 60,87 Mio. EUR⁷². Davon betrug der Anteil für die bauliche Erhaltung und den Neubau durchschnittlich rd. 24,09 Mio. EUR bzw. 39,6 %; der Anteil für die betriebliche Erhaltung belief sich auf durchschnittlich 25,20 Mio. EUR bzw. 41,4 %. Restliche Leistungen wie beispielsweise Leistungen für Straßen anderer Netzbetreiber beliefen sich im selben Zeitraum auf durchschnittlich 11,57 Mio. EUR bzw. 19,0 % (siehe Anlage 3).

⁷² In den Jahren 2008 bis 2011 waren darin auch Ausgaben (zwischen rd. 0,99 Mio. EUR und rd. 8,86 Mio. EUR) für Dieseltreibstoff von Betriebstankstellen mit privater Benützung in Mattersburg und Oberwart enthalten.

Mitteleinsatz

Abbildung 7: Mitteleinsatz Burgenland für Straßenbau (Abschnitt 61–Straßenbau)¹ in den Jahren 2002 bis 2011



A+S: Autobahnen und Schnellstraßen

¹ einschließlich Abschnitt 0241 Bauleitungs- und Projektierungskosten

Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung; Berechnung und Darstellung RH

Von 2002 bis 2011 verringerten sich die Ausgaben für den Straßenbau von 58,82 Mio. EUR auf 54,22 Mio. EUR bzw. um 7,8 %. In den Jahren 2009 und 2010 waren u.a. zufolge Rücklagenzuführungen für Neubauten und dem Ankauf von Dieseltreibstoffen die höchsten Ausgaben zu verzeichnen.

Im Jahr 2006 (um rd. 8,28 Mio. EUR) und im Jahr 2010 (um rd. 5,46 Mio. EUR) waren deutlich höhere Ausgaben für Neubauprojekte größeren Umfangs⁷³ festzustellen.

⁷³ 2006: B 63, Umfahrung Dürnbach–Schachendorf rd. 7,76 Mio. EUR und B 63a, Umfahrung Oberwart rd. 4,30 Mio. EUR; 2010: B 63a, Oberwart–Messezufahrt rd. 1,21 Mio. EUR und B 63a, Umfahrung Oberwart, 2. Teil rd. 3,74 Mio. EUR

Die Ausgaben exkl. Gemeindestraßen, Autobahnen und Schnellstraßen, Treibstoffe und Rücklagen betragen im Zeitraum von 2002 bis 2011 durchschnittlich 52,42 Mio. EUR, wobei der zehnjährige Trend eine leichte Steigerung zeigte. Abgesehen von den Jahren 2006, 2007 und 2010 lagen die Ausgaben für die betriebliche Erhaltung über den Ausgaben für die bauliche Erhaltung und den Neubau (Anlage 3).

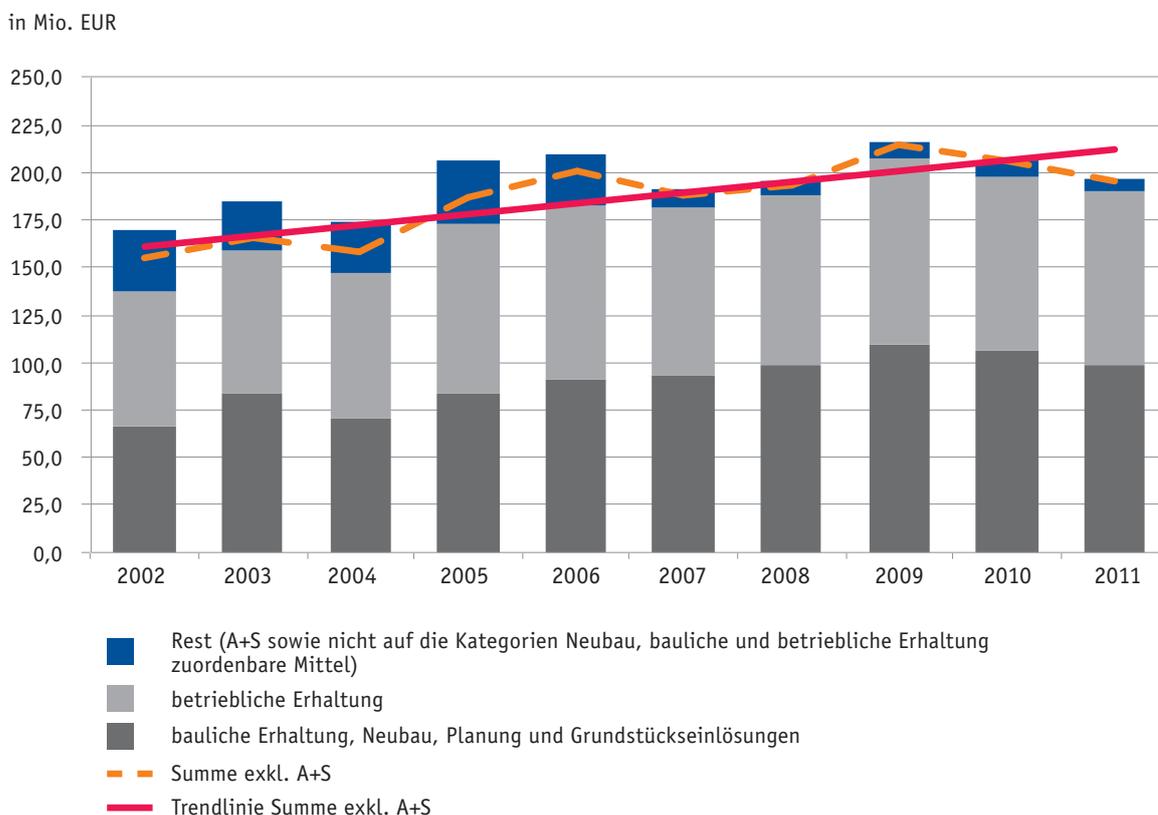
Ende 2012 verfügte das Land für die betriebliche und bauliche Erhaltung sowie den Neubau von Landesstraßen B über Rücklagen von insgesamt rd. 8,91 Mio. EUR.

(3) Das Gesamtbudget des Landes Steiermark für den Abschnitt 61–Straßenbau für den Zeitraum von 2002 bis 2011 betrug durchschnittlich rd. 195,10 Mio. EUR⁷⁴. Davon betrug der Anteil für die bauliche Erhaltung und den Neubau durchschnittlich rd. 90,09 Mio. EUR bzw. 46,2 %, der Anteil für die betriebliche Erhaltung belief sich auf durchschnittlich 86,34 Mio. EUR bzw. 44,3 %. Restliche Leistungen wie beispielsweise Leistungen für Straßen anderer Netzbetreiber beliefen sich im selben Zeitraum auf durchschnittlich 18,67 Mio. EUR bzw. 9,6 % (siehe Anlage 4).

⁷⁴ In den Jahren 2008 bis 2011 waren darin auch Ausgaben (zwischen rd. 0,99 Mio. EUR und rd. 8,86 Mio. EUR) für Dieseltreibstoff von Betriebstankstellen mit privater Benützung in Mattersburg und Oberwart enthalten.

Mitteleinsatz

Abbildung 8: Mitteleinsatz Steiermark für Straßenbau (Abschnitt 61) in den Jahren 2002 bis 2011



A+S: Autobahnen und Schnellstraßen

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnung und Darstellung RH

Von 2002 bis 2011 erhöhten sich die Ausgaben für den Straßenbau von 169,26 Mio. EUR auf 196,63 Mio. EUR bzw. um 16,2 %. Während die Ausgaben für die betriebliche Erhaltung seit 2005 mit Ausnahme des Jahres 2009 in etwa bei 90 Mio. EUR stagnierten, stiegen die Ausgaben für die bauliche Erhaltung und den Neubau im selben Zeitraum von rd. 83,47 Mio. EUR auf 99,10 Mio. EUR bzw. um 18,7 %. Seit dem Jahr 2007 lagen die Ausgaben für die bauliche Erhaltung und den Neubau über den Ausgaben für die betriebliche Erhaltung. Durch die Kündigung der Werkverträge mit den Bundesländern im Jahr 2006 durch die ASFINAG war in der Steiermark in weiterer Folge eine deutliche Verringerung der Ausgaben für die restlichen Leistungen festzustellen.

(4) In den Haushalten der Länder für den Straßenbau (Abschnitt 61–Straßenbau) verblieben Positionen, die nicht den Kategorien Neubau, bauliche und betriebliche Erhaltung von Straßen zuzuordnen waren (z.B. Druckwerke, Kraftfahrzeuge, Maßnahmen für den Radverkehr

etc.). Diese wurden für die Darstellung im gegenständlichen Bericht unter der Kategorie Rest subsumiert.

24.2 Der RH wies darauf hin, dass die Entwicklung der Ausgaben für den Straßenbau in der Steiermark deutlich über der Entwicklung der Ausgaben im Burgenland lag, was aufgrund des schlechten Straßenzustands nachvollziehbar war (siehe TZ 13). In den letzten Jahren legte die Steiermark einen größeren Schwerpunkt auf die bauliche Erhaltung und den Neubau, während die Ausgaben für betriebliche Erhaltung stagnierten. Dementsprechend lagen ab dem Jahr 2007 die Ausgaben für die bauliche Erhaltung und den Neubau über den Ausgaben für die betriebliche Erhaltung. Vergleichsweise dazu lagen im Burgenland – abgesehen von den Jahren 2006, 2007 und 2010 – die Ausgaben für die betriebliche Erhaltung über den Ausgaben für die bauliche Erhaltung und den Neubau.

Mittleinsatz betriebliche Erhaltung

25.1 (1) Bis zum Jahr 2002 finanzierte der Bund u.a. die betriebliche Erhaltung der Bundesstraßen B über den Bundeshaushalt. Für die diesbezüglichen Ausgaben der Länder überwies er Kostenabgeltungen und Rückersätze.

Noch vor der Verlängerung im Jahr 2001 ermittelte das BMVIT die Aufwendungen sowie Leistungskennzahlen für sämtliche Bundesstraßen B. Daraus ergaben sich zwischen 1998 und 2001 für die betriebliche Erhaltung im Burgenland Ausgaben zwischen rd. 6.000 EUR und rd. 6.300 EUR bzw. in der Steiermark zwischen rd. 6.300 EUR und rd. 7.200 EUR je Fahrstreifenkilometer.

(2) Die Ausgaben des Landes Burgenland für die betriebliche Erhaltung der Landesstraßen B und L betragen von 2002 bis 2011 bei annähernd gleichbleibender Netzlänge durchschnittlich jährlich rd. 25,20 Mio. EUR bzw. 7.126 EUR je Fahrstreifenkilometer. Dies entsprach von 2002 (rd. 25,35 Mio. EUR) bis 2011 (rd. 25,04 Mio. EUR) einer Verringerung um 1,2 %. Eine gesonderte Auswertung für die Landesstraßen B ist der Anlage 5 zu entnehmen. Die Ausgaben der betrieblichen Erhaltung der Landesstraßen B sanken um rd. 12,2 %.

(3) Die Ausgaben des Landes Steiermark für die betriebliche Erhaltung⁷⁵ betragen im Zeitraum von 2002 bis 2011 bei annähernd gleichbleibender Netzlänge durchschnittlich rd. 70,18 Mio. EUR bzw. 6.927 EUR je Fahrstreifenkilometer. Dies entsprach von 2002 (rd. 66,27 Mio. EUR) bis 2011 (rd. 77,83 Mio. EUR) einer Steigerung um rd. 17,4 % (Anlage 6).

Eine Unterteilung in Landesstraßen B und L zwecks getrennter Erfassung der Ausgaben für die betriebliche Erhaltung hatte das Land Steiermark – im Gegensatz zum Burgenland – ab dem Rechnungsabschluss 2003 nicht mehr vorgenommen.

(4) Eine Vergleichbarkeit mit den Leistungskennzahlen des Bundes war nur eingeschränkt möglich. Diese leiteten sich aus den Rechenwerken des Bundes ab und entsprachen damit nicht notwendigerweise den entsprechenden Ausgaben und Leistungskennzahlen gemäß den Rechnungsabschlüssen der Länder bzw. der in den RVS vorgesehenen Abgrenzung zwischen betrieblicher und baulicher Erhaltung.⁷⁶

Ein direkter Vergleich der Haushaltspositionen des Burgenlands und der Steiermark war nicht möglich, weil die Länder die Ausgaben für die betriebliche Erhaltung auf unterschiedlichen Haushaltsansätzen verbuchten (siehe auch TZ 27).

(5) Daher ermittelte der RH gemeinsam mit den Landesstraßenverwaltungen der überprüften Länder die Ausgaben für die betriebliche Erhaltung des Jahres 2011. Diese Ausgaben unterschieden sich vor allem dadurch von den Beträgen in den Rechnungsabschlüssen, dass die Bereiche Hochbau, Abschreibungen und Zentralkosten herausgerechnet und der Personalaufwand nur für das handwerkliche bzw. ausschließlich in der betrieblichen Erhaltung eingesetzte Personal eingerechnet wurde.

⁷⁵ Die Ausgaben der Steiermark für die betriebliche Erhaltung der Landesstraßen B und L setzten sich im Rechnungsabschluss aus den Ausgabenpositionen im Unterabschnitt 618 des Straßenerhaltungsdienstes und den Erhaltungsausgaben des Unterabschnittes 611 zusammen. Für Detailrechnungen bzw. Vergleiche u.a. mit anderen Rechenwerken waren diese Summen jedoch nicht geeignet, weil sie auch nicht der betrieblichen Erhaltung zuzurechnende Ausgaben beinhalteten. Zur Ermittlung der nur für Landesstraßen B und L getätigten Ausgaben der betrieblichen Erhaltung wurden auf diesen Unterabschnitten verbuchte Maßnahmen der baulichen Erhaltung und des Hochbaus sowie allfällige Personalausgaben für Streckenabschnitte der ASFINAG vom RH abgezogen.

⁷⁶ Die RVS 12.01.12, „Standards in der betrieblichen Erhaltung von Landesstraßen“, Ausgabe 1. Juni 2008, zählte z.B. Instandhaltung zur betrieblichen Straßenerhaltung, Instandsetzung und Erneuerungen größeren Umfangs jedoch nicht.

Die Ausgaben für den nördlichen Bereich des Burgenlands betragen rd. 10,83 Mio. EUR bzw. 6.055 EUR je Fahrstreifenkilometer und für den südlichen Bereich rd. 10,59 Mio. EUR bzw. 6.043 EUR je Fahrstreifenkilometer.

Im Vergleich dazu betragen die Ausgaben der Steiermark im Jahr 2011 landesweit rd. 68,06 Mio. EUR bzw. 6.763 EUR je Fahrstreifenkilometer. In den alpinen Bezirken der Steiermark (z.B. Straßenmeistereien Bruck, Liezen durchschnittlich 7.693 EUR je Fahrstreifenkilometer) waren u.a. infolge des aufwendigeren Winterdienstes höhere Ausgaben zu verzeichnen als in der südöstlichen Steiermark (Straßenmeistereien Feldbach, Hartberg und Leibnitz durchschnittlich 6.392 EUR je Fahrstreifenkilometer), die hinsichtlich der Topografie dem Südburgenland ähnelte (siehe Tabelle 13).

Tabelle 13: Kosten der betrieblichen Erhaltung pro Fahrstreifenkilometer im Vergleich: Burgenland (Regionen) und Steiermark (Straßenmeistereien) 2011¹

	2011
	in EUR pro Fahrstreifenkilometer
Burgenland	
Burgenland Nord	6.055
Burgenland Süd	6.043
Burgenland Durchschnitt	6.049
Steiermark	
Bruck	7.806
Feldbach	7.199
Graz	6.600
Hartberg	5.899
Judenburg	6.586
Leibnitz	6.077
Liezen	7.580
Bruck, Liezen Durchschnitt	7.693
Feldbach, Hartberg, Leibnitz Durchschnitt	6.392
Steiermark Durchschnitt	6.763

¹ betriebliche Erhaltung ohne Hochbau, Abschreibungen und Kosten der Zentrale

Quellen: Ämter der Burgenländischen und Steiermärkischen Landesregierung; Darstellung RH

Mitteleinsatz

(6) Im Vergleich zur dargestellten Entwicklung des Mitteleinsatzes für die betriebliche Erhaltung (TZ 25) in beiden Bundesländern stieg der Baukostenindex⁷⁷ für den Straßenbau im Schnitt der Jahre 2002 bis 2011 um rd. 47,2 %.

25.2 Der RH hob positiv hervor, dass die Entwicklung der Ausgaben für die betriebliche Erhaltung in beiden Ländern weit unter dem für einen Vergleich herangezogenen Baukostenindex für den Straßenbau lag.

Er wies darauf hin, dass vergleichbare Regionen wie das südliche Burgenland und die südöstliche Steiermark (Bezirke Feldbach, Hartberg und Leibnitz) ähnliche jährliche Betriebskosten aufwiesen.

Mitteleinsatz bauliche Erhaltung und Neubau

26.1 (1) Nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Ausgaben der Bau-tätigkeit im Straßenbau vor und nach der Verlängerung:

Tabelle 14: Entwicklung der Ausgaben für Landesstraßen B für bauliche Erhaltung, Neubau und Grundstückseinlösungen zwischen 2000 und 2011 im Burgenland und der Steiermark

	Durchschnitt		
	2000 bis 2001 ¹	2002 bis 2008	2002 bis 2011
	in Mio. EUR ²		
Burgenland	14,07	15,49	14,59
Steiermark	51,89	40,53	–
	EUR je Fahrstreifenkilometer (Burgenland: 1.144 km, Steiermark: 3.373 km)		
Burgenland	12.298	13.539	12.749
Steiermark	15.382	12.017	–

¹ Die Ausgaben der Vorjahre lagen nur aggregiert inkl. der betrieblichen Erhaltung vor. Durch vorgegebenen Zeitraum war die Vergleichbarkeit eingeschränkt.

² Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Ämter der Burgenländischen und Steiermärkischen Landesregierung; Darstellung RH

⁷⁷ Der Baukostenindex beobachtet die Entwicklung der Kosten, die den Bauunternehmern bei der Ausführung von Bauleistungen durch Veränderung der Kostengrundlagen (Material und Arbeit) entstehen.

(2) Die Ausgaben des Bundes für die bauliche Erhaltung, Neubau und Grundstückseinlösung für Landesstraßen B betragen vor der Verlängerung im Burgenland in den Jahren 2000 und 2001 durchschnittlich rd. 14,07 Mio. EUR und im Zeitraum 2002 bis 2011 durchschnittlich rd. 14,59 Mio. EUR.⁷⁸ Sie entsprachen in etwa den Ausgaben des Bundes in den Jahren 2000 und 2001. Pro Fahrstreifenkilometer betragen die Ausgaben im Jahr 2000 11.945 EUR und im Jahr 2001 12.652 EUR.

Die durchschnittlichen Ausgaben für bauliche Erhaltung, Neubaumaßnahmen und Grundstückseinlösungen von Landesstraßen B betragen für das Burgenland von 2002 bis 2011⁷⁹ 12.749 EUR je Fahrstreifenkilometer (bauliche Erhaltung 7.021 EUR, Neubau 5.123 EUR, Grundstückseinlösungen 605 EUR) (Anlage 7).

Für die Steiermark betragen die Ausgaben für die bauliche Erhaltung, Neubau und Grundstückseinlösung für Landesstraßen B vor der Verlängerung in den Jahren 2000 bis 2001 durchschnittlich rd. 51,89 Mio. EUR. Die Ausgaben für den Neubau und die bauliche Erhaltung der Landesstraßen B betragen im Zeitraum 2002 bis 2008 durchschnittlich rd. 40,53 Mio. EUR⁸⁰. Eine Trennung in Landesstraßen B und Landesstraßen L erfolgte nur im Zeitraum 2002 bis 2008 für die Bereiche Neubau und bauliche Erhaltung des ordentlichen Haushalts; nicht getrennt in Landesstraßen B und L wurden die Bereiche Neubau und bauliche Erhaltung des außerordentlichen Haushalts sowie die Ausgaben für Grundstückseinlösungen und Planungen.

Aufgrund des Fehlens dieser getrennten Erfassung war ein Vergleich mit den Ausgaben vor der Verlängerung (inkl. Vergleich der Fahrstreifenkilometer) nicht möglich. In den Jahren 2000 und 2001 betragen die Ausgaben pro Fahrstreifenkilometer 14.803 EUR bzw. 15.962 EUR, im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2008 12.017 EUR (bauliche Erhaltung 5.893 EUR, Neubau 6.124 EUR) (Anlage 8).

⁷⁸ setzt sich zusammen aus: bauliche Erhaltung 8,03 Mio. EUR, Neubau 5,86 Mio. EUR und Grundstückseinlösung 0,69 Mio. EUR (Anlage 7)

⁷⁹ im Zeitraum 2002 bis 2008 13.539 EUR je Fahrstreifenkilometer (bauliche Erhaltung 6.874 EUR, Neubau 6.154 EUR und Grundstückseinlösungen 511 EUR).

⁸⁰ setzt sich zusammen aus: Neubau (oH.) 20,65 Mio. EUR und bauliche Erhaltung rd. 19,87 Mio. EUR (Anlage 8); nicht enthalten sind Mittel für den Neubau und die bauliche Erhaltung für die Landesstraßen B aus dem aoH. sowie Mittel für die Grundstückseinlösung und die Planung

(3) Das Gesamtbudget des Landes Burgenland für die Landesstraßen B abzüglich der betrieblichen Erhaltung und diverser weiterer Ausgaben⁸¹ bildete den Budgetrahmen für die bauliche Erhaltung und den Neubau. Für die Umsetzung von Neubauprojekten war auch die Verwendung von Rücklagen notwendig. Große Neubauprojekte (z.B. B 63, Umfahrung Dürnbach-Schachendorf: 19,48 Mio. EUR) wurden mit Entnahmen aus Rücklagen realisiert.

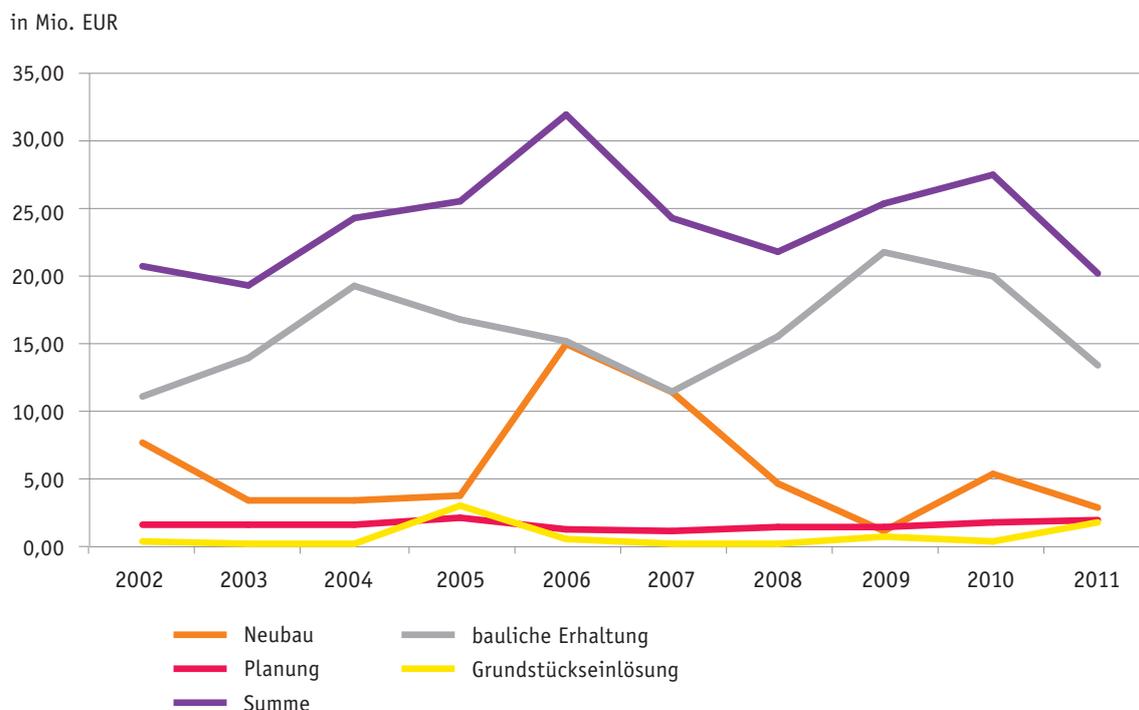
Planungsleistungen waren Teil des Gesamtbudgets, schienen jedoch nicht im Bauprogramm auf, sondern wurden in einer eigenen Datenbank ohne Bezug zu den Bauleistungen gespeichert. Ein Verhältnis der Planungsleistungen zu den Bauleistungen konnte aus diesem Grund bzw. wegen planerischer Eigenleistungen der Fachabteilung nicht ermittelt werden.

(4) Ein Vergleich des Mittleinsatzes für die bauliche Erhaltung und den Neubau von Straßen zeigte, dass das Land Burgenland von 2002 bis 2011 mehr für die bauliche Erhaltung von Straßen als für den Neubau ausgab. Die Ausgaben für die bauliche Erhaltung lagen im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2011 bei rd. 15,83 Mio. EUR (Minimum im Jahr 2002 rd. 11,08 Mio. EUR, Maximum im Jahr 2009 rd. 21,86 Mio. EUR). Die Ausgaben für den Neubau betragen im Durchschnitt von 2002 bis 2011 rd. 5,86 Mio. EUR (Minimum im Jahr 2009 rd. 1,14 Mio. EUR, Maximum im Jahr 2011 rd. 14,93 Mio. EUR) (Anlage 7).

Grafisch stellt sich diese Entwicklung wie folgt dar:

⁸¹ z.B. Geräteanschaffungen, Radwege, Lärmschutzfenster, Aufwendungen für Planungsleistungen und Hochbauten

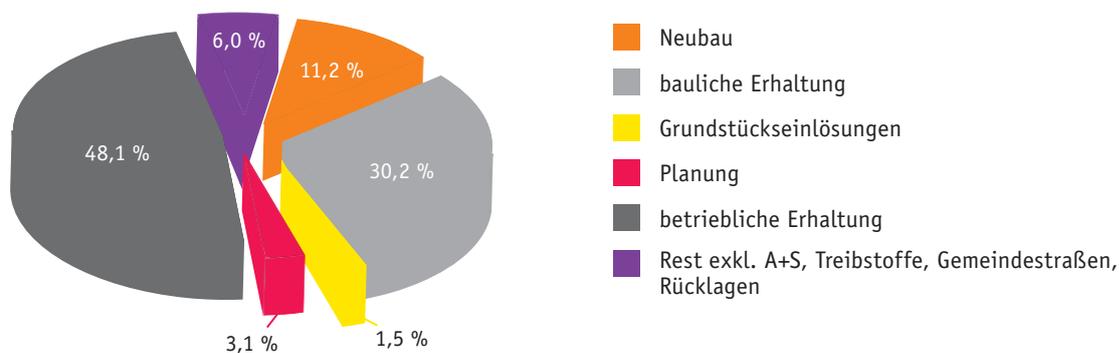
Abbildung 9: Gegenüberstellung Mittleinsatz des Landes Burgenland für Neubau, bauliche Erhaltung, Planung und Grundstückseinlösung in den Jahren 2002 bis 2011



Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung; Darstellung RH

Der Anteil der Ausgaben für den Neubau belief sich von 2002 bis 2011 im Burgenland auf 11,2 % des Abschnitts 61–Straßenbau, derjenige für die bauliche Erhaltung auf 30,2 %.

Abbildung 10: Durchschnittliche Aufteilung des Abschnitts 61–Straßenbau im Land Burgenland in den Jahren 2002 bis 2011



A+S: Autobahnen und Schnellstraßen

Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung; Darstellung RH

(5) Neben den Mitteln aus dem ordentlichen Haushalt waren in der Steiermark, mit Ausnahme der Jahre 2003 und 2004, seit 2001 in allen Jahren Mittel zur Errichtung von Straßenbauprojekten im außerordentlichen Haushalt vorgesehen. Die Höhe des außerordentlichen Haushalts (inkl. Konjunkturausgleichspaket) belief sich zwischen rd. 1,90 Mio. EUR im Jahr 2006 und rd. 19,41 Mio. EUR im Jahr 2010. Die durchschnittliche Höhe des außerordentlichen Haushalts betrug rd. 9,02 Mio. EUR.

Eine Trennung der Mittel in Landesstraßen B und Landesstraßen L wurde im außerordentlichen Haushalt nicht durchgeführt. Verwendet wurden die Mittel aus dem außerordentlichen Haushalt u.a. für größere Bauvorhaben, die aus dem ordentlichen Haushalt nicht hätten finanziert werden können (z.B. B 114 Trieben-Sunk, B 67a Südgürtel Graz und diverse Baumaßnahmen im Zusammenhang mit der Ski-Weltmeisterschaft 2013 in Schladming).

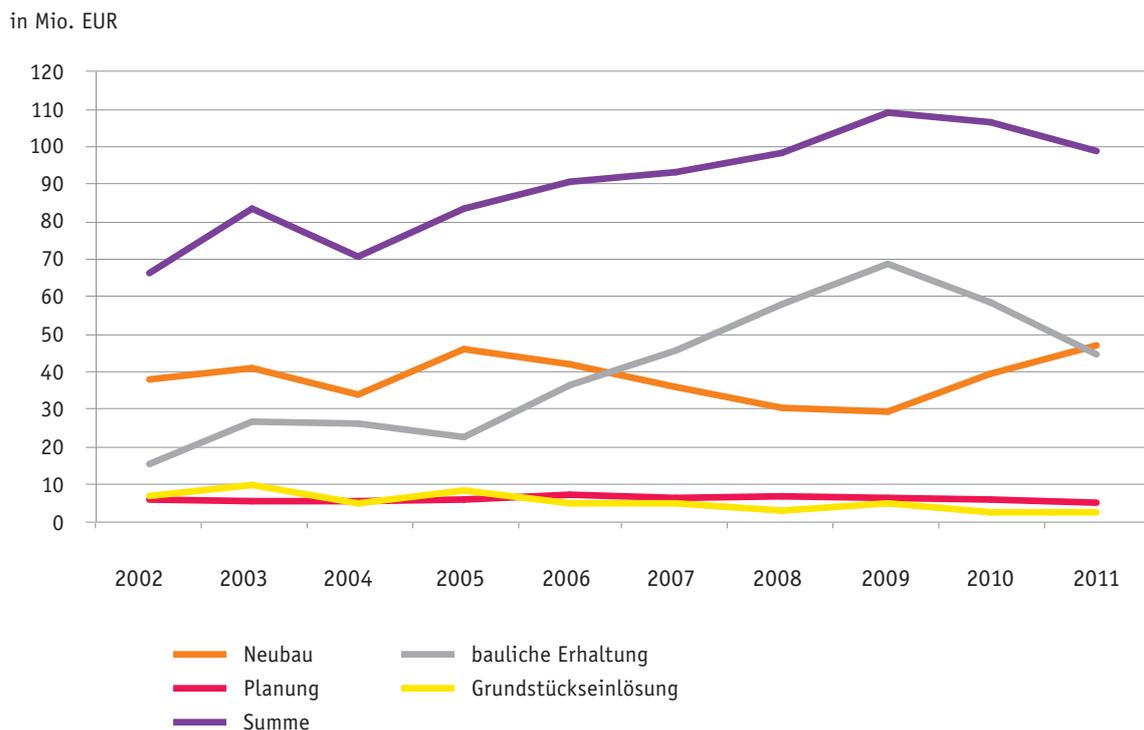
(6) Ein Vergleich des Mittelleinsatzes für die bauliche Erhaltung und den Neubau von Straßen zeigte, dass das Land Steiermark in den Jahren 2002 bis 2006 und im Jahr 2011 (Ski-Weltmeisterschaft 2013 in Schladming) mehr für den Neubau von Straßen als für die bauliche Erhaltung, hingegen in den Jahren 2007 bis 2010 mehr für die bauliche Erhaltung ausgab. Die Ausgaben für die bauliche Erhaltung lagen im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2011 bei rd. 40,30 Mio. EUR (Minimum im Jahr 2002 rd. 15,16 Mio. EUR, Maximum im Jahr 2009 rd. 68,82 Mio. EUR). Die Ausgaben für den Neubau betragen im Durchschnitt von 2002 bis 2011 rd. 38,34 Mio. EUR (Minimum im Jahr 2009 rd. 29,02 Mio. EUR, Maximum im Jahr 2011 rd. 47,17 Mio. EUR) (Anlage 8).

Weiters war festzustellen, dass sich die Mittel des ordentlichen Haushalts für den Neubau seit dem Höchststand im Jahr 2005 von rd. 41,42 Mio. EUR auf rd. 28,66 Mio. EUR im Jahr 2011 erheblich reduzierten. Im Gegenzug wurden jedoch die Mittel im außerordentlichen Haushalt (inkl. Konjunkturausgleichspaket) seit dem Jahr 2006 von rd. 1,90 Mio. EUR auf rd. 18,51 Mio. EUR im Jahr 2011 erhöht⁸² (Anlage 8).

⁸² Sonderfinanzierung B 114, Trieben-Sunk, Ski-Weltmeisterschaft 2013 in Schladming und Sonderfinanzierung Straßeninfrastruktur

Grafisch stellt sich diese Entwicklung wie folgt dar:

Abbildung 11: Gegenüberstellung Mittelleinsatz des Landes Steiermark für Neubau, bauliche Erhaltung, Planung und Grundstückseinlösung in den Jahren 2002 bis 2011

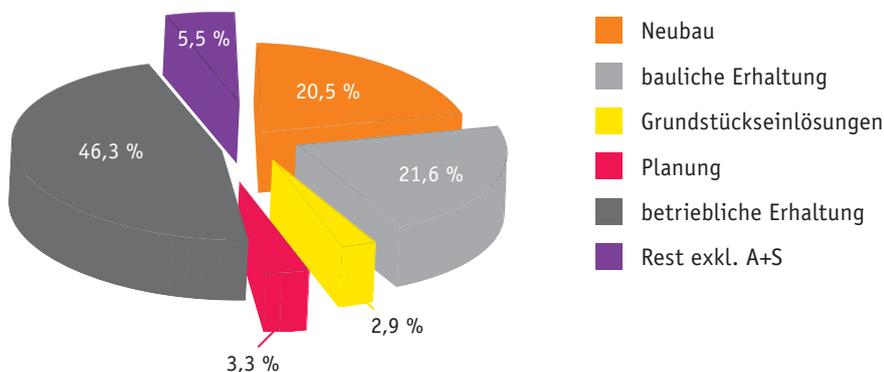


Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Darstellung RH

Der Anteil der Ausgaben für den Neubau belief sich von 2002 bis 2011 in der Steiermark auf 20,5 % des Abschnitts 61–Straßenbau, derjenige für die bauliche Erhaltung auf 21,6 %.

Mitteleinsatz

Abbildung 12: Durchschnittliche Aufteilung des Abschnitts 61 im Land Steiermark in den Jahren 2002 bis 2011



A+S: Autobahnen und Schnellstraßen

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Darstellung RH

Seit dem Jahr 2011 war in der Steiermark mit der Einführung des Projektmanagements eine gemeinsame Erfassung der Planungskosten und der Baukosten vorgesehen.

26.2 Der RH kritisierte die im Burgenland von den Bauleistungen getrennt geführte Datenbank für die Planungsleistungen, weil dadurch die Steuerungsmöglichkeiten eingeschränkt waren. Er empfahl dem Land Burgenland, diese Leistungen in einer einheitlichen Datenbank zusammenzuführen.

Der RH wies darauf hin, dass in der Steiermark der Anteil der Ausgaben für den Neubau von 2002 bis 2011 am Abschnitt 61–Straßenbau mit 20,5 % deutlich höher als im Burgenland mit 11,2 % war. Im Gegensatz dazu war die bauliche Erhaltung im gleichen Untersuchungszeitraum im Burgenland mit 30,2 % höher als in der Steiermark mit 21,6 %.

Er hielt fest, dass im Burgenland die Ausgaben für die bauliche Erhaltung im gesamten Untersuchungszeitraum über jenen für den Neubau lagen, während in der Steiermark eine Trendumkehr zugunsten der baulichen Erhaltung erst ab 2007 erkennbar war.

Der RH kritisierte daher, dass das Land Steiermark in den Jahren 2002 bis 2006 trotz des schlechten Straßenzustands mehr Mittel für den Neubau als für die bauliche Erhaltung aufwendete. Der RH wies jedoch darauf hin, dass die Steiermark ab dem Jahr 2007 – mit Ausnahme des Jahres 2011 – mehr Mittel für die bauliche Erhaltung als für den Neubau von Straßen ausgab und damit auf den schlechten Zustand

des Straßennetzes reagierte (siehe TZ 13) bzw. verstärktes Augenmerk auf die bauliche Erhaltung der Straßen und Brücken richtete.

Verbuchung

27.1 (1) Vor der Übertragung der Bundesstraßen B vergütete der Bund die bei den Ländern angefallenen Ausgaben in der Regel durch Rückersätze. Die Länder Burgenland und Steiermark verbuchten diese Einnahmen auf unterschiedlichen Haushaltsansätzen:

- Das Land Burgenland verbuchte z.B. Einnahmen für Planungskosten (im Wesentlichen für Bauleitung und Projektierung) vor und nach der Übertragung der Bundesstraßen im Jahr 2002 im Unterabschnitt 024–Aufgabenerfüllung durch Dritte.
- Das Land Steiermark hingegen verbuchte die Kostenersätze für Planungskosten bis zum Jahr 2000 zwar ebenfalls im Unterabschnitt 024–Aufgabenerfüllung durch Dritte, im Jahr 2001 jedoch im Unterabschnitt 610–Bundesstraßen.

(2) Die in den Jahren 2002 bis 2007 vereinnahmten Zweckzuschüsse des Bundes verteilten die Länder auf unterschiedliche Einnahmenansätze. Während das Burgenland die Zweckzuschüsse auf Ansätze in den Unterabschnitten 024–Aufgabenerfüllung durch Dritte und 610–Bundesstraßen aufteilte, wählte die Steiermark im selben Zeitraum vier unterschiedliche Ansätze im Unterabschnitt 611–Landesstraßen. Für das Jahr 2002 z.B. war es weder dem Land Steiermark noch dem RH möglich, die Vereinnahmung und Aufteilung des Zweckzuschusses in Höhe von rd. 59,17 Mio. EUR vollständig nachzuvollziehen.

(3) Hingegen sah die für die richtige Zuordnung maßgebliche Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV)⁸³ die Verbuchung von Finanzzuweisungen und Zuschüssen im Abschnitt 94 bzw. von Zweckzuschüssen im Unterabschnitt 945–Sonstige Zuschüsse des Bundes vor.⁸⁴

(4) Eine Unterteilung in Landesstraßen B und L zwecks getrennter Erfassung der Ausgaben für die betriebliche Erhaltung hatte das Land Steiermark im Gegensatz zum Burgenland ab dem Rechnungsabschluss 2003 nicht mehr vorgenommen. Ein direkter Vergleich der Haushaltspositi-

⁸³ BGBl. Nr. 787/1996 i.d.g.F.

⁸⁴ Auch ein Beschluss des „VR-Komitees“ (Ständiges Komitee im Sinne des Übereinkommens vom 28. Juni 1974 hinsichtlich Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften) im Jahr 2012 verwies für die analog zu verbuchenden Zweckzuschüsse aus dem Bereich Pflege auf den Unterabschnitt 945. Von Landesseite lag dazu kein Einwand vor.

onen des Burgenlands und der Steiermark war nicht möglich, weil die Länder die Ausgaben für die betriebliche Erhaltung auf unterschiedlichen Haushaltsansätzen⁸⁵ verbuchten (siehe auch TZ 25). Während die Steiermark nach 2008 die Ausgaben für die bauliche Erhaltung und den Neubau nicht mehr in Landesstraßen B und L trennte, nahm das Burgenland weiterhin eine getrennte Erfassung vor.

- 27.2** Der RH kritisierte die divergierende Vorgangsweise der überprüften Länder bei der Verbuchung von Einnahmen, Ausgaben und Zweckzuschüssen, weil dadurch ein Vergleich bzw. eine lückenlose Nachverfolgung innerstaatlicher Zahlungsströme erschwert bzw. unmöglich gemacht wurde. Um innerstaatliche Transfers in den Rechnungsabschlüssen der Gebietskörperschaften nachvollziehen zu können, bedarf es einer Symmetrie im Kontenplan der zahlenden und der einnehmenden Körperschaft.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland und Steiermark, allfällige Zuweisungen und Zweckzuschüsse künftig auf die dafür in der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung vorgesehenen Haushaltsansätze zu verbuchen. Darüber hinaus empfahl er den Ländern Burgenland und Steiermark, einheitliche Begriffsdefinitionen und Darstellungsformen sowie die Einheitlichkeit der Verbuchungspraxis sicherzustellen, um die Vergleichbarkeit der Rechnungsabschlüsse zu erzielen.

Der RH erachtete die im Burgenland praktizierte rechnerische und buchhalterische Trennung der Mittel in Landesstraßen B und L für den Zeitraum der Auszahlung des Zweckzuschusses bis 2007 im Interesse der Nachvollziehbarkeit und Transparenz positiv. Nach Umwandlung der Zuschüsse in Ertragsanteile hielt der RH diese Trennung jedoch für nicht mehr erforderlich. Er empfahl dem Land Burgenland, zwecks Vereinfachung in Hinkunft darauf zu verzichten.

- 27.3** *Das Land Steiermark übermittelte in seiner Stellungnahme einen Beschluss der Steiermärkischen Landesregierung vom Mai 2002, aus dem die Neuregelung der Verbuchung infolge der Verländerung der Bundesstraßen hervorging. Das Land Steiermark habe aufgrund der Übersichtlichkeit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz der vorgenommenen Übertragung der Bundesstraßen die Verbuchung des Zweckzuschusses im Abschnitt „Straßenbau“ gewählt.*

⁸⁵ im Burgenland: 1/610709, Betriebliche Erhaltung Bundesstraßen B, Sonstige Sachausgaben, Ermessensausgaben; 1/611409, Landesstraßen-Instandhaltung, Sonstige Sachausgaben; 1/611420, Leistungen für Personal
in der Steiermark: 1/6111, Landesstraßen-Straßenerhaltungsdienst (STED); 1/6180, Straßenerhaltungsdienst (STED)

27.4 Mit Bezug auf den Beschluss der Steiermärkischen Landesregierung verwies der RH darauf, dass die Verbuchung von Zweckzuschüssen nicht zu jenen Vorgängen gehörte, die gemäß VRV der Regelung durch die Länder vorbehalten waren. Dementsprechend wären die Festlegungen der VRV zu Zweckzuschüssen anzuwenden gewesen, was im konkreten Fall zu einer einheitlichen und vergleichbaren Verbuchung geführt hätte.

Zusammenfassende Beurteilung

28 Zusammenfassend gelangte der RH zu nachstehender Beurteilung:

(1) Insgesamt wertete der RH die Verlängerung der Bundesstraßen positiv, konnten damit doch die angestrebten Ziele, wie die Verkürzung von Kompetenz- und Genehmigungswegen, die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten, mehr Entscheidungsspielräume für die Länder sowie rascheres und flexibleres Reagieren auf regionale Bedürfnisse erreicht werden.

(2) Der RH wies darauf hin, dass – trotz der im § 13 F-VG 1948 gebotenen Möglichkeit, Bedingungen an die Gewährung von Zweckzuschüssen zu knüpfen – im Zuge der Verlängerung keine Vorgaben bezüglich der Zustandserfassung der Straßen festgelegt bzw. keine Vorsorge für eine einheitliche Erfassungsmethodik und die Entwicklung eines einheitlichen Bewertungssystems in allen Ländern getroffen wurden. Aus der Sicht des RH wäre dies jedoch eine Grundvoraussetzung für aussagekräftige Vergleiche der Straßenzustände und die Beobachtung der Entwicklung der Netzqualität gewesen.

(3) Unter Berücksichtigung der Anwendung unterschiedlicher Methoden für die Erfassung des Straßenzustands zeigte sich, dass die Qualität des burgenländischen Straßennetzes deutlich besser war als die des steirischen. Dem Burgenland gelang es, die Zustandsklassen 4 (schlecht) und 5 (sehr schlecht) der Landesstraßen B seit der Verlängerung zu verringern. In der Steiermark blieb der Anteil der Landesstraßen B in diesen Zustandsklassen unverändert.

(4) Im Rahmen der Verlängerung hatte das BMVIT zwar ein Verwaltungsübereinkommen über die Kooperation zwischen den Ländern und dem BMVIT entwickelt, ein Beschluss des Übereinkommens und somit eine institutionalisierte Zusammenarbeit in den Bereichen Verkehrspolitik, Datenaustausch, technische Fragestellungen und Vertretung gegenüber der EU konnte aber nicht erreicht werden.

Zusammenfassende Beurteilung

(5) Den durch die Verländerung ermöglichten jährlichen Einsparungserfolg für den Bund in der Höhe von durchschnittlich rd. 3,69 Mio. EUR durch personelle Einsparungen würdigte der RH als positiv. In den Ländern ergaben sich unmittelbar durch die Verländerung weder organisatorische noch finanzielle Auswirkungen.

(6) Vor der Verländerung waren im Bereich der Bundesstraßenverwaltung die RVS im Interesse einer einheitlichen Vorgangsweise im gesamten Bundesgebiet verbindlich anzuwenden. Diese Verpflichtung fiel nach der Verländerung weg und es blieb den Ländern überlassen, in eigenen Vorschriften und Richtlinien die RVS als verbindlich zu erklären oder Ausnahmen zuzulassen.

(7) Die Länder verbuchten die Einnahmen und Ausgaben, aber auch die in den Jahren 2002 bis 2007 überwiesenen Zweckzuschüsse auf unterschiedlichen Haushaltsstellen. Auch die Kontenbezeichnungen differierten stark. Trotz der für die richtige Zuordnung maßgeblichen Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung war die Vergleichbarkeit der betreffenden Abschnitte in den Rechnungsabschlüssen der Länder nur sehr schwer bzw. überhaupt nicht möglich.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

29 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen hervor:

BMVIT, Länder
Burgenland und
Steiermark

(1) Infolge des uneinheitlichen Informationsstandes und der verbesserungsfähigen Kooperationsmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern sollten – analog zur bestehenden Vereinbarung betreffend die Baudatenbank Austria (BAUT) – auch Informationen zum Straßenzustand nach einheitlichen Gesichtspunkten gemeinsam erfasst, bearbeitet und gegebenenfalls an die EU weitergeleitet werden. (TZ 17)

BMVIT und BMF

(2) Bei künftigen vergleichbaren Verwaltungsreformaßnahmen sollten die Möglichkeiten des F-VG 1948, Bedingungen an die Gewährung von Zweckzuschüssen zu knüpfen, genutzt werden. (TZ 3)

(3) Unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung wäre nach Übertragung der Bundesstraßen B nunmehr auch eine Übertragung der Vereinnahmung der betreffenden Strafgelder auf die Länder zu prüfen. Gleichzeitig wären die Ertragsanteile in Höhe dieser Strafgelder zu reduzieren. (TZ 6)

Länder Burgenland
und Steiermark

(4) Allfällige künftige Zuweisungen und Zweckzuschüsse sollten auf die dafür in der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung vorgesehenen Haushaltsansätze verbucht werden. (TZ 27)

(5) Es wären einheitliche Begriffsdefinitionen und Darstellungsformen sowie die Einheitlichkeit der Verbuchungspraxis sicherzustellen, um die Vergleichbarkeit der Rechnungsabschlüsse zu erzielen. (TZ 27)

Land Burgenland

(6) Zwecks Vergleichs der geschätzten Kosten mit den Ist-Kosten gemäß dem Bauprogramm sollten verpflichtende jährliche Abweichungsanalysen zum Bauprogramm eingeführt werden; dafür sollte die vorhandene Verknüpfung des Bauprogramms mit der Verrechnungssoftware genutzt werden. (TZ 20)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(7) Zur Abwicklung von Bauvorhaben sollte ein umfassendes Projektmanagementsystem angewendet werden. (TZ 22)

(8) Bauleistungen und die bisher in einer Datenbank getrennt geführten Planungsleistungen sollten in einer einheitlichen Datenbank zusammengeführt werden. (TZ 26)

(9) Auf die noch praktizierte rechnerische und buchhalterische Trennung der Mittel in Landesstraßen B und L im Burgenland sollte nach Umwandlung der Zuschüsse in Ertragsanteile zwecks Vereinfachung in Hinkunft verzichtet werden. (TZ 27)

Land Steiermark

(10) Das Ziel der Angleichung an andere Systeme der Zustandserfassung bzw. an das System der ASFINAG sollte umgesetzt sowie eine einheitliche, vergleichbare und messtechnisch unterstützte Zustandserfassung für die Landesstraßen eingerichtet werden. (TZ 12)

(11) Für den Bezirk Voitsberg sollten das ausständige Regionale Verkehrskonzept erstellt und die bereits vorhandenen Regionalen Verkehrskonzepte bei Bedarf evaluiert werden. (TZ 19)

(12) Um die tatsächlichen Kosten der Straßenbauprojekte den Bauprogrammen entnehmen zu können, sollte – analog zum Land Burgenland – das Bauprogramm mit dem Haushaltsverrechnungsprogramm verknüpft werden. (TZ 20)

(13) In Anbetracht der finanziellen Lage und des vergleichsweise schlechten Straßenzustands sollten Neubauprojekte restriktiv umgesetzt bzw. die Mittel auf die bauliche Erhaltung fokussiert werden. (TZ 21)

ANHANG

Anlage 1: Entwicklung des Abschnitts 61–Straßenbau im Vergleich zum Gesamthaushalt Burgenland in den Jahren 2002 bis 2011

Anlage 2: Entwicklung des Abschnitts 61–Straßenbau im Vergleich zum Gesamthaushalt Steiermark in den Jahren 2002 bis 2011

Anlage 3: Mitteleinsatz Burgenland für Straßenbau in den Jahren 2002 bis 2011

Anlage 4: Mitteleinsatz Steiermark für Straßenbau in den Jahren 2002 bis 2011

Anlage 5: Mitteleinsatz Burgenland betriebliche Erhaltung in den Jahren 2002 bis 2011

Anlage 6: Mitteleinsatz Steiermark betriebliche Erhaltung in den Jahren 2002 bis 2011

Anlage 7: Mitteleinsatz Burgenland für Neubau und bauliche Erhaltung in den Jahren 2002 bis 2011

Anlage 8: Mitteleinsatz Steiermark für Neubau und bauliche Erhaltung in den Jahren 2002 bis 2011

Anlage 1: Entwicklung des Abschnitts 61 – Straßenbau im Vergleich zum Gesamthaushalt Burgenland in den Jahren 2002 bis 2011													
	nach der Verländerung (Zweckzuschuss)						nach der Verländerung (Ertragsanteile)						Veränderung 2002 bis 2011 in % ¹
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Durchschnitt 2002 bis 2011		
	in Mio. EUR ¹												
Gesamthaushalt ²	858,65	884,96	938,61	914,15	1.521,70	1.011,40	1.051,93	1.086,49	1.365,04	1.120,69	1.075,36	30,5	
Abschnitt 61 – Straßenbau	58,82	58,85	59,15	60,13	64,51	55,96	58,18	69,49	69,38	54,22	60,87	- 7,8	
Abschnitt 610 – Bundes- / Landesstraßen B	35,58	36,95	37,16	37,52	39,66	32,35	32,59	37,09	39,71	28,01	35,66	- 21,3	
	in %												
Anteil Abschnitt 61 – Straßenbau am Gesamthaushalt	6,9	6,7	6,3	6,6	4,2	5,5	5,5	6,4	5,1	4,8	5,7	- 30,4	

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² ordentlicher Haushalt und außerordentlicher Haushalt

Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung; Berechnung RH

Anlage 2: Entwicklung des Abschnitts 61–Straßenbau im Vergleich zum Gesamthaushalt Steiermark in den Jahren 2002 bis 2011

	nach der Verländerung (Zweckzuschuss)						nach der Verländerung (Ertragsanteile)					Veränderung 2002 bis 2011 in % ¹
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Durchschnitt 2002 bis 2011	
	in Mio. EUR ¹											
Gesamthaushalt ²	4.725,09	4.533,29	3.961,92	5.082,14	4.572,78	4.531,60	4.754,66	6.214,55	5.453,31	5.378,51	4.920,79	13,8
Abschnitt 61– Straßenbau ³	169,26	184,32	174,42	206,88	209,64	191,81	195,52	215,71	206,86	196,63	195,11	16,2
	in %											
Anteil Abschnitt 61–Straßenbau ³ am Gesamthaushalt	3,6	4,1	4,4	4,1	4,6	4,2	4,1	3,5	3,8	3,7	4,0	2,8

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² ordentlicher Haushalt und außerordentlicher Haushalt

³ inkl. Kosten für Planung und Grundstückseinlösung

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnung RH

Anlage 3: Mitteleinsatz Burgenland für Straßenbau in den Jahren 2002 bis 2011												
	nach der Verländerung (Zweckzuschuss)						nach der Verländerung (Ertragsanteile)					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Durchschnitt 2002 bis 2011	Veränderung 2002 bis 2011
	in Mio. EUR ¹											
bauliche Erhaltung und Neubau ²	20,69	19,25	24,37	25,58	31,94	24,32	21,79	25,28	27,52	20,18	24,09	- 2,5
betriebliche Erhaltung	25,35	24,88	25,26	25,64	25,16	23,84	24,84	25,56	26,46	25,04	25,20	- 1,2
Rest	12,78	14,73	9,52	8,91	7,41	7,80	11,54	18,65	15,40	9,00	11,57	- 29,5
davon Gemeindestraßen	5,67	5,62	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rücklagen	0,56	3,32	3,67	2,35	0,87	3,75	5,19	7,01	1,38	1,35	2,95	141,1
A+S ³	3,78	4,06	3,65	3,92	2,94	1,66	1,35	1,30	1,26	1,14	2,51	- 69,9
Treibstoffe ⁴	-	-	-	-	-	-	0,99	5,40	8,86	3,43	-	-
Summe exkl. A+S, Treibstoff, Gemeindestraßen und Rücklagen	48,80	45,85	51,82	53,86	60,70	50,55	50,66	55,78	57,88	48,31	52,42	- 1,0
Summe	58,82	58,85	59,15	60,13	64,51	55,96	58,18	69,49	69,38	54,22	60,87	- 7,8

1 Rundungsdifferenzen möglich

2 inkl. Kosten für Planung und Grundstückseinlösung

3 A+S: Autobahnen und Schnellstraßen

4 Dieseltreibstoff für Betriebstankstellen mit privater Benützung in Mattersburg und Oberwart

Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung; Berechnung RH

Anlage 4: Mitteleinsatz Steiermark für Straßenbau in den Jahren 2002 bis 2011

	nach der Veränderung (Zweckzuschuss)						nach der Veränderung (Ertragsanteile)				Veränderung 2002 bis 2011 in % ¹	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		Durchschnitt 2002 bis 2011
	in Mio. EUR ¹											
bauliche Erhaltung und Neubau ²	66,10	83,60	70,40	83,47	90,73	93,40	98,28	109,31	106,51	99,10	90,09	49,9
betriebliche Erhaltung	71,32	75,79	77,09	89,17	92,44	87,69	90,04	97,67	91,32	90,87	86,34	27,4
Rest	31,84	24,94	26,94	34,23	26,46	10,72	7,19	8,73	9,03	6,65	18,67	- 79,1
davon A+S ³	14,78	18,80	16,29	19,58	8,42	3,20	2,11	0,51	0,75	0,57	8,50	- 96,1
Summe	169,26	184,32	174,42	206,88	209,64	191,81	195,52	215,71	206,86	196,63	195,11	16,2

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² inkl. Kosten für Planung und Grundstückseinlösung

³ Autobahnen und Schnellstraßen

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnung RH

	Anlage 5: Mitteleinsatz Burgenland betriebliche Erhaltung in den Jahren 2002 bis 2011											Veränderung 2002 bis 2011 in % ¹
	nach der Verlängerung (Zweckzuschuss)					nach der Verlängerung (Ertragsanteile)					Durchschnitt 2002 bis 2011	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
	in Mio. EUR ¹											
betriebliche Erhaltung	25,35	24,88	25,26	25,64	25,16	23,84	24,84	25,56	26,46	25,04	25,20	- 1,2
davon Landesstraßen B	13,35	13,59	14,06	13,90	12,92	11,94	12,13	12,28	12,77	11,72	12,87	- 12,2
betriebliche Erhaltung, Personal	13,63	13,77	14,06	14,57	13,98	12,59	13,57	14,21	15,13	14,66	14,02	7,5
davon Landesstraßen B	6,07	6,31	6,47	6,40	5,35	4,29	4,47	4,54	4,96	4,77	5,36	- 21,4
betriebliche Erhaltung, Sachkosten	11,72	11,11	11,19	11,07	11,18	11,25	11,27	11,35	11,33	10,38	11,18	- 11,4
davon Landesstraßen B	7,28	7,28	7,60	7,49	7,57	7,64	7,66	7,74	7,81	6,95	7,50	- 4,6
	in EUR je Fahrstreifenkilometer (3.537 km, davon 1.144 km Landesstraßen B) ²											
betriebliche Erhaltung	7.168	7.034	7.142	7.251	7.114	6.742	7.024	7.227	7.482	7.080	7.126	-
Landesstraßen B	11.667	11.876	12.290	12.143	11.292	10.431	10.602	10.729	11.163	10.240	11.243	-
betriebliche Erhaltung, Personal ³	3.855	3.894	3.977	4.121	3.953	3.561	3.838	4.018	4.279	4.145	3.964	-
Landesstraßen B	5.306	5.516	5.651	5.593	4.677	3.753	3.909	3.968	4.335	4.169	4.688	-
betriebliche Erhaltung, Sachkosten	3.313	3.140	3.165	3.131	3.161	3.182	3.187	3.209	3.203	2.935	3.162	-
Landesstraßen B	6.361	6.360	6.638	6.550	6.615	6.678	6.693	6.761	6.828	6.070	6.556	-

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Fahrstreifenkilometer (Landesstraßen B+L) mit Stand 2011

³ exkl. Aufwendungen ASFINAG und Dieseltreibstoff für Betriebstankstellen mit privater Benützung in Mattersburg und Oberwart

Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung; Berechnung RH

	Anlage 6: Mitteleinsatz Steiermark betriebliche Erhaltung in den Jahren 2002 bis 2011											Veränderung 2002 bis 2011	
	nach der Veränderung (Zweckzuschuss)					nach der Veränderung (Ertragsanteile)					Durchschnitt 2002 bis 2011		in % ¹
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011			
	in Mio. EUR ¹												
betriebliche Erhaltung gemäß Rechnungsabschluss	71,32	75,79	77,09	89,17	92,44	87,69	90,04	97,67	91,32	90,87	86,34	27,4	
betriebliche Erhaltung ²	66,27	70,60	69,61	79,14	77,06	70,80	73,08	80,59	78,07	77,83	74,31	17,4	
davon													
Personal	43,77	45,24	45,50	54,04	48,58	45,56	47,38	49,79	49,88	49,96	47,97	14,1	
Sachkosten	22,50	25,35	24,11	25,10	28,48	25,24	25,71	30,80	28,19	27,86	26,20	23,9	
	in EUR je Fahrstreifenkilometer (10.131 km, davon 3.373 km Landesstraßen B) ³												
betriebliche Erhaltung	6.541	6.968	6.871	7.811	7.606	6.989	7.214	7.954	7.706	7.682	7.334	17,4	
davon													
Personal	4.321	4.466	4.491	5.334	4.795	4.497	4.676	4.914	4.924	4.932	4.736	14,1	
Sachkosten	2.221	2.503	2.380	2.477	2.811	2.491	2.537	3.040	2.782	2.750	2.599	23,9	

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² bereinigte Kosten der betrieblichen Erhaltung u.a. zur besseren Vergleichbarkeit: exkl. Aufwendungen für ASFINAG – Personal, lediglich Sachaufwand Ansätze 611108/611109 der Rechnungsabschlüsse (exkl. Instandsetzungsmaßnahmen, Hochbau)

³ Fahrstreifenkilometer (Landesstraßen B+L) mit Stand 2012

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnung RH

Anlage 7: Mitteleinsatz Burgenland für Neubau und bauliche Erhaltung in den Jahren 2002 bis 2011												
	nach der Veränderung (Zweckzuschuss)					nach der Veränderung (Ertragsanteile)					Durchschnitt 2002 bis 2011	Veränderung 2002 bis 2011 in % ¹
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
in Mio. EUR ¹												
Neubau	7,68	3,45	3,39	3,74	14,93	11,45	4,66	1,14	5,31	2,88	5,86	- 62,5
davon												
Landesstraßen B	7,68	3,45	3,39	3,74	14,93	11,45	4,66	1,14	5,31	2,88	5,86	- 62,5
Grundstückseinlösung	0,33	0,28	0,19	3,02	0,64	0,21	0,18	0,79	0,44	1,87	0,79	469,5
davon												
Landesstraßen B	0,22	0,13	0,12	2,88	0,55	0,09	0,10	0,62	0,37	1,84	0,69	734,1
Planung	1,61	1,63	1,57	2,10	1,25	1,15	1,39	1,49	1,80	2,03	1,60	26,4
davon												
Landesstraßen B	0,87	0,97	0,92	1,48	0,69	0,63	0,92	0,83	1,14	1,53	1,00	76,2
bauliche Erhaltung	11,08	13,89	19,22	16,72	15,13	11,50	15,56	21,86	19,97	13,40	15,83	20,9
davon												
Landesstraßen B	7,26	10,59	10,23	7,94	6,74	4,26	8,04	10,48	9,48	5,31	8,03	- 26,8
in EUR je Fahrstreifenkilometer (3.537 km, davon 1.144 km Landesstraßen B) ²												
Neubau	2.170	977	958	1.059	4.221	3.238	1.317	324	1.502	813	1.658	-
Landesstraßen B	6.708	3.019	2.959	3.272	13.044	10.006	4.069	1.000	4.642	2.514	5.123	-
Grundstückseinlösung	93	78	53	853	180	61	51	224	123	530	225	-
Landesstraßen B	192	118	101	2.518	481	77	92	541	322	1.604	605	-
Planung	454	461	444	594	354	325	393	420	509	574	453	-
Landesstraßen B	761	844	801	1.291	606	548	805	726	998	1.341	872	-
bauliche Erhaltung	3.133	3.927	5.435	4.727	4.278	3.252	4.400	6.181	5.648	3.788	4.477	-
Landesstraßen B	6.344	9.257	8.939	6.937	5.891	3.721	7.027	9.159	8.287	4.644	7.021	-

1 Rundungsdifferenzen möglich

2 Fahrstreifenkilometer (Landesstraßen B+L) mit Stand 2011

Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung; Berechnung RH

Anlage 8: Mitteleinsatz Steiermark für Neubau und bauliche Erhaltung in den Jahren 2002 bis 2011

	nach der Veränderung (Zweckzuschuss)					nach der Veränderung (Ertragsanteile)					Durchschnitt 2002 bis 2011	Veränderung 2002 bis 2011 in % ¹
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
	in Mio. EUR ¹											
Neubau	37,97	41,22	33,73	46,41	42,05	36,06	30,03	29,02	39,69	47,17	38,34	24,2
davon												
Neubau von Straßen (oh.)	32,16	41,22	33,73	41,42	40,15	25,45	19,43	10,60	20,28	28,66	29,31	- 10,9
Landesstraßen B ²	17,93	23,84	21,39	25,02	26,05	14,80	15,55	-	-	-	-	-
Straßenbau (aoh.) ³	5,81	0,00	0,00	4,99	1,90	10,61	10,61	18,42	19,41	18,51	9,03	218,6
Grundstückseinlöse	6,88	10,29	4,96	8,46	4,94	4,83	3,05	4,91	2,52	2,41	5,33	- 65,0
Planung ⁴	6,09	5,33	5,60	6,15	7,50	6,52	6,80	6,56	5,76	4,97	6,13	- 18,4
bauliche Erhaltung ⁵	15,16	26,75	26,11	22,46	36,25	45,99	58,40	68,82	58,54	44,56	40,30	193,9
davon												
Landesstraßen B	13,02	14,09	13,32	14,15	22,54	25,98	36,01	-	-	-	-	-
	in EUR je Fahrstreifenkilometer (10.131 km, davon 3.373 km Landesstraßen B) ⁶											
Neubau	3.174	4.069	3.329	4.088	3.963	2.512	1.917	1.046	2.002	2.828	2.893	-
Planung	601	526	553	607	740	644	671	647	568	490	605	-
bauliche Erhaltung	1.497	2.641	2.577	2.217	3.578	4.540	5.765	6.793	5.779	4.398	3.978	-
											Durchschnitt 2002 bis 2008	
Neubau Landesstraße B	5.316	7.070	6.342	7.417	7.723	4.390	4.612	-	-	-	6.124	-
bauliche Erhaltung Landesstraße B	3.861	4.179	3.948	4.197	6.684	7.703	10.677	-	-	-	5.893	-

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² ab 2009 keine Untergliederung in Landesstraßen B und Landesstraßen L

³ Da eine Trennung zwischen Neubau und baulicher Erhaltung im außerordentlichen Haushalt nicht möglich war, wurden die Mittel zur Gänze dem Neubau hinzugerechnet.
inkl. Planungskosten des Ansatzes 1/024109

⁵ bauliche Erhaltung: Instandsetzung von Straßen und Brücken

⁶ Fahrstreifenkilometer (Landesstraßen B+L) mit Stand 2012

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnung RH

Bericht des Rechnungshofes

**Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt
Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	106
Abkürzungsverzeichnis _____	107

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen****Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt
Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung**

KURZFASSUNG _____	109
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	114
Organisation der Steuerfahndung _____	114
Personalressourcen und Führungspositionen _____	115
Personalbedarfsermittlung und Personalentwicklungsplan _____	118
Praktika durch Mitarbeiter der Finanzverwaltung in der Steuerfahndung _____	119
Eigenbearbeitung einlangender Anzeigen bzw. Amts- und Rechtshilfeersuchen _____	120
IT-Lösung _____	121
Risikomanagementkonzept _____	122
Qualität der Controllingdaten _____	123
Unterstützung der Fahndungsteams _____	124
Qualitätssicherung durch den Fachbereich _____	126
IT-Fahnder _____	126
Vertreterrollen – Genehmigungserlass _____	127
Ermittlung fallbezogener Ressourcen _____	128
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	130

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Aufbauorganisation der Steuerfahndung _____	115
Abbildung 2:	Entwicklung der Personalzahlen der Steuerfahndung in VBÄ _____	116
Tabelle 1:	Vergleich Eigenbearbeitungen Amtshilfeersuchen bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen 2009 mit 2012 _____	121
Tabelle 2:	Vergleich Dienstort der Mitarbeiter des Fach- bereichs 2009 mit 2013 _____	125

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMF bzw.	Bundesministerium für Finanzen beziehungsweise
CLO	Central Liaison Office
EUR exkl.	Euro exklusive
i.d.g.F. IT	in der geltenden Fassung Informationstechnologie
LoS	Leistungsorientiertes Steuerungssystem
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd. RH	rund Rechnungshof
SEG	Schnelle Eingreifgruppe
TZ	Textzahl(en)
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente(n)

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung

Das BMF und die Steuerfahndung setzten die Mehrzahl der nachverfolgten Empfehlungen des RH aus dem Jahr 2011 zur Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung um oder setzten zumindest erste Schritte zur Umsetzung. So erfolgten vermehrt laufende, fallbegleitende Qualitätssicherungsmaßnahmen durch den Fachbereich der Steuerfahndung und konnten Betriebsprüfer in Ausbildung Praktika auch bei der Steuerfahndung absolvieren. Die Steuerfahndung erreichte auch eine restriktive Eigenbearbeitung von Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen, um ihre Ressourcen auf die Kernaufgaben zu fokussieren. Alle vakanten Führungspositionen wurden besetzt.

Die für Abläufe und Steuerung der Steuerfahndung zentralen Empfehlungen des RH betreffend Bedarfsermittlung und Erhöhung der Personalressourcen, Ersatz der IT-Insellösungen, Risikomanagement und vollständige Erfassung der eingesetzten Fahndungsressourcen waren jedoch nicht bzw. noch nicht umgesetzt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung war es, die Umsetzung von zwölf strategisch relevanten Empfehlungen des RH aus dem Vorbericht „Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung“, insbesondere solcher, welche die Steuerfahndung unmittelbar betrafen, zu beurteilen. (TZ 1)

Personalressourcen und Führungspositionen

Mit 1. November 2012 waren alle Führungspositionen, auch die 2011 vakant gewordene Funktion des Vorstands, besetzt. Eine Erhöhung der Personalressourcen der Steuerfahndung, auch durch eine Umschichtung aus anderen Bereichen der Verwaltung, nahm das BMF jedoch nicht vor. Die schwankenden Personalzahlen ließen keinen nachhaltigen Trend zur Verstärkung erkennen. Der aus dem

Organisationserlass 2007 ableitbare Personalstand von 182 Planstellen (seit 2012 160 Planstellen) wurde nicht erreicht. Das BMF und die Steuerfahndung setzten damit die Empfehlung teilweise um. (TZ 3)

Personalbedarfsermittlung und Personalentwicklungsplan

Durch die Erstellung eines Personaleinsatzplans zur verbesserten Planbarkeit von Personalmaßnahmen setzten das BMF und die Steuerfahndung die Empfehlung des RH teilweise um. Die Erhebung des tatsächlich notwendigen Personalbedarfs zur Abdeckung sämtlicher fahndungsrelevanter Fälle war der Steuerfahndung allerdings aufgrund fehlender durchgehender Registrierung bei abgelehnten Fällen im Prüfverwaltungsprogramm BP2000 nicht möglich. (TZ 4)

Praktika durch Mitarbeiter der Finanzverwaltung in der Steuerfahndung

Durch die in der Funktionsausbildungsrichtlinie des BMF aus 2011 vorgesehene Ausbildung von Steuerprüfern auch bei der Steuerfahndung und die zwischen Finanzämtern und der Steuerfahndung vereinbarten Praktika für Mitarbeiter in Ausbildung setzten das BMF und die Steuerfahndung die Empfehlung des RH um. (TZ 5)

Eigenbearbeitung einlangender Anzeigen bzw. Amts- und Rechtshilfeersuchen

Die Anzahl der Eigenbearbeitungen bei Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen sank 2012 verglichen mit 2009 um 32 (18 %), bei Anzeigen um 55 (53 %). Damit setzten das BMF und die Steuerfahndung die Empfehlung des RH um. (TZ 6)

IT-Lösung

Das BMF und die Steuerfahndung leisteten für den Ersatz der IT-Insellösungen durch eine umfassende Software zwar Vorarbeiten, hatten aber bis zur Zeit der Follow-up-Überprüfung die Empfehlung des RH noch nicht umgesetzt. So waren Fachkonzepte bereits erstellt oder beauftragt sowie ein Projekt über die Fahndungsmaßnahmen der Steuerfahndung im Prüfverwaltungsprogramm BP2000 vor der Fertigstellung, die Steuerfahndung nutzte jedoch weiterhin

Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung

ein intern entwickeltes Steuerungs- und Informationsprogramm, das auf einer Tabellenkalkulation basierte und eine Insellösung darstellte. Damit blieb die IT-Unterstützung der Steuerfahndung nach wie vor unzureichend; die Datensicherheit der Steuerfahndung war nicht gewährleistet. (TZ 7)

Risikomanagementkonzept

Die Steuerfahndung leistete Vorarbeiten für ein Risikomanagementkonzept. Sie entwickelte eine Grundlage zur Erfassung von Fallparametern; die Teamleiter hatten Risikodatenblätter zu den Fahndungsfällen zu erstellen. Die IT-Umsetzung des Konzepts sowie eine Evaluierung der Fallauswahl blieben jedoch bislang offen. Das BMF und die Steuerfahndung setzten somit die vom RH empfohlene Erstellung eines Risikomanagementkonzepts für die Steuerfahndung samt Einbindung in eine entsprechende IT-Lösung der Finanzverwaltung noch nicht um. (TZ 8)

Qualität der Controllingdaten

Das BMF und die Steuerfahndung setzten die Empfehlung des RH zur Verbesserung der Qualität der Controllingdaten teilweise um, indem sie ab 2012 einige Kennzahlen in das System der „Leistungsorientierten Steuerung“ (LoS) aufnahmen. Die zugrunde liegenden Daten stammten jedoch vielfach aus der von der Steuerfahndung intern entwickelten IT-Insellösung oder aus anderen Aufzeichnungen. Entsprechende Schnittstellen mit dem sonst üblichen Datenbringungsverfahren (Datawarehouse) sollen im Rahmen des Projekts „IT-Steuerfahndungen“ umgesetzt werden. (TZ 9)

Unterstützung der Fahndungsteams

Die Steuerfahndung setzte die Empfehlung zur rechtskundigen Unterstützung der Fahndungsteams durch den Fachbereich vor Ort teilweise um. Zwar strebte der Fachbereich der Steuerfahndung nach den gegebenen Möglichkeiten eine Verbesserung der Betreuung der Teams durch Verteilung der Zuständigkeiten, Dienstreisen sowie eine Aktualisierung der Wissenslandkarte an, jedoch stand aufgrund der von 2009 bis 31. März 2013 gesunkenen Anzahl der Mitarbeiter im Fachbereich an drei Teamstandorten kein Fachbereich vor Ort zur Verfügung. (TZ 10)

Qualitätssicherung durch den Fachbereich

Die Qualitätssicherungsmaßnahmen des Fachbereichs erfolgten entsprechend den geänderten Zielvorgaben nunmehr überwiegend fallbegleitend. Das BMF und die Steuerfahndung setzten die Empfehlung des RH somit um. (TZ 11)

IT-Fahnder

Die Steuerfahndung setzte die Empfehlung des RH um, indem sie den organisatorischen Ablauf für die IT-Fahndungsteams festlegte und den Anforderungsprozess formalisierte. Zur Stärkung des Fahndungs-Know-hows der neu aufgenommenen IT-Fahnder wurden Ausbildungsschritte gesetzt bzw. konnten praktische Erfahrungen gewonnen werden. (TZ 12)

Vertreterrollen – Genehmigungserlass

Mit der Beseitigung der technischen Möglichkeit zur Vergabe einer ständigen IT-Vertreterrolle mit 28. Februar 2013 setzte das BMF die Empfehlung des RH betreffend die Einhaltung des Genehmigungserlasses um. (TZ 13)

Ermittlung fallbezogener Ressourcen

Das BMF bzw. die Steuerfahndung setzten die Empfehlung des RH nicht um, weil die vollständige Ressourcenermittlung für die Fahndungsteams nicht erfolgte und somit eine gezielte Steuerung nicht möglich war. Jeder einzelne Mitarbeiter erfasste die Falltage – auch jene bei Unterstützungsleistungen – in seinem elektronischen Tagebuch des Prüfverwaltungsprogramms BP2000, die fallbezogene Ermittlung aller eingesetzten Ressourcen erfolgte allerdings händisch. Dabei war weder die Vollständigkeit gewährleistet noch eine elektronische Auswertung aller eingesetzten Ressourcen möglich. (TZ 14)

Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung

Kenndaten zur Steuerfahndung				
Rechtsgrundlagen	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz – AVOG 2010, BGBl. I. Nr. 9/2010 i.d.g.F. Bundesabgabenordnung – BAO, BGBl. Nr. 194/1961 i.d.g.F. Einkommensteuergesetz 1988 – EStG 1988, BGBl. Nr. 400/1988 i.d.g.F. Finanzstrafgesetz – FinStrG, BGBl. Nr. 129/1958 i.d.g.F. Strafprozessordnung 1975 – StPO, BGBl. Nr. 631/1975 i.d.g.F. Umsatzsteuergesetz 1994 – UStG 1994, BGBl. Nr. 663/1994 i.d.g.F. Betrugsbekämpfungsgesetz 2006, BGBl. I Nr. 99/2006 vom 26. Juni 2006 Sozialbetrugsgesetz – SozBeg, BGBl. I Nr. 152/2004 vom 30. Dezember 2004 Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Übertragung von Aufgaben gemäß § 7 Abs. 2 des Bundeshaushaltsgesetzes 2013, BGBl. II Nr. 50/2012 i.d.g.F. Dienstrechtsverfahrens- und Personalstellenverordnung – BMF 2009 – DVPV-BMF 2009, BGBl. II Nr. 343/2008 vom 29. September 2008 i.d.g.F.			
	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR			
Kosten der Steuerfahndung (exkl. IT und Infrastruktur)	8,03	8,17	7,90	8,88
<i>davon</i> <i>Personalkosten</i>	7,26	7,46	7,40	8,30
	Anzahl			
erledigte Fälle	557	686	699	705
Zwangmaßnahmen	121	123	114	109
Erledigungen CLO ¹	4.247	3.907	3.852	3.656
Eigenprüfungen	33	32	36	30
	in Mio. EUR			
Mehrergebnis Eigenprüfungen	7,87	28,13	9,53	27,29
Mehrergebnis gesamt	53,10	56,53	61,93	136,79
	Anzahl			
Mitarbeiter (in Köpfen) ²	151	157	154	150
Vollbeschäftigungs-äquivalente ²	147,5	152,2	149,4	146,2

¹ Central Liaison Office

² jeweils zum 31. Dezember

Quellen: BMF und Steuerfahndung

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte im April 2013 beim BMF und bei der Steuerfahndung die Umsetzung von zwölf strategisch relevanten Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte, insbesondere solcher, welche die Steuerfahndung unmittelbar betrafen. Der in der Reihe Bund 2011/9 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis des Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2012/13 veröffentlicht.

(2) Die Interne Revision des BMF führte von November 2012 bis Jänner 2013 eine Prüfung „Revision Steuerfahndung“ durch. Laut dem Schlussbericht vom April 2013 war das Ziel der Prüfung, „mit einem systematischen, zielgerichteten Ansatz ausgehend vom RH-Bericht die Umsetzung der Empfehlungen und die Effizienz der Steuerfahndung zu überprüfen“.

(3) Zu dem im August 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im Dezember 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2014.

Organisation der Steuerfahndung

- 2 Die Steuerfahndung mit Sitz in Wien setzte sich, gegenüber dem Vorbericht unverändert, aus der Geschäftsleitung, dem Fachbereich, einem Organisationsteam und Vorstandsassistenten Leistungssteuerung, neun Fahndungsteams, zwei CLO-Teams, zwei Fahndungs-/SEG-Teams und zwei IT-Fahndungsteams (IT-FT) zusammen. Während fünf Fahndungsteams und ein IT-Fahndungsteam auch in den Außenstellen in Graz, Innsbruck-Feldkirch, Klagenfurt, Linz und Salzburg angesiedelt waren, waren die Geschäftsleitung, die SEG- und die CLO-Teams zur Gänze in Wien angesiedelt. Der Fachbereich agierte mit Ausnahme des Fachvorstands und eines Fachexperten von Wien aus.

Abbildung 1: Aufbauorganisation der Steuerfahndung



Quellen: BMF; Steuerfahndung

Personalressourcen und Führungspositionen

3.1 (1) Der RH hatte dem BMF und der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 15) – entsprechend dem ursprünglichen Ziel der Organisationsreform und aufgrund der general- und spezialpräventiven Wirkung – empfohlen, die Personalressourcen im Bereich der Steuerfahndung zu erhöhen bzw. aus anderen Bereichen der Verwaltung umzuschichten.

Überdies wäre die Besetzung vakanter Führungsfunktionen – vor allem jener in Graz und Klagenfurt – prioritär anzustreben.

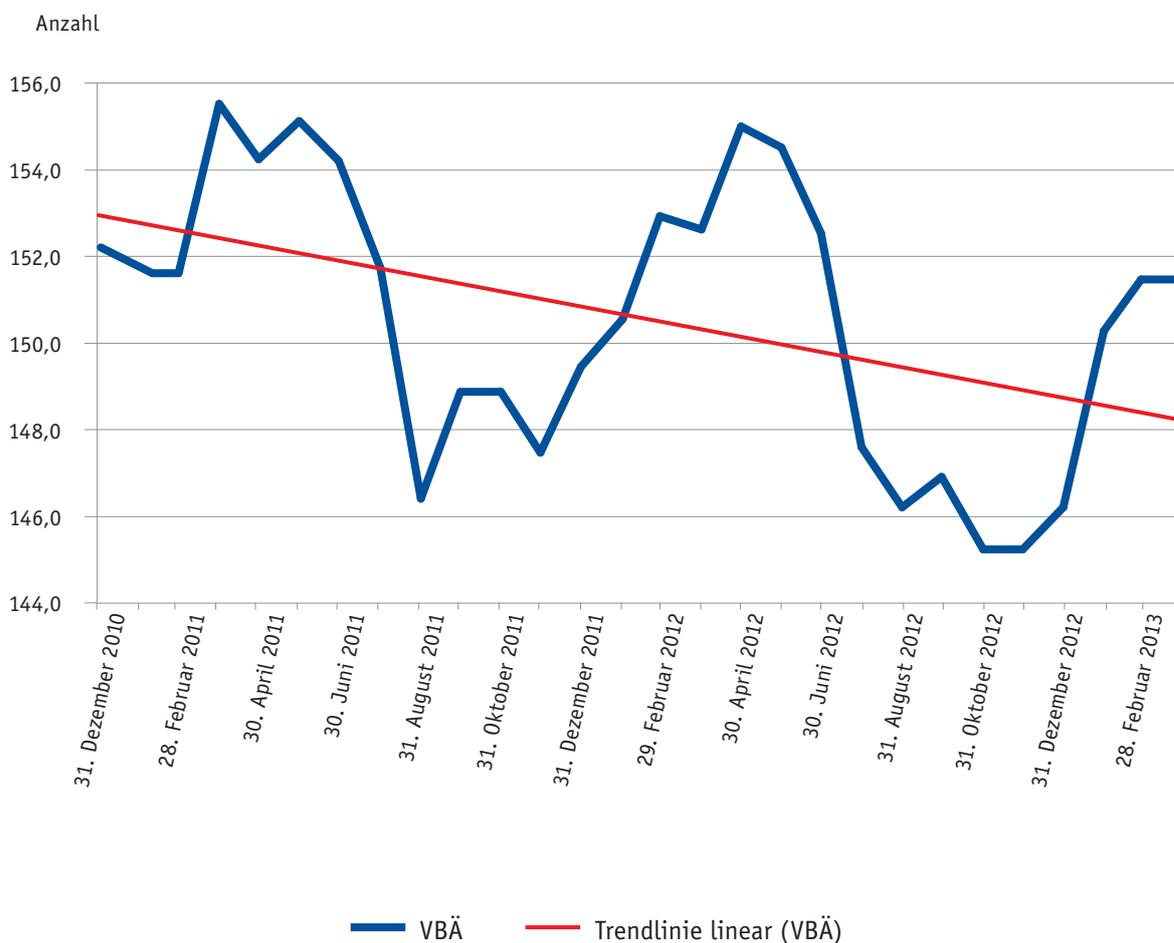
(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass im Wege des Personaltransfers sowie aus anderen Ressorts insgesamt drei Bedienstete übernommen worden seien. Für das Jahr 2012 seien zehn Neuaufnahmen vorgesehen sowie ab April 2012 zweimonatige Dienstzuteilungen von Rotationsprüfern geplant gewesen. Das BMF bezifferte die Anzahl der Mitarbeiter per 15. Juni 2012 auf insgesamt 152,6 VBÄ.

Personalressourcen und Führungspositionen

Die Besetzung der Führungsfunktionen (Teamleiter) in Graz und Klagenfurt sowie in Wien sei erfolgt. Die zwischenzeitig vakant gewordene Funktion des Vorstands der Steuerfahndung sei ausgeschrieben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Steuerfahndung zum 31. März 2013 155 Mitarbeiter mit 151,5 VBÄ zur Verfügung standen – das waren um vier Personen bzw. vier VBÄ mehr als Ende 2009. Im Detail entwickelten sich die Personalzahlen von Ende 2010 bis März 2013 wie folgt:

Abbildung 2: Entwicklung der Personalzahlen der Steuerfahndung in VBÄ



Quelle: Steuerfahndung

Ausgehend von 157 Mitarbeitern mit 152,2 VBÄ am Ende 2010 stiegen die Personalressourcen mit 31. März 2011 kurzfristig auf 155,6 VBÄ. Im weiteren Verlauf des Jahres sanken sie – unter anderem aufgrund von ressortinternen Abgängen – auf 146,4 VBÄ (Stand zum 31. August 2011). Aufgrund von Personaltransfers, auch aus anderen Ressorts, und internen Ausschreibungen kam es 2012 zu einem neuartigen Anstieg – 155,1 VBÄ zum Stichtag 30. April 2012 –, jedoch führten Personalabgänge wieder zu einem Rückgang auf 146,2 VBÄ (Stichtag 31. Dezember 2012).

Im Jahr 2012 kam es überdies zu Dienstzuteilungen von sogenannten „Rotationsprüfern“¹ im Ausmaß von rd. 2,2 VBÄ.

Während aus dem Organisationserlass der Steuerfahndung vom 6. Februar 2007 ein Personalstand von 182 Planstellen ableitbar war, legte das BMF im Jahr 2012 mit der Aufnahme der Steuerfahndung in den bundesweiten Personaleinsatzplan die Planstellen für die Steuerfahndung mit 160,1 VBÄ fest.

Die Besetzungen der Führungspositionen der Teamleiter in Graz, Klagenfurt und Wien waren mit November 2011 abgeschlossen. Die ab Oktober 2010 vakante Funktion des Vorstands der Steuerfahndung wurde mit 1. November 2012 besetzt.

- 3.2** Das BMF und die Steuerfahndung setzten die Empfehlung des RH teilweise um, weil sie zwar alle Führungspositionen der Teamleiter mit November 2011 und die mit Oktober 2010 vakant gewordene Funktion des Vorstands mit 1. November 2012 besetzt hatten. Eine Erhöhung der Personalressourcen der Steuerfahndung, auch durch eine Umschichtung aus anderen Bereichen der Verwaltung, nahm das BMF jedoch nicht vor. Die schwankenden Personalzahlen ließen keinen nachhaltigen Trend zur Verstärkung erkennen.

Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, die Personalressourcen der Steuerfahndung, im Sinne des Ziels der ursprünglichen Organisationsreform, zu erhöhen bzw. aus anderen Bereichen der Verwaltung umzuschichten.

- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien beim Ziel der personellen Stärkung der Steuerfahndung die Personaleinsparungsziele der Bundesregierung und die daraus resultierenden Rahmenbedingungen, welche den Spielraum für Aufstockungen einschränken, zu berücksichtigen. Unter Beachtung dieser Rahmenbedingungen halte das BMF am grund-*

¹ vorübergehende Verwendung von Betriebsprüfern der Finanzämter bei der Steuerfahndung zwecks Wissenstransfer, Ausbildung und Vernetzung

sätzlichen Ziel der personellen Stärkung der Steuerfahndung fest. Der Personaleinsatzplan des BMF sehe dementsprechend eine Aufstockung auf zumindest 160 VBÄ bis 2016 vor. Zudem werde das BMF durch eine organisatorische Weiterentwicklung der Steuerfahndung versuchen, die Kernkompetenzen zu stärken.

Personalbedarfs- ermittlung und Personalentwick- lungsplan

4.1 (1) Der RH hatte dem BMF und der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, den tatsächlich notwendigen Personalstand zur Abdeckung sämtlicher fahndungsrelevanter Fälle sowie österreichweiter Schwerpunktaktionen zu erheben und einen Personalentwicklungsplan zu erstellen, um den zukünftigen Bedarf rechtzeitig decken zu können. Die Besetzung frei werdender Planstellen mit qualifiziertem Personal sollte unter Berücksichtigung der langen Ausbildungsdauer für neu aufgenommene Mitarbeiter und einer ausreichenden Einarbeitungszeit so zeitgerecht erfolgen, dass die laufende Fahndungstätigkeit aufrecht erhalten bzw. ausgedehnt werden kann.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass ein interner Personalentwicklungsplan der Steuerfahndung erstellt worden sei, wobei Zu- und Abgänge ab 2011 sowie zukünftige Pensionierungen bis 2016 berücksichtigt worden seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Erhebung des tatsächlich notwendigen Personalbedarfs zur Abdeckung sämtlicher fahndungsrelevanter Fälle sowie österreichweiter Schwerpunktaktionen durch das BMF und die Steuerfahndung nicht sichergestellt wurde, weil eine durchgehende, elektronische Registrierung abgelehnter Fälle und der hierfür maßgeblichen Gründe nicht erfolgte. Ein vom BMF erstelltes Fachkonzept „Fallbearbeitung der Betrugsbekämpfungseinheiten“ vom 25. März 2013 sah einen entsprechenden Ablauf einlangender Fälle vor. Dieses war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht umgesetzt.

Die Steuerfahndung hatte 2011 einen internen Personaleinsatzplan erstellt. Dieser enthielt Zu- und Abgänge von Mitarbeitern ab 2011 und berücksichtigte Pensionierungen bis 2016. Im Jahr 2012 integrierte das BMF diesen Personaleinsatzplan in den bundesweiten Personaleinsatzplan.

4.2 Das BMF und die Steuerfahndung setzten die Empfehlung des RH teilweise um, weil sie durch die Erstellung eines Personaleinsatzplans die Besetzung frei werdender Planstellen zeitgerecht planen konnten.

Die Erhebung des tatsächlich notwendigen Personalbedarfs zur Abdeckung sämtlicher fahndungsrelevanter Fälle sowie österreichweiter Schwerpunktaktionen war allerdings aufgrund fehlender durchgehender elektronischer Registrierung abgelehnter Fälle und der hierfür maßgeblichen Gründe nicht sichergestellt.

Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, den tatsächlich notwendigen Personalbedarf zur Abdeckung sämtlicher fahndungsrelevanter Fälle sowie österreichweiter Schwerpunktaktionen mittels geeigneter Aufzeichnungen zu erheben und dahingehend das bereits erstellte Fachkonzept umzusetzen, um dadurch einen erforderlichen Personalstand sicherzustellen.

4.3 *Das BMF verwies in seiner Stellungnahme auf eine Risikoindexierung der von der Steuerfahndung übernommenen Fälle; die Erfassung sämtlicher an diese herangetragener Schriftstücke ohne entsprechende IT-Unterstützung würde einen erheblichen Ressourcenaufwand zu Lasten der Kernaufgaben bedeuten. Die für eine umfassende IT-Unterstützung der Steuerfahndung erforderlichen Fachkonzepte lägen bereits vor, deren technische Umsetzung könne laut BMF aber erst ab dem 3. Quartal 2014 erfolgen. Das BMF werde überdies in die Zielvereinbarungen 2014 eine neue Kennzahl aufnehmen, welche die Fallbearbeitungsdauer – die wesentlich vom Ressourceneinsatz abhängt – ausweisen werde. Damit wäre aus der Sicht des BMF eine zielgerichtete Personaleinsatzsteuerung gewährleistet.*

Praktika durch Mitarbeiter der Finanzverwaltung in der Steuerfahndung

5.1 (1) Der RH hatte dem BMF und der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, im Rahmen der Grundausbildung von neu aufgenommenen Mitarbeitern in der Finanzverwaltung die Absolvierung von Praktika in der Steuerfahndung vorzusehen, um geeignete Bewerber für die Steuerfahndung zu rekrutieren bzw. eine Sensibilisierung für die Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung zu erreichen.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens auf eine veröffentlichte Funktionsausbildungsrichtlinie vom Dezember 2011 verwiesen. Danach sollten angehende Außenprüfer im Rahmen der praktischen Ausbildung ein Praktikum absolvieren, das einen Monat nicht übersteigen solle und wahlweise auch in der Steuerfahndung stattfinden könne.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass 2012 – basierend auf der genannten Funktionsausbildungsrichtlinie – erst fünf Außenprüfer für je einen Monat zu Ausbildungszwecken der Steuerfahndung dienstzugeteilt waren.

Praktika durch Mitarbeiter der Finanzverwaltung in der Steuerfahndung

In den Jahren 2011 und 2012 absolvierten knapp 30 Mitarbeiter in der Grundausbildung der Finanzverwaltung ein drei- bis fünftägiges Praktikum in der Steuerfahndung. Von einer generell verpflichtenden Dienstzuteilung in der Ausbildung nahm das BMF unter Hinweis auf die beschränkten Kapazitäten der Steuerfahndung Abstand.

5.2 Durch die in der Funktionsausbildungsrichtlinie des BMF aus 2011 vorgesehene Ausbildung von Steuerprüfern auch bei der Steuerfahndung und die zwischen den Finanzämtern und der Steuerfahndung vereinbarten Praktika für Mitarbeiter in Ausbildung setzten das BMF und die Steuerfahndung die Empfehlung des RH um. Aufgrund der Bedeutung für die Personalrekrutierung und Zusammenarbeit hielt der RH jedoch eine verstärkte Fortführung sowohl im Rahmen der Prüferausbildung als auch der Praktika in der Grundausbildung für angebracht.

5.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei die Empfehlung des RH betreffend Praktika in der Steuerfahndung im Rahmen der Grundausbildung umgesetzt. Auch im Zuge der Erarbeitung der Funktionsausbildungen „Außenprüfung“ seien vermehrte Praktika bzw. Rotationen in der Steuerfahndung verpflichtend vorgesehen.*

Eigenbearbeitung einlangender Anzei- gen bzw. Amts- und Rechtshilfeersuchen

6.1 (1) Der RH hatte dem BMF und der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 8) empfohlen, die Eigenbearbeitung einlangender Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen restriktiv zu handhaben, um die knappen Ressourcen der Steuerfahndung auf ihre Kernaufgaben zu fokussieren und eine gleichmäßige Behandlung einlangender Anzeigen bzw. Ersuchen zu erreichen.

(2) Die Steuerfahndung und das BMF hatten im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass – wie bereits in der Stellungnahme zum Prüfungsergebnis ausgeführt – der Entwurf eines Prüfrasters vorliege, welcher anhand von standardisierten Risikopunkten eine Unterstützung dahingehend geben solle, welche Fälle jedenfalls einer Bearbeitung durch die Steuerfahndung unterliegen sollen bzw. welche Fälle an die Finanzämter abzutreten seien. Darüber hinaus gab das BMF an, dass abgabenrechtliche Rechtshilfeersuchen weitergeleitet werden, strafrechtliche in den Aufgabenbereich der Steuerfahndung gehörten.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, konnte die Steuerfahndung die Eigenbearbeitung einlangender Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen reduzieren. Ein Vergleich der Eigenbearbeitungen einlangender Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen 2009 mit 2012 zeigte folgendes Bild:

Tabelle 1: Vergleich Eigenbearbeitungen Amtshilfeersuchen bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen 2009 mit 2012

	2009	2012	Veränderung
	Anzahl		in %
Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen	177	145	- 18
Anzeigen	104	49	- 53

Quellen: BMF; Steuerfahndung; Auswertung RH

Die Anzahl der Eigenbearbeitungen sank bei Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen um 32 (18 %), bei Anzeigen um 55 (53 %).

- 6.2** Wie aus der Anzahl der von der Steuerfahndung selbst bearbeiteten Fälle ersichtlich, setzten das BMF und die Steuerfahndung die Empfehlung des RH um.

IT-Lösung

- 7.1** (1) Der RH hatte dem BMF und der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 17, 20, 23) empfohlen, in der Steuerfahndung bestehende IT-Insellösungen angesichts der fehlenden Funktionalitäten und ihrer Nachteile – auf Basis einer Kosten-Nutzen-Analyse – rasch durch eine umfassende Softwarelösung zu ersetzen. Um die Sicherheit der hochsensiblen Daten der Steuerfahndung zu gewährleisten und Doppelerfassungen durch Schnittstellen zu vermeiden, wäre diese in das zentrale IT-Gesamtkonzept der Finanzverwaltung einzubinden. Die Komplettlösung sollte eine Ermittlungs-, (Risiko)Analyse- und Steuerungsfunktion umfassen und eine vernetzte Unterstützung bei der Fallbearbeitung gewährleisten.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass das Prüfverwaltungsprogramm BP2000 im Rahmen des Projekts IT-Steuerfahndung umfassend adaptiert werde – die fachlichen Anforderungen seien erarbeitet, die technische Umsetzung sollte Ende 2012 erfolgt sein. Die bestehenden Insellösungen sollten weitestgehend beseitigt werden. Die für das System Leistungsorientierte Steuerung (LoS) erforderlichen Daten sollten berücksichtigt werden.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, waren die IT-Unterstützung der Steuerfahndung und deren Einbindung in das Gesamtkonzept der Finanzverwaltung nach wie vor unzureichend und die Sicherheit der Daten nicht gewährleistet. Die Steuerfahndung nutzte weiterhin ein intern entwickeltes Steuerungs- und Informationsprogramm, welches auf einer Tabellenkalkulation basierte und eine Insellösung darstellte.

Zwar waren Fachkonzepte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits erstellt oder beauftragt sowie ein Projekt über die Fahndungsmaßnahmen der Steuerfahndung im Prüfverwaltungsprogramm BP2000 vor der Fertigstellung, die Umsetzung einer IT-Lösung sowie die Einbindung eines Risikomanagementkonzepts erfolgten allerdings noch nicht.

7.2 Das BMF und die Steuerfahndung leisteten zwar Vorarbeiten, hatten aber bis zur Zeit der Follow-up-Überprüfung die Empfehlung des RH noch nicht umgesetzt. Der RH empfahl aufgrund der zentralen Bedeutung der IT-Unterstützung daher neuerlich, die in der Steuerfahndung bestehende IT-Insellösung durch eine umfassende Softwarelösung zu ersetzen und diese in ein zentrales IT-Gesamtkonzept der Finanzverwaltung einzubinden.

7.3 *Das BMF wies in der Stellungnahme darauf hin, dass die Steuerfahndung im April 2012 die Anforderungen an ein geeignetes Aktenevidenzierungs- und Steuerungssystem formuliert habe. Eine teilweise Umsetzung dieser Anforderungen sei im Juli 2013 erfolgt. Bis zur vollständigen Umsetzung werde an der bestehenden IT-Lösung in der Steuerfahndung festgehalten. Hinsichtlich einer angestrebten Gesamtlösung verwies das BMF auf die beauftragte Umsetzung der Fachkonzepte (siehe TZ 4).*

Risikomanagementkonzept

8.1 (1) Der RH hatte dem BMF und der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 20) empfohlen, zeitnahe ein Risikomanagementkonzept für die Steuerfahndung zu erstellen. Die derzeit zur Verfügung stehenden Datenquellen wären in eine IT-Gesamtlösung einzubinden, die für sämtliche mit Betrugsbekämpfungsbefugten im BMF befassten Organisationseinheiten zugänglich ist.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass seit 1. Jänner 2012 eine standardisierte Risikoindexierung der einlangenden Fälle erfolge. Gesamtlösungen für alle mit Betrugsbekämpfung befassten Einheiten seien nicht kurzfristig realisierbar und daher von Nachteil für die Steuerfahndung.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, leistete die Steuerfahndung bereits Vorarbeiten für ein Risikomanagementkonzept. Ab dem Jahr 2012 hatten die Teamleiter Risikodatenblätter zu den Fahndungsfällen zu erstellen. Eine Evaluierung des Systems anhand dieser Fälle durch einen Fachexperten des Fachbereichs der Steuerfahndung erfolgte jedoch noch nicht. Die endgültige Umsetzung in einem IT-Verfahren war für den Sommer 2013 geplant.

Der vom BMF behauptete Nachteil für die Steuerfahndung war für den RH nicht nachvollziehbar, weil nunmehr vorliegende Unterlagen zu aktuell vorgesehenen Projekten auch andere mit der Betrugsbekämpfung befasste Organisationseinheiten miteinbeziehen. Das BMF selbst strebt damit eine IT-Gesamtlösung an.

8.2 Die Steuerfahndung entwickelte eine Grundlage zur Erfassung von Fallparametern, die nach Umsetzung des Konzepts IT-Steuerfahndung zur Evaluierung der Fallauswahl verwendet werden sollte. Die vom RH empfohlene Erstellung eines Risikomanagementkonzepts für die Steuerfahndung samt Einbindung in eine entsprechende IT-Lösung der Finanzverwaltung setzten das BMF und die Steuerfahndung jedoch noch nicht um. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, ein Risikomanagementkonzept für die Steuerfahndung zu erstellen und in eine entsprechende IT-Lösung der Finanzverwaltung einzubinden.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMF könne ein Risikomanagement für den gesamten Betrugsbekämpfungsbereich nur zentral im Rahmen der Umsetzung der Fachkonzepte (siehe TZ 4) erfolgen. Eine Gesamtausrollung auf alle Prüfungs- und Betrugsbekämpfungseinheiten soll Ende 2014/Anfang 2015 erfolgen.*

Qualität der Controllingdaten

9.1 (1) Der RH hatte dem BMF und der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 17, 23) empfohlen, eine umfassende IT-Lösung, welche Verwaltungs- und Steuerungswerkzeuge zur effektiven und einheitlichen Unterstützung der Arbeit der Steuerfahndung beinhaltet, zeitnah einzuführen. Diese wäre jedenfalls durch eine Schnittstelle mit dem System LoS der Finanzverwaltung zu verbinden. Die Qualität der Controllingdaten – vor allem hinsichtlich der Personalressourcen für die Fallbearbeitung – sollte verbessert werden.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass an der Abbildung von Kennzahlen aus dem Prüfverwaltungsprogramm BP2000 im System LoS gearbeitet werde und diese mit Ende 2012 produktiv gesetzt sein sollte.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest, dass einige Kennzahlen ab 2012 in das System LoS aufgenommen wurden. Die der Berechnung von Kennzahlen zugrunde liegenden Daten stammten jedoch vielfach aus der von der Steuerfahndung intern entwickelten Steuerungs- und Informationsanwendung oder aus anderen Aufzeichnungen. Eine IT-Lösung mit einer Schnittstelle im üblichen Datenbringungsverfahren (Datawarehouse) soll im Rahmen des Projekts „IT-Steuerfahndungen“ umgesetzt werden (siehe TZ 7).

Qualität der Controllingdaten

- 9.2** Das BMF und die Steuerfahndung setzten die Empfehlung teilweise um, indem sie – dem Vorschlag des RH folgend – ab 2012 Kennzahlen in das System LoS aufnahmen. Zugrunde liegende Daten stammten jedoch vielfach aus der von der Steuerfahndung intern entwickelten IT-Insel-lösung oder aus anderen Aufzeichnungen. Entsprechende Schnittstellen sollten erst im Rahmen des Projekts „IT-Steuerfahndungen“ umgesetzt werden. Der RH empfahl, die Qualität der Controllingdaten durch eine Schnittstelle zur entsprechenden IT-Lösung zu verbessern.
- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei eine teilweise Umsetzung der Anforderungen an ein geeignetes Steuerungs- und Controllingsystem im Juli 2013 erfolgt. Bis zur vollständigen Umsetzung aller Anforderungen werde das BMF an der bestehenden IT-Lösung in der Steuerfahndung festhalten. Hinsichtlich einer angestrebten Gesamtlösung verwies das BMF auf die beauftragte Umsetzung der Fachkonzepte (siehe TZ 4). Das BMF werde überdies in die Zielvereinbarungen 2014 eine neue Kennzahl aufnehmen, welche die Fallbearbeitungsdauer – die wesentlich vom Ressourceneinsatz abhängt – ausweisen werde. Damit wäre aus der Sicht des BMF eine zielgerichtete Personaleinsatzsteuerung gewährleistet.*

Unterstützung der Fahndungsteams

- 10.1** (1) Der RH hatte der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 14) empfohlen, angesichts der Komplexität der Erledigungen im Rahmen der Personalentwicklung mittelfristig eine zeitnahe, rechtskundige Unterstützung der Fahndungsteams durch den Fachbereich in jeder Außenstelle bzw. Region vor Ort anzustreben bzw. diese zu verstärken.
- (2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die Steuerfahndung im Rahmen der Arbeit zu den Entwicklungszielen bei den Zielvereinbarungen 2012 ihre Wissenslandkarte aktualisiert habe. Die Anpassung sei mit dem Fokus erfolgt, sämtliche Rechtsmaterien abzubilden und so eine optimale Unterstützung der Teams (amtsbezogen und standortunabhängig) sicherzustellen.
- (3) Der RH stellte dazu nunmehr fest, dass von 2009 bis 31. März 2013 die Anzahl der Mitarbeiter im Fachbereich der Steuerfahndung von zehn auf acht (gemessen in Köpfen) sank. Zwar waren die Zuständigkeiten für die Betreuung der Fahndungsteams durch den Fachbereich intern verteilt und der Fachbereich stand den Fahndungsteams, insbesondere bei Vollzug von Zwangsmaßnahmen (Mitwirkung in der Einsatzzentrale, Rufbereitschaft) mittels Telefons oder E-Mails zur Verfügung. Fachexperten unternahmen vermehrt Dienstreisen² zu den

² Eine Auswertung der Steuerfahndung ergab für den Standort Salzburg drei und für den Standort Linz acht Dienstreisen eines Fachbereichsmitglieds im Jahr 2012.

Teams und nahmen in einzelnen Finanzstrafrechtsfällen die Privatbeteiligtenvertretung bei Verfahren sowie Kontakte zu den Staatsanwaltschaften wahr. Allerdings stand an drei Teamstandorten – darunter auch bei den Teams an den Standorten Salzburg und Linz mit 13 bzw. neun Mitarbeitern – kein Fachbereich vor Ort zur Verfügung.

Ein Vergleich der Dienstorte der Mitarbeiter des Fachbereichs von 2009 mit 31. März 2013 zeigt folgendes Bild:

Tabelle 2: Vergleich Dienstort der Mitarbeiter des Fachbereichs 2009 mit 2013		
Region (Standort)	2009	2013 ¹
	in Köpfen	
Wien/Ost (Wien)	8	6
Süd (Graz/Klagenfurt) ²	1	1
West (Innsbruck/Feldkirch) ³	1	1
Mitte (Linz/Salzburg)	–	–

¹ zum 31. März

² kein Fachexperte am Standort Klagenfurt

³ Für die Standorte Innsbruck und Feldkirch war ein Fahndungsteam tätig.

Quellen: BMF; Steuerfahndung; Auswertung RH

10.2 Die Steuerfahndung setzte die Empfehlung des RH teilweise um. Zwar strebte der Fachbereich der Steuerfahndung nach den gegebenen Möglichkeiten mit modernen Kommunikationsmitteln und forcierten Dienstreisen eine Verbesserung der Betreuung der Teams an, aufgrund der gesunkenen Anzahl der Mitarbeiter im Fachbereich stand jedoch an drei Standorten – besonders für die Region Mitte – kein Fachbereich vor Ort zur Verfügung. Der RH empfahl daher neuerlich, eine zeitnahe, rechtskundige Unterstützung der Fahndungsteams durch den Fachbereich in jeder Außenstelle bzw. Region vor Ort anzustreben.

10.3 Laut Stellungnahme des BMF werde der rechtskundigen Unterstützung der Fahndungsteams bei einer organisatorischen Weiterentwicklung der Steuerfahndung und des Fachbereichs – unter Beachtung der Rahmenbedingungen der Personaleinsparungsziele der Bundesregierung (siehe TZ 3) – Rechnung getragen werden.

Qualitätssicherung durch den Fachbereich

11.1 (1) Der RH hatte der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 14) empfohlen, die Kapazitäten des Fachbereichs von einer nachgängigen zu einer laufenden, fallbegleitenden Qualitätssicherung bzw. einer laufenden Fallbetreuung – insbesondere in komplexen Fahndungsfällen und in Fällen, die eine Vertretung vor Gericht erfordern – zu verlagern.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die Weiterentwicklung des Fachbereichs konsequent vorangetrieben werde. Die laufende, fallbegleitende Qualitätssicherung sei in Umsetzung begriffen und an proaktivem Wissensmanagement werde gearbeitet.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, passte das BMF die Zielvorgaben von einer nachgängigen zu einer laufenden fallbegleitenden Qualitätssicherung an, indem es für die Steuerfahndung als Entwicklungsziel 2012 die „Weiterentwicklung des Fachbereichs in Richtung eines proaktiven Wissensmanagements und einer laufenden, fallbegleitenden Qualitätssicherung“ vorgab. In der Praxis führte der Fachbereich der Steuerfahndung 2012 insgesamt 89 Qualitätssicherungsmaßnahmen durch – 48 (54 %) davon vor Abschluss der Fahndungsfälle.

11.2 Die Qualitätssicherungsmaßnahmen des Fachbereichs erfolgten entsprechend den geänderten Zielvorgaben nunmehr überwiegend fallbegleitend. Das BMF und die Steuerfahndung setzten die Empfehlung des RH somit um.

IT-Fahnder

12.1 (1) Der RH hatte der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 12) empfohlen, die Anforderung der IT-Fahndungsteams zu formalisieren, die frühestmögliche Anforderung der Teams verbindlich festzulegen und deren Fahndungs-Know-how langfristig zu stärken.

(2) Laut Stellungnahme des BMF habe die Steuerfahndung die vom RH angeregten Maßnahmen umgesetzt. Das Prüfverwaltungsprogramm (BP2000 – Maßnahme 6) werde im Rahmen des Projekts IT-Steuerfahndung umfassend adaptiert. Ein Aktenevidenzsystem werde enthalten sein. Die fachlichen Anforderungen würden erarbeitet; die technische Umsetzung sei bis Ende 2012 geplant.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest, dass die Steuerfahndung den organisatorischen Ablauf für die IT-Fahndungsteams festgelegt hatte. Die Einbindung der IT-Fahndung war in der gültigen Prozessbeschreibung Steuerfahndung in Abhängigkeit von IT-Affinität des Ermittlungsfalles bereits ab dem Zeitpunkt der Vorermittlung festgelegt. Die

Bekämpfung des Abgabebetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung

Anforderung durch die Fahndungsteams erfolgte überwiegend mit E-Mail (zeitgerecht und formalisiert), die technische Umsetzung im Prüfverwaltungsprogramm BP2000 war in Aussicht genommen.

Drei Mitarbeiter der IT-Fahndungsteams absolvierten 2012 und 2013 nach deren Grundausbildung das Seminar „AP Fachmodul Betriebsprüfung“. An dem von der Bundesfinanzakademie angebotenen Seminar „AP Basismodul Steufa“ nahm jedoch bislang nur ein Mitarbeiter der IT-Fahndungsteams teil (2010). In den Jahren 2011 und 2012 fand dieses Seminar aufgrund zu geringer Teilnehmeranzahl nicht statt.

Die IT-Fahnder nahmen in der Praxis laufend an Hausdurchsuchungen und der nachfolgenden Auswertung der Daten teil.

- 12.2** Die Steuerfahndung setzte die Empfehlung des RH um, indem sie den organisatorischen Ablauf für die IT-Fahndungsteams festlegte und den Anforderungsprozess formalisierte. Der RH befürwortete überdies das Bestreben des BMF, den Anforderungsprozess in elektronischer Form umzusetzen.

Zur Stärkung des Fahndungs-Know-hows der neu aufgenommenen IT-Fahnder wurden Ausbildungsschritte der Grund- und Fachausbildung der Finanzverwaltung gesetzt bzw. konnten praktische Erfahrungen gewonnen werden. Der RH empfahl jedoch, die Fachausbildungen für IT-Fahnder, insbesondere betreffend das „AP Basismodul Steufa“, zu vervollständigen.

- 12.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde die Fachausbildung für IT-Fahnder, insbesondere betreffend das „AP Basismodul Steufa“, 2014 umgesetzt.*

**Vertreterrollen –
Genehmigungserlass**

- 13.1** (1) Die permanente Vergabe von IT-Vertreterrollen hätte es den Stellvertretern technisch ermöglicht, Erledigungen, die nur den Teamleitern vorbehalten waren, jederzeit vorzunehmen. Der RH hatte der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 18) empfohlen, die IT-Vertreterrolle – wie im Genehmigungserlass des BMF vorgesehen – bei Bedarf nur zeitlich begrenzt zu vergeben.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die Steuerfahndung den Erlass einhalten würde.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, stellte das BMF die technische Möglichkeit der Vergabe einer ständigen IT-Vertreterrolle mit 28. Februar 2013 ein.

13.2 Das BMF setzte die Empfehlung mit der Beseitigung der technischen Möglichkeit zur Vergabe einer ständigen IT-Vertreterrolle um.

Ermittlung fallbezogener Ressourcen

14.1 (1) Der RH hatte der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 24) empfohlen, die vollständige Erfassung aller Falltage sicherzustellen, um eine verzerrte Aussage hinsichtlich der Auslastung der Fahndungsteams zu vermeiden und die für die Fallbearbeitung tatsächlich eingesetzten Ressourcen ermitteln zu können.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die Falltage vollständig erfasst würden und dies mittels interner Kontrollen durch das Organisationsteam der Steuerfahndung sichergestellt sei.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, erfasste jeder einzelne Mitarbeiter personenbezogen die Falltage – auch jene bei Unterstützungsleistungen – in seinem elektronischen Tagebuch des Prüfverwaltungsprogramms BP2000. Die fallbezogene Ermittlung aller eingesetzten Ressourcen erfolgte allerdings händisch. Dabei war weder die Vollständigkeit gewährleistet noch eine elektronische Auswertung aller eingesetzten Ressourcen möglich.

14.2 Das BMF und die Steuerfahndung setzten die Empfehlung des RH nicht um, weil die vollständige Ressourcenermittlung für die Fahndungsteams nicht sichergestellt und somit eine gezielte Steuerung nicht möglich war. Der RH empfahl daher neuerlich, die vollständige Erfassung aller Falltage sicherzustellen, um eine verzerrte Aussage hinsichtlich der Auslastung der Fahndungsteams zu vermeiden und die für die Fallbearbeitung tatsächlich eingesetzten Ressourcen ermitteln zu können. Ergänzend sollte das BMF dafür sorgen, dass die eingesetzten Falltage fallbezogen elektronisch auswertbar werden.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMF würden zu jedem Fahndungsfall die gesamten Falltage aller an der Fallbearbeitung beteiligten Mitarbeiter erfasst werden. Die Auswertungsmöglichkeiten der Aufzeichnungen zu Steuerungszwecken seien allerdings erheblich eingeschränkt. In den Zielvereinbarungen 2014 werde zudem eine neue Kennzahl aufgenommen. Damit werde die Fallbearbeitungsdauer ausgewiesen und ein zielgerichteter Personaleinsatz gewährleistet.*

- 14.4 Der RH erachtete die Sicherstellung der vollständigen Ressourcenermittlung für eine gezielte Steuerung der Fahndungsteams als unumgänglich. Daher sollte das BMF umfassende Auswertungsmöglichkeiten so rasch wie möglich zur Verfügung stellen, um eine wirtschaftliche und zweckmäßige Ressourcensteuerung zu ermöglichen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

- 15 Der RH stellte fest, dass von insgesamt zwölf überprüften Empfehlungen fünf vollständig, vier teilweise und drei nicht umgesetzt wurden.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2011/9					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
15	Erhöhung der Personalressourcen im Bereich der Betrugsbekämpfung – insbesondere der Steuerfahndung – sowie Besetzung vakanter Führungspositionen	3		X	
15	Erhebung des tatsächlich notwendigen Personalstands zur Abdeckung sämtlicher fahndungsrelevanter Fälle, Erstellung eines Personalentwicklungsplans sowie Besetzung frei werdender Stellen zur Aufrechterhaltung der Fahndungstätigkeit	4		X	
15	Absolvierung von Praktika in der Steuerfahndung im Rahmen der Grundausbildung von neu aufgenommenen Mitarbeitern in der Finanzverwaltung	5	X		
8	restriktive Handhabung der Eigenbearbeitung einlangender Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen	6	X		
17, 20, 23	Ersatz der in der Steuerfahndung bestehenden IT-Insellösungen durch eine umfassende Softwarelösung und Einbindung in das IT-Gesamtkonzept der Finanzverwaltung	7			X
20	zeitnahe Erstellung eines Risikomanagementkonzepts für die Steuerfahndung	8			X
17, 23	zeitnahe Einführung einer umfassenden IT-Lösung zur Verbesserung der Qualität der Controllingdaten	9		X	
14	Verstärken einer zeitnahen, rechtskundigen Unterstützung der Fahndungsteams durch den Fachbereich vor Ort	10		X	
14	Verlagerung der Kapazitäten des Fachbereichs von einer nachgängigen zu einer laufenden fallbegleitenden Qualitätssicherung bzw. einer laufenden Fallbetreuung	11	X		
12	Formalisierung der Anforderung der IT-Fahndungsteams und Stärkung des Fahndungs-Know-hows	12	X		
18	Einhaltung des Genehmigungserlasses des BMF bei der Vergabe einer IT-Vertreterrolle	13	X		
24	Sicherstellung der vollständigen Erfassung aller Falltage	14			X

Bekämpfung des Abgabebetruhs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH die folgenden Empfehlungen an das BMF und die Steuerfahndung hervor:

(1) Die Personalressourcen der Steuerfahndung wären zu erhöhen bzw. aus anderen Bereichen der Verwaltung umzuschichten. (TZ 3)

(2) Der tatsächlich notwendige Personalbedarf zur Abdeckung sämtlicher fahndungsrelevanter Fälle sowie österreichweiter Schwerpunktaktionen wäre mittels geeigneter Aufzeichnungen zu erheben und dahingehend das bereits erstellte Fachkonzept umzusetzen, um dadurch einen erforderlichen Personalstand sicherzustellen. (TZ 4)

(3) Aufgrund der Bedeutung für die Personalrekrutierung und Zusammenarbeit sollte eine verstärkte Fortführung der Ausbildungsmaßnahmen sowohl im Rahmen der Prüferausbildung als auch der Praktika in der Grundausbildung erfolgen. (TZ 5)

(4) Die in der Steuerfahndung bestehende IT-Insellösung wäre durch eine umfassende Softwarelösung zu ersetzen und diese in ein zentrales IT-Gesamtkonzept der Finanzverwaltung einzubinden. (TZ 7)

(5) Für die Steuerfahndung wäre ein Risikomanagementkonzept zu erstellen und in eine entsprechende IT-Lösung der Finanzverwaltung einzubinden. (TZ 8)

(6) Die Qualität der Controllingdaten wäre durch eine Schnittstelle zur entsprechenden IT-Lösung zu verbessern. (TZ 9)

(7) Es wäre eine zeitnahe, rechtskundige Unterstützung der Fahndungsteams durch den Fachbereich in jeder Außenstelle bzw. Region vor Ort anzustreben. (TZ 10)

(8) Die Fachausbildungen für IT-Fahnder, insbesondere betreffend das „AP Basismodul Steufa“, wären zu vervollständigen. (TZ 12)

(9) Es wäre die vollständige Erfassung aller Falltage sicherzustellen, um eine verzerrte Aussage hinsichtlich der Auslastung der Fahndungsteams zu vermeiden und die für die Fallbearbeitung tatsächlich eingesetzten Ressourcen ermitteln zu können. (TZ 14)

(10) Das BMF sollte dafür sorgen, dass die eingesetzten Falltage fallbezogen elektronisch auswertbar werden. (TZ 14)

Bericht des Rechnungshofes

Pilotprojekt e-Medikation

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	136
Abkürzungsverzeichnis _____	137
Glossar _____	139

BMG**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Gesundheit****Pilotprojekt e-Medikation**

KURZFASSUNG _____	142
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	148
Allgemeines _____	148
Projektorganisation _____	150
Projektziele _____	153
Vertragliche Gestaltung _____	154
Projektchronologie _____	155
Wissenschaftliche Evaluierung _____	156
Kosten des Pilotprojekts _____	164
Projektpartnerschaft mit der pharmazeutischen Gehaltskasse _____	173
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	180
ANHANG Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	183

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Projektorganisation _____	150
Tabelle 1:	Projektchronologie _____	155
Tabelle 2:	Arzneimittelabgaben _____	158
Tabelle 3:	Teilnahmequote der Patienten, Ärzte und Apotheken _____	159
Tabelle 4:	Anzahl der teilnehmenden Gesundheitsdiensteanbieter _____	160
Tabelle 5:	Anzahl der teilnehmenden Apotheken und Krankenanstalten _____	160
Tabelle 6:	Anzahl der Warnungen _____	161
Tabelle 7:	Ursprüngliches Projektbudget e-Medikation _____	164
Tabelle 8:	Kostenschätzung Pilotprojekt _____	165
Tabelle 9:	Angebot PharmGK _____	165
Tabelle 10:	Nachtragsbudget e-Medikation laut SVC _____	168
Tabelle 11:	Kosten des Pilotprojekts _____	172

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AGES	Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BM	Bundesminister
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ELGA	Elektronische Gesundheitsakte
ELGA-G	ELGA-Gesetz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Hauptverband	Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger
IT	Informationstechnologie
k.A.	keine Angabe(n)
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
o.a.	oben angeführt
OTC-Präparate	over the counter-Präparate
PharmGK	Pharmazeutische Gehaltskasse

Abkürzungen



SMZ	Sozialmedizinisches Zentrum
SVC	Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungs GmbH
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Elektronische Gesundheitsakte (ELGA)

Informationssystem, das bestimmte, im ELGA-Gesetz definierte Gesundheitsdaten in elektronischer Form ort- und zeitunabhängig zur Verfügung stellt

Gesundheitsdiensteanbieter

Dienstleister, die regelmäßig Gesundheitsdaten in elektronischer Form zu folgenden Zwecken verwenden:

- medizinische Behandlung oder Versorgung
- pflegerische Betreuung
- Verrechnung von Gesundheitsdienstleistungen oder Versicherung von Gesundheitsrisiken sowie
- Wahrnehmung von Patient/inn/enrechten

ELGA-Gesundheitsdiensteanbieter

Ärzte, Zahnärzte, Krankenanstalten, Apotheken und Einrichtungen der Pflege

Warnungen

Duplikatswarnungen – Prüfung auf gleichzeitigen Bezug wirkstoffgleicher oder wirkstoffähnlicher Arzneispezialitäten

Intervallwarnungen (auch Reichweitenwarnung) – Prüfung auf Neverschreibung vor Packungsende

Wechselwirkungswarnungen – Prüfung auf Wechselwirkungen zwischen Arzneistoffen

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

Pilotprojekt e-Medikation

Mit der e-Medikation – einer von vier Kernanwendungen der Elektronischen Gesundheitsakte – sollen im Interesse der Patientensicherheit verordnete und in Apotheken abgegebene Arzneimittel elektronisch in einer zentralen Datenbank erfasst werden, um eine Prüfung auf potenzielle Wechselwirkungen und Überdosierungen zu ermöglichen.

Im Zuge des Pilotprojekts e-Medikation wurden 16.570 Warnungen aufgezeigt. 110 Warnungen entfielen auf schwerwiegende Wechselwirkungen, die potenziell mit erheblichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen, bis hin zum Tod des Patienten, verbunden sein können. Im Ergebnis der Fragebogenerhebung bewerteten 70 % der teilnehmenden Ärzte und 90 % der teilnehmenden Apotheker eine durch die e-Medikation prinzipiell mögliche vollständige und aktuelle Medikationsliste positiv für die Patientensicherheit. Rund 85 % der teilnehmenden Patienten fühlten sich sicherer.

Die Aussagekraft des Pilotprojekts war allerdings durch mehrere Faktoren, insbesondere die geringe Teilnehmerzahl und die fehlende Flächendeckung, erheblich eingeschränkt.

Die Projektdurchführung wies Mängel auf. Die Gesamtkosten des Projekts beliefen sich unter Einbeziehung sämtlicher dem Projekt direkt zurechenbarer Kosten (z.B. der Kosten der Evaluierung von rd. 126.000 EUR) auf 3,90 Mio. EUR. Der um vier Monate verzögerte Projektbeginn verursachte Mehrkosten von rd. 189.000 EUR. Aufgrund der vertraglichen Gestaltung konnte der Hauptverband die Leistungserbringung durch einen Projektpartner hinsichtlich eines wesentlichen Kostenblocks (rd. 865.000 EUR oder rd. 27 % des ursprünglichen Budgets) nicht überprüfen.

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Organisation, der Kosten, der Ergebnisse und der vergaberechtlichen Aspekte des Pilotprojekts e-Medikation. Eine Beurteilung des Gesamtprojekts Elektronische Gesundheitsakte (ELGA) war nicht Gegenstand dieser Gebärungsüberprüfung. (TZ 1)

Allgemeines

Ein Gesamtüberblick der Gesundheitsdiensteanbieter über die Medikation der Patienten fehlte, weil diese bisher dezentral erfasst wurde. Mit der e-Medikation sollen diese Daten sowohl bei den verordnenden als auch bei den abgebenden Stellen (Krankenanstalten, Ärzte, Apotheken) einheitlich elektronisch erfasst werden. (TZ 2)

Projektorganisation

Die Organisation des Pilotprojekts entsprach den anerkannten Grundsätzen des Projektmanagements. Die Zusammensetzung des Projektlenkungsausschusses stellte eine Entscheidungsfindung auf breiter Basis sicher. Die vom BMG nach eigener Einschätzung wahrgenommene Systemsteuerungsfunktion war weder definiert, noch mit konkreten Aufgaben und Verantwortlichkeiten verbunden. (TZ 4)

Projektziele

Die vom Projektlenkungsausschuss im April 2010 vorgegebenen Projektziele bezogen sich nur allgemein auf den Nutzen der e-Medikation, jedoch nicht konkret auf das Pilotprojekt und waren für die Bewertung des Projekterfolgs nur eingeschränkt geeignet, weil sie nicht mit Messgrößen bzw. Indikatoren verbunden wurden. (TZ 5)

Erst in der zwischen dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger und der Pharmazeutischen Gehaltskasse (PharmGK) abgeschlossenen Projektvereinbarung wurde festgelegt, dass mindestens 5 % der e-card-Besitzer einer Pilotregion sowie zumindest 150 Ärzte am Pilotprojekt teilnehmen sollten. (TZ 5)

Vertragliche Gestaltung

Die PharmGK war dafür verantwortlich, die e-Medikationssoftware zur Verfügung zu stellen und die notwendigen Softwareadaptionen zu beauftragen. (TZ 6)

Der Hauptverband hatte der PharmGK zur Vermeidung von Verzögerungen in der Projektumsetzung eine Aufwandsrefundierung von höchstens 250.000 EUR (exkl. USt) zugesagt, ohne über eine kalkulatorische Grundlage dafür zu verfügen. (TZ 6)

Projektchronologie

Der Start des Pilotprojekts verschob sich u.a. wegen einer zu geringen Anzahl teilnehmender Ärzte um vier Monate von Dezember 2010 auf den April 2011. Dies bewirkte eine Erhöhung der Projektkosten um rd. 189.000 EUR. (TZ 7, 15)

Wissenschaftliche Evaluierung

Ziele der Evaluierung waren die Verifikation der Erreichung der Projektziele, die Evaluierung des Nutzens, des Aufwands und der Zufriedenheit der Teilnehmer am Pilotprojekt sowie die Evaluierung der Erfahrungen der Arztsoftware-Hersteller als Entscheidungsgrundlage für einen österreichweiten Roll-out. (TZ 8)

Die Gesamtkosten für die wissenschaftliche Evaluierung betragen rd. 126.000 EUR und wurden nicht den Kosten des Pilotprojekts zugerechnet, sondern aus dem Budget der ELGA GmbH finanziert. Die vom Hauptverband in der Endabrechnung ausgewiesenen Gesamtprojektkosten von rd. 3,74 Mio. EUR waren daher unvollständig. (TZ 9)

Die wissenschaftliche Evaluierung des Pilotprojekts zur e-Medikation ergab zwar ein positives Gesamtbild, jedoch war ihre Aussagekraft durch mehrere Faktoren, insbesondere die geringe Teilnehmerzahl und die fehlende Flächendeckung, erheblich eingeschränkt. In der Versorgungsregion 93 (Wien-Floridsdorf und Wien-Donaustadt) mit rd. 153.000 e-card-Besitzern nahmen etwa nur 0,6 % anstelle der geplanten 5 % am Pilotprojekt teil. Die geplante Mindestteilnehmerzahl von 150 Ärzten wurde verfehlt, da nur 97 Ärzte im Gesamtzeitraum bzw. 85 Ärzte im Evaluierungszeitraum am Projekt teilnahmen. (TZ 10)

Im Evaluierungszeitraum wurden insgesamt 16.570 Warnungen angezeigt, darunter 110 schwerwiegende Wechselwirkungswarnungen. Somit entfielen 0,7 % der Gesamtwarnungen auf solche Wechselwirkungen, die potenziell mit erheblichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen, bis hin zum Tod des Patienten, verbunden sein können. Die Benutzerfreundlichkeit, die Softwarequalität und die Antwortzeiten für den Endanwender waren laut Evaluierungsstudie verbesserungsfähig. (TZ 11)

Das Pilotprojekt wurde nicht auch dazu verwendet, auf der Grundlage von Echtdateien Berechnungen bezüglich der Kostendämpfungspotenziale der e-Medikation anzustellen. Die im Arbeitspapier der ELGA GmbH genannten jährlichen Kostendämpfungen von 6,70 Mio. EUR waren nicht nachvollziehbar. (TZ 12)

Das Bezirkskrankenhaus Reutte, das als eine von drei Krankenanstalten am Pilotprojekt teilnahm, erhielt vom Hauptverband kaum Informationen, nicht einmal die Projektergebnisse bezogen auf den eigenen Wirkungsbereich. (TZ 13)

Kosten des Pilotprojekts

Das Projektbudget war mit 3,15 Mio. EUR genehmigt worden. Im Zuge seiner Vorlage und Genehmigung wies der Hauptverband nicht darauf hin, dass sich diese Kosten um nicht abzugsfähige Vorsteuern in der Sphäre der PharmGK erhöhen werden. Die Bundesgesundheitskommission wurde über diesen Umstand erst anlässlich des Beschlusses des Nachtragsbudgets im Juli 2011 erstmals informiert. (TZ 14, 15)

Wegen fehlender Einsichtsrechte in den Vertrag zwischen PharmGK und IT-Dienstleister war den Projektpartnern die Prüfung der Plausibilität des Angebots der PharmGK nicht möglich. Der überwiegende Teil der ursprünglich mit 650.000 EUR veranschlagten Kosten für Projektleitung und Support, nämlich 412.000 EUR, wurde nachträglich in den nicht prüfbaren Teil des Fixpreisangebots verschoben. (TZ 14)

Projektabrechnung

Die in der Projektabrechnung ausgewiesenen Gesamtkosten lagen mit rd. 3,74 Mio. EUR unter dem bewilligten Gesamtbudget von 3,77 Mio. EUR. Der Abrechnungsbetrag war unvollständig, weil er nicht sämtliche dem Projekt direkt zurechenbaren Kosten (z.B. die Kosten der Evaluierung von rd. 126.000 EUR) enthielt. Die Gesamtkosten des Pilotprojekts beliefen sich auf rd. 3,90 Mio. EUR und lagen somit um rd. 24 % über dem ursprünglichen Budget von 3,15 Mio. EUR. Bezüglich des größten Kostenblocks – nämlich der Systemadaptionen in Höhe von rd. 865.000 EUR – war eine Abrechnung vertraglich nicht vorgesehen, weil es sich um ein Fixpreisangebot handelte. (TZ 16, 17)

Projektpartnerschaft mit der Pharmazeutischen Gehaltskasse

Das BMG hatte die Finanzprokurator zur Vorabbeurteilung einer möglichen Zusammenarbeit zwischen Hauptverband und PharmGK sowie der Beauftragung eines Subunternehmens der PharmGK (IT–Dienstleister) beauftragt. Demnach war die Zusammenarbeit unter bestimmten Voraussetzungen ohne Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens möglich. Das Gutachten der Finanzprokurator war für die Projektgremien nur von eingeschränktem Nutzen, weil darin nicht klargelegt war, welche Unterlagen der rechtlichen Beurteilung zugrunde lagen. (TZ 18)

Ein von der PharmGK bei einer Rechtsanwaltskanzlei beauftragtes Gutachten hielt fest, dass die Beauftragung des IT–Dienstleisters ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens aufgrund der vereinbarten Options– und Änderungsklauseln zulässig war. (TZ 18)

Der Projektlenkungsausschuss hielt nach Erörterung der beiden Gutachten die vergaberechtliche Frage für ausreichend geklärt. Die im Gutachten der Finanzprokurator ausdrücklich nicht ausgeschlossene Möglichkeit einer direkten Beauftragung des IT–Dienstleisters durch den Hauptverband prüfte der Projektlenkungsausschuss nicht. Auch sah er von einer Befassung der Finanzprokurator mit dem von der PharmGK eingeholten Gutachten ab. (TZ 19)

Aufgrund der fehlenden Einsichtsmöglichkeiten in den Vertrag zwischen der PharmGK und dem IT-Dienstleister verfügte der Hauptverband für rd. 27 % des ursprünglichen Budgets über keine Kontrollmöglichkeiten. (TZ 20)

Zur Anbindung der von den Ärzten verwendeten Software an die e-Medikation schloss der Hauptverband Verträge mit drei Arztsoftware-Herstellern und ging dabei von der Zulässigkeit einer Direktvergabe aus. Einer der drei Verträge hatte den Auftragswert von 100.000 EUR überschritten, weshalb eine Direktvergabe gemäß Bundesvergabegesetz rechtlich unzulässig war. (TZ 21)

Das Bundesvergabeamt führte aufgrund von Anträgen eines privaten Unternehmens zwei Feststellungsverfahren durch und stellte mit Bescheid fest, dass die Verträge mit den Arztsoftware-Herstellern in rechtswidriger Weise ohne vorherige Bekanntmachung abgeschlossen wurden. Über den Hauptverband wurden Geldbußen und Pauschalgebührenersätze von insgesamt rd. 38.000 EUR verhängt. (TZ 22)

Anstatt die maßgeblichen vergaberechtlichen Fragen vorgängig zu klären, gaben der Hauptverband und das BMG erst nach Beendigung des ersten Verfahrens vor dem Bundesvergabeamt sowohl ein technisches als auch ein vergaberechtliches Gutachten zur Unterstützung in allfälligen weiteren Vergabekontrollverfahren in Auftrag. (TZ 23)

Kenndaten zum Pilotprojekt e–Medikation			
Rechtsgrundlagen	Vereinbarungen gemäß Art. 15a B–VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens, BGBl. I Nr. 73/2005 und BGBl. I Nr. 105/2008 Gesellschaftsvertrag der ELGA GmbH vom 20. November 2009 Syndikatsvertrag vom 26. Juni 2010		
Aufgaben			
Bundesgesundheitsagentur	Mitwirkung im Bereich Gesundheitstelematik und elektronische Gesundheitsakte (ELGA)		
ELGA GmbH	Koordination und Integration aller operativer Maßnahmen zur Einführung der ELGA (Programm- und Integrationsmanagement) Errichtung von Systemkomponenten und die Begleitung von Pilotierungen entsprechend den Vorgaben der Bundesgesundheitskommission Qualitäts- und Akzeptanzmanagement für die ELGA		
Dauer Pilotprojekt	April 2011 bis Dezember 2011		
Regionen	Versorgungsregion 93, Fokus Wien 22, SMZ–Ost–Donauspital	Versorgungsregion 42 Oberösterreich, Wels–Grieskirchen	Versorgungsregion 72 Tirol West, Reutte–Zams
	Anzahl der Projektteilnehmer		
Ärzte ^{1, 2}	16	29	31
Apotheken ²	24	20	12
Krankenanstalten	2	1	1
Patienten ³	1.858	3.280	3.114
	Anzahl der Verordnungen und Warnungen		
Verordnungen	5.200	8.509	4.601
Warnungen ⁴	1.835	8.541	6.194
<i>Wechselwirkungswarnungen</i>	<i>1.218</i>	<i>5.375</i>	<i>3.970</i>
<i>Duplikatswarnungen</i>	<i>408</i>	<i>1.097</i>	<i>809</i>
<i>Intervallwarnungen</i>	<i>209</i>	<i>2.069</i>	<i>1.415</i>

¹ Allgemeinmediziner mit und ohne Hausapotheke, Fachärzte

² Durchschnitt dreier Stichtage

³ Anzahl der Patienten, die mindestens eine Zustimmungserklärung abgegeben hatten.

⁴ Mehrfachwarnungen (Wechselwirkungs-, Duplikats- und Intervallwarnungen) je Verordnung waren möglich.

Quellen: Wissenschaftliche Evaluierung e–Medikation; SVC; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Oktober bis November 2012 beim BMG, beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (**Hauptverband**) sowie bei der ELGA GmbH das Pilotprojekt e-Medikation, das in drei Versorgungsregionen¹ (in Oberösterreich, Tirol und Wien) durchgeführt wurde. Im Bezirkskrankenhaus Reutte, einer von drei am Pilotprojekt teilnehmenden Krankenanstalten, holte der RH Auskünfte ein.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Organisation, der Kosten, der Ergebnisse und der vergaberechtlichen Aspekte des Pilotprojekts e-Medikation. Eine Beurteilung des Gesamtprojekts Elektronische Gesundheitsakte (ELGA) war nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung.

(2) Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2011 und 2012.

(3) Zu dem im August 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die ELGA GmbH im September 2013 und der Hauptverband im November 2013 Stellung. Das BMG verzichtete im November 2013 auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2014.

Allgemeines

2 (1) Die e-Medikation ist eine von vier ELGA-Kernanwendungen.²

(2) Bisher waren die Medikationsdaten eines Patienten nur dezentral und in unterschiedlichen Dateiformaten verfügbar bzw. war der behandelnde Arzt auf die Angaben des Patienten angewiesen. Dem einzelnen Gesundheitsdiensteanbieter fehlte aufgrund der verstreuten Informationen der Gesamtüberblick. So waren Mehrfachverordnungen und damit z.B. Überdosierungen oder unbeabsichtigte Nebenwirkungen möglich, die sich negativ auf die Gesundheit des Patienten auswirken.

(3) Künftig soll nach den Zielen von ELGA mit der e-Medikation die Medikamentenabgabe an die Patienten sowohl bei den verordnenden als auch bei den abgebenden Stellen (Krankenanstalten, Ärzte, Apotheker) einheitlich elektronisch in einer zentralen Medikationsdatenbank erfasst werden. Damit können die beteiligten Gesundheitsdiensteanbieter umfassende Informationen über die aktuelle Medikation

¹ Gemäß dem Österreichischen Strukturplan Gesundheit gibt es 32 Versorgungsregionen in Österreich.

² Die weiteren derzeit geplanten Kernanwendungen betreffen Laborbefunde, Radiologiebefunde und Entlassungsbriefe.

des einzelnen Patienten in standardisierter Form abrufen und diese bei der Verordnung oder Abgabe von Arzneimitteln berücksichtigen.

3 (1) Voraussetzung für die Teilnahme eines Patienten am Pilotprojekt e-Medikation war die Abgabe einer schriftlichen Zustimmungserklärung. Darüber hinaus war bei jedem Arzt-, Krankenhaus- oder Apothekenbesuch eine mündliche Einwilligung zur elektronischen Erfassung der Medikamentenverordnung oder -abgabe erforderlich.

(2) Wenn ein Arzt ein Medikament verordnete, erfasste er es in der Verordnungsdatenbank (Verordnungsserver). Die Prüfung der Verordnung auf Wechselwirkungen, Mehrfachverordnungen und Laufzeitüberschneidungen konnte entweder lokal, d.h. durch eine in die Arztsoftware integrierte Prüflogik³, oder durch eine zentrale, im System der Pharmazeutischen Gehaltskasse (PharmGK) integrierte Prüflogik erfolgen.

Die Prüflogik verknüpfte die Informationen aus allen für den Patienten gespeicherten Verordnungen sowie aus der aktuellen, in der Medikationsdatenbank (Medikationsserver) gespeicherten Medikation des Patienten mit den im Spezialitäten-Informationssystem (Arzneimittelsystem) enthaltenen Interaktionsinformationen. Aus dieser Prüfung resultierten gegebenenfalls Wechselwirkungs-, Duplikats- oder Intervallwarnungen.

(3) Bei der Verordnung von Medikamenten in Krankenanstalten (Entlassungsmedikation) war zu differenzieren:

- Die Pilotkrankenanstalten in Wien (SMZ-Ost-Donauspital) und Tirol (Reutte-Zams) konnten lediglich gespeicherte Verordnungs- und Medikationsdaten über einen Browser abrufen. Die Erfassung der Entlassungsmedikation erfolgte durch die abgebende Apotheke.
- Die Pilotkrankenanstalt in Oberösterreich (Wels-Grieskirchen) hingegen war über ihr Krankenhaus-Informationssystem vollständig in das e-Medikationssystem integriert, so dass die Erfassung der Verordnung sowie die Verordnungsprüfung in der Krankenanstalt selbst erfolgen konnte.

³ Eine lokale Verordnungsprüfung war möglich, wenn in die jeweils verwendete Arztsoftware eine Arzneimitteldatenbasis mit Interaktionsinformationen integriert war.

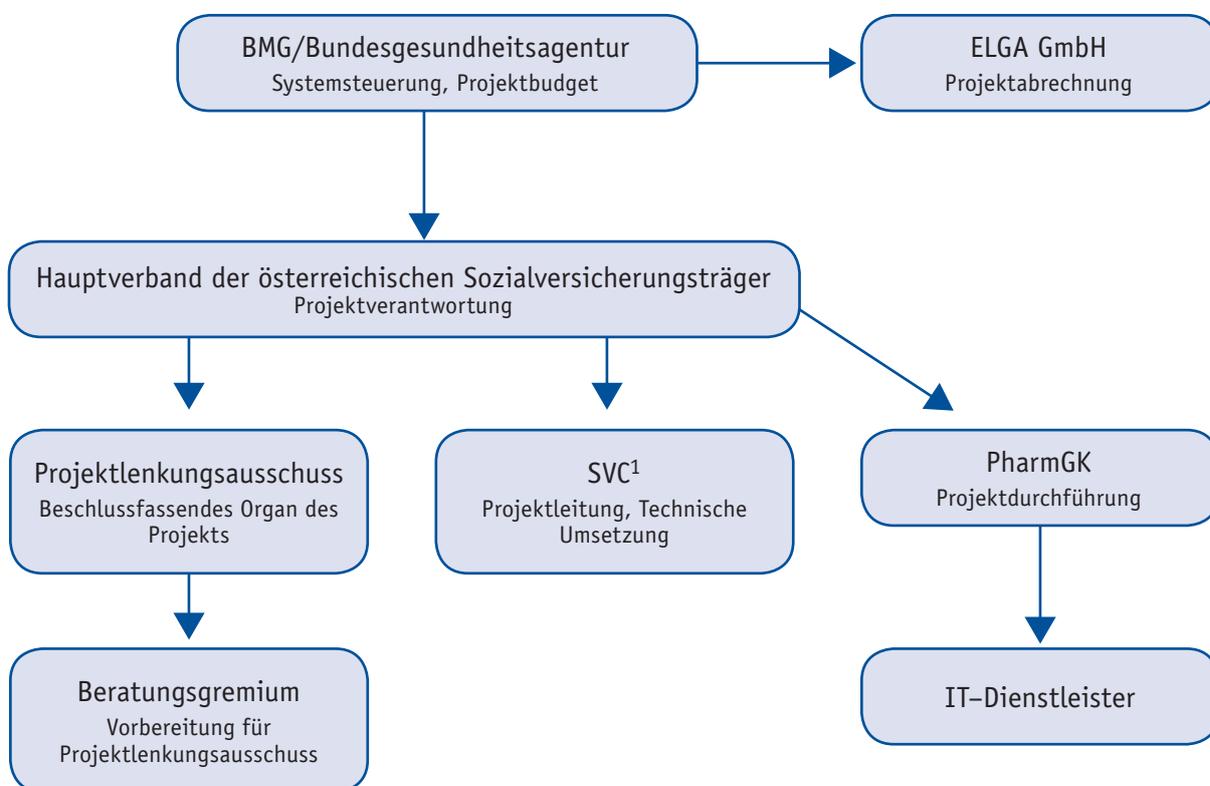
Allgemeines

(4) Vom Arzt oder von der Krankenanstalt erfasste (und damit bereits geprüfte) Verordnungen wurden in der abgebenden Apotheke nicht neuerlich geprüft. Eine Verordnungsprüfung durch die Apotheke erfolgte nur, wenn die Verordnung entweder noch nicht erfasst war (z.B. bei Verordnungen im Rahmen eines Hausbesuchs) oder wenn in der Apotheke ein rezeptfreies Medikament bezogen wurde. Die Prüfung durch die abgebende Apotheke erfolgte durch Zugriff auf die zentrale Prüflogik über eine Client-Software.

In der Apotheke (oder beim hausapothekenführenden Arzt) abgegebene Medikamente wurden am Medikationsserver erfasst, so dass sie bei einer nachfolgenden Verordnungsprüfung berücksichtigt werden konnten.

Projektorganisation 4.1 Mit der Vorbereitung und der Durchführung des Pilotprojekts e-Medikation waren folgende Organisationen bzw. Organisationseinheiten befasst:

Abbildung 1: Projektorganisation



¹ SVC – Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungs GmbH
Quelle: RH

(1) BMG

Dem BMG oblag beim Pilotprojekt e-Medikation nach eigenen Angaben die Systemsteuerungsfunktion, die es u.a. durch seine Mitwirkung im Projektleitungsausschuss wahrgenommen habe. Eine Konkretisierung der damit verbundenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten fehlte allerdings. Das BMG bediente sich im Rahmen des Projekts insbesondere der Bundesgesundheitsagentur.

(2) Bundesgesundheitsagentur

Der Bundesgesundheitsagentur⁴ oblag im Bereich des Pilotprojekts e-Medikation insbesondere die Beschlussfassung über das Projektbudget. Als Organ der Bundesgesundheitsagentur wurde die Bundesgesundheitskommission tätig, der Vertreter des Bundes, des Hauptverbands, der Länder, der Interessenvertretungen der Städte und Gemeinden, der konfessionellen Krankenanstalten, der Patientenvertretungen und der Österreichischen Ärztekammer angehörten (siehe TZ 14).

(3) Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

Mit Beschluss der Bundesgesundheitskommission vom März 2009 wurde dem Hauptverband die Projektverantwortung für die Errichtung der ELGA-Kernanwendung e-Medikation übertragen, wobei laut Bundesgesundheitskommission von Projektbeginn an alle Anspruchsgruppen in die Projektarbeit miteinbezogen werden sollten. Im Rahmen der Projektdurchführung war der Hauptverband insbesondere für die Bereitstellung der Funktionalität e-Medikation über das e-card-System und für die Errichtung und den Betrieb der Verordnungsdatenbank verantwortlich (siehe TZ 6).

(4) Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungs GmbH

Der Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungs GmbH (SVC), einer Tochtergesellschaft des Hauptverbands, wurde im Mai 2009 vom Hauptverband die Projektleitung übertragen. Der SVC oblag ferner die technische Umsetzung im Zusammenhang mit der Verordnungsdatenbank (siehe TZ 14).

⁴ Die Art. 15a-Vereinbarungen über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens, BGBl. I Nr. 73/2005 und 105/2008, normieren u.a. im Bereich der Gesundheitstelematik und ELGA die Mitwirkung der Bundesgesundheitsagentur.

(5) ELGA GmbH

Die im März 2009 errichtete ELGA GmbH war Rechtsnachfolgerin der Arbeitsgemeinschaft ELGA.⁵ Ihre Gesellschafter waren der Bund, die Länder bzw. die jeweiligen Gesundheitsfonds und der Hauptverband.⁶ Beim Pilotprojekt oblag der ELGA GmbH die Projektabrechnung (sogenannte Evaluierung zur Anrechnung) (siehe TZ 8, 16).

(6) Projektlenkungsausschuss e-Medikation

Als oberstes beschlussfassendes Gremium der Projektorganisation richtete der Hauptverband den Projektlenkungsausschuss⁷ ein. In diesem waren neben dem Bund, den Ländern und dem Hauptverband auch die sogenannten Projektpartner (am Projekt teilnehmende Krankenanstalten, die Österreichische Ärztekammer und die Österreichische Apothekerkammer) vertreten. Aufgabe des Projektlenkungsausschusses war insbesondere die Festlegung der Ziele des Pilotprojekts (siehe TZ 5); ferner beschloss er z.B. die verpflichtende Teilnahme der Gesundheitsdiensteanbieter am Projekt sowie die Möglichkeit des Opting-out⁸ durch die Patienten.

(7) Beratungsgremium e-Medikation

Das vom Projektlenkungsausschuss in seiner konstituierenden Sitzung vom 22. Juni 2009 eingerichtete Beratungsgremium⁹ leistete die fachlich-inhaltlichen Vorbereitungsarbeiten auf Basis der Aufträge und Fragestellungen des Projektlenkungsausschusses.

⁵ Die Arbeitsgemeinschaft ELGA war nach Beschluss der Bundesgesundheitskommission im Juni 2006 als Gesellschaft bürgerlichen Rechts auf Basis einer vertraglichen Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Hauptverband eingerichtet worden. Diese Rechtskonstruktion erwies sich als wenig effektiv und schränkte insbesondere die Befugnisse für die eigentliche Umsetzung von ELGA ein.

⁶ Gesellschaftsvertrag vom 20. November 2009

⁷ konstituierende Sitzung 22. Juni 2009

⁸ Opting-out: Gemäß § 15 Abs. 1 und 2 des Gesundheitstelematikgesetzes (ist Artikel 1 des ELGA-G) können Teilnehmer, die im Patientenindex erfasst sind, ihrer ELGA-Teilnahme widersprechen. Der Widerspruch kann alle oder einzelne Arten der ELGA-Gesundheitsdaten umfassen.

⁹ Im Beratungsgremium waren neben den im Projektlenkungsausschuss vertretenen Institutionen auch die ELGA GmbH, die Arbeitsgemeinschaft Patientenanwaltschaft, die SVC, die Krankenanstaltenverbände, die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES), die PharmGK und das Institut für medizinische Statistik an der Medizinischen Universität Innsbruck vertreten.

(8) PharmGK

Der Hauptverband schloss im August 2010 mit der PharmGK eine Projektvereinbarung zur Durchführung des Pilotprojekts ab (siehe TZ 6). Die PharmGK war insbesondere für die Anbindung der Apotheken an das e-card-System sowie für die Adaption und den Betrieb der Medikationsdatenbank verantwortlich. Sie bediente sich für die technische Umsetzung eines externen Dienstleisters (siehe TZ 19).

- 4.2 Der RH hielt fest, dass die Organisation des Pilotprojekts e-Medikation den anerkannten Grundsätzen des Projektmanagements entsprach. Die Zusammensetzung des Projektlenkungsausschusses stellte nach Ansicht des RH eine Entscheidungsfindung auf breiter Basis sicher.

Der RH hielt in diesem Zusammenhang aber kritisch fest, dass die vom BMG nach eigener Einschätzung wahrgenommene Systemsteuerungsfunktion weder definiert, noch mit konkreten Aufgaben und Verantwortlichkeiten verbunden war.

Projektziele

- 5.1 Die Ziele des Pilotprojekts e-Medikation gab der Projektlenkungsausschuss vor. Im Beschluss vom 28. April 2010 wurden als wesentliche Projektziele die Erhöhung der Patientensicherheit sowie eine Effektivitäts- und Effizienzsteigerung bei Verordnungs-, Abgabe- und Verabreichungsprozessen angeführt. Insbesondere chronisch kranke und multimorbide Patienten, die eine Vielzahl unterschiedlich verordneter Arzneimittel einnehmen müssen, wurden als Zielgruppe genannt. Gesundheitliche Probleme, die aufgrund von ungewollten Wechselwirkungen auftreten, sollten durch die e-Medikation vermieden bzw. reduziert werden.

Über diese allgemein gehaltenen Zielsetzungen hinausgehende konkrete und messbare Ziele, wie etwa die Anzahl der teilnehmenden Gesundheitsdiensteanbieter, Patienten oder zu erfassenden Verordnungen fehlten. Erst in der Projektvereinbarung zwischen Hauptverband und PharmGK wurde festgelegt, dass mindestens 5 % der e-card-Besitzer einer Pilotregion sowie zumindest 150 Ärzte am Pilotprojekt teilnehmen sollten.

- 5.2 Der RH stellte kritisch fest, dass sich die Projektziele nur allgemein auf den Nutzen der e-Medikation, jedoch nicht konkret auf das Pilotprojekt bezogen. Die allgemein formulierten Ziele waren für eine Bewertung des Erfolgs des Pilotprojekts nur eingeschränkt geeignet, weil sie nicht mit Messgrößen bzw. Indikatoren verbunden wurden. Der RH empfahl dem Hauptverband, bei allfälligen künftigen Projekten mess-

Projektziele

bare und überprüfbare Ziele zu definieren. Erst durch die in der Projektvereinbarung festgelegten Mindestteilnehmerzahlen von Patienten und Ärzten wurden die Ziele des Pilotprojekts konkretisiert (siehe auch TZ 10).

- 5.3** *Der Hauptverband nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis, wies aber darauf hin, dass die Definition der Projektziele nicht durch ihn allein, sondern auf standespolitischer Ebene mit vorgenommen worden sei. Die Messbarkeit der Projektziele sei aufgrund fehlender Referenzdaten und datenschutzrechtlicher Restriktionen nicht möglich gewesen.*
- 5.4** Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, bei allfälligen künftigen Projekten messbare und überprüfbare Ziele zu definieren.

Vertragliche Gestaltung

- 6.1** (1) Gemäß der erwähnten Projektvereinbarung vom August 2010 (siehe TZ 4) oblag es der PharmGK u.a., die e-Medikationssoftware zur Verfügung zu stellen und die notwendigen Softwareadaptionen zu beauftragen. Der Hauptverband hatte der PharmGK die Adaptionkosten und die weiteren anfallenden Kosten abzugelten.

(2) Bereits im April 2010 hatte der Hauptverband der PharmGK in einer schriftlichen Absichtserklärung zugesagt, jedenfalls finanzielle Aufwände von höchstens 250.000 EUR (exkl. USt) zu refundieren, sollte die Bundesgesundheitskommission bis 25. Juni 2010 keinen Beschluss über die Projektfinanzierung fassen. Damit sollte die unverzügliche Beauftragung des IT-Dienstleisters durch die PharmGK ermöglicht werden.

Wie der Hauptverband den Betrag von 250.000 EUR ermittelte, war weder dokumentiert noch im Rahmen der Erhebungsgespräche nachvollziehbar.

- 6.2** Der RH kritisierte die verbindliche Zusage des Betrags von immerhin 250.000 EUR ohne jegliche kalkulatorische Grundlage. Grundsätzlich anerkannte er die Bemühungen des Hauptverbands zur Vermeidung von Verzögerungen in der technischen Umsetzung des Pilotprojekts.

Der RH empfahl dem Hauptverband, künftig Kalkulationsgrundlagen nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbands entspreche der Betrag von 250.000 EUR dem maximal in der Zeit von März 2010 bis Juni 2010 leistbaren Aufwand, der auf Seiten der PharmGK durch deren Auftrag an den Subunternehmer hätte entstehen können.*

6.4 Der RH entgegnete, dass sich seine Kritik vor allem auf die mangelnde Nachvollziehbarkeit der Kalkulation bezog.

Projektchronologie

7.1 Die nachstehende Tabelle zeigt einen Überblick über die Chronologie des Pilotprojekts:

Tabelle 1: Projektchronologie	
März 2009	Hauptverband erhält Projektverantwortung für e-Medikation (TZ 4)
April 2010	Positionspapier, Projektziele (TZ 5)
August 2010	Projektvereinbarung (TZ 6)
Dezember 2010	Geplanter Projektbeginn (TZ 7)
April 2011	Tatsächlicher Projektbeginn (TZ 7, 15)
Juni 2011	Stopp-Aufruf der Österreichischen Ärztekammer (TZ 10)
Dezember 2011	Projektende
Mai 2012	Abschluss der wissenschaftlichen Evaluierung (TZ 8-11)
Juni 2012	Projektabschlussrechnung (TZ 16, 17)

Quelle: RH

Gemäß der ursprünglichen Planung sollte der Pilotbetrieb im Jahr 2010 starten und neun Monate dauern. Im Herbst 2010 verschob der Projektlenkungsausschuss den Projektstart auf den 1. April 2011, weil einerseits das Land Tirol nicht vor diesem Zeitpunkt für einen Projektstart bereit war und andererseits noch keine ausreichende Anzahl an Ärzten für die Teilnahme am Pilotprojekt gewonnen werden konnte. Dies hing damit zusammen, dass noch nicht klar war, welche Arztsoftware-Hersteller eine Integration ihrer Produkte in die e-Medikation vornehmen würden. Der verzögerte Projektbeginn hatte Mehrkosten von rd. 189.000 EUR zur Folge (siehe TZ 15).

Die Verhandlungen des Hauptverbands mit den Arztsoftware-Herstellern gestalteten sich schwierig, weil diese die im Projektbudget vorgesehenen Stützungszahlungen von insgesamt 87.500 EUR ohne verbindliche Aussicht auf ein österreichweites Roll-out als unzureichend erachteten. Erst nach einer Erhöhung der Stützungszahlungen auf rd. 176.000 EUR konnten die Verhandlungen zwischen der SVC und den Arztsoftware-Herstellern im November 2010 abgeschlossen werden.

- 7.2** Der RH bemängelte den verzögerten Projektbeginn, der auf eine unzureichende Vorbereitung der Projektpartner auf dieses Projekt hindeutete und eine Erhöhung der Projektkosten um rd. 189.000 EUR bewirkte.

Wissenschaftliche Evaluierung

Durchführung

- 8** Laut der Projektvereinbarung sollte der Pilotbetrieb von einer Evaluierung federführend durch die ELGA GmbH begleitet werden. Die Definition von Evaluierungskriterien erfolgte im September 2010, die Freigabe durch den Projektleitungsausschuss im Oktober 2010.

Ziele der Evaluierung waren:

- die Verifikation der Erreichung der Projektziele,
- die Evaluierung des Nutzens, des Aufwands und der Zufriedenheit der Teilnehmer am Pilotprojekt,
- die Evaluierung der Erfahrungen der Arztsoftwarehersteller sowie
- die Identifikation von Verbesserungspotenzialen als Basis für die Entscheidung über ein österreichweites Roll-out.

So sollten sowohl allfällige Defizite aufgezeigt als auch Vorschläge und Empfehlungen für deren Beseitigung erarbeitet werden.

- 9.1** Die ELGA GmbH war im Rahmen ihrer generellen Zuständigkeit für das ELGA-Qualitäts- und Akzeptanzmanagement auch für die Vornahme einer wissenschaftlichen Evaluierung des Pilotprojekts verantwortlich. Sie entschied, die Evaluierung als unabhängige wissenschaftliche Evaluierung mit offenem Ergebnisausgang, basierend auf Auswertungen der Logfile-Daten der Anwendungssysteme und der von den teilnehmenden Ärzten, Apothekern, Krankenanstalten und Patienten retournierten Fragebögen, zu vergeben.¹⁰

Mit der Durchführung der Evaluierung beauftragte die ELGA GmbH im März 2011 den Leiter des Zentrums für Medizinische Statistik, Informatik und Intelligente Systeme der Medizinischen Universität Wien. Das Honorar betrug 100.000 EUR. Zur Unterstützung der Evaluierung mittels Fragebogenauswertung¹¹ und –auswertung beauftragte

¹⁰ Eine im Dezember 2011 und Jänner 2012 durchgeführte Befragung der Softwarehersteller bezog sich im Wesentlichen auf technische Aspekte.

¹¹ Befragt wurden die teilnehmenden Ärzte, Apotheker, Krankenanstalten und Patienten.

sie die Leiterin des Instituts für Medizinische Informatik der Privaten Universität für Gesundheitswissenschaften, Medizinische Informatik und Technik GmbH. Hiefür betrug das Honorar 26.482,50 EUR.

Insgesamt beliefen sich die Gesamtkosten der wissenschaftlichen Evaluierung somit auf 126.482,50 EUR. Diese wurden nicht aus dem Projektbudget, sondern aus Mitteln der ELGA GmbH finanziert.

- 9.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Kosten für die wissenschaftliche Evaluierung in Höhe von 126.482,50 EUR nicht den Projektkosten des Pilotprojekts e-Medikation zugerechnet wurden. Die vom Hauptverband in der Endabrechnung ausgewiesenen Gesamtprojektkosten von rd. 3,74 Mio. EUR waren somit unvollständig (siehe TZ 17).

Der RH empfahl dem Hauptverband, bei künftigen Projekten im Interesse der Transparenz sämtliche dem Projekt direkt zurechenbaren Kosten in der Endabrechnung auszuweisen.

- 9.3 *Der Hauptverband und die ELGA GmbH wiesen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass durch die Kostentragung aus dem Budget der ELGA GmbH die größtmögliche Objektivität, Akzeptanz und Unabhängigkeit der Ergebnisse erzielt worden sei.*
- 9.4 Der RH entgegnete, dass eine Gesamtdarstellung der direkt zurechenbaren Projektkosten die Transparenz erhöht hätte. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Ergebnisse

- 10.1 Der Evaluierungsbericht selbst hielt fest, dass mehrere Faktoren die Aussagekraft der Ergebnisse des Pilotprojekts einschränkten:

- e-Medikationsdatenbank

Der Zusatznutzen der zentral durchgeführten Wechselwirkungsprüfung ließ sich nur bedingt feststellen, weil diese Prüfung in vielen Fällen lokal durch die jeweilige Arztsoftware erfolgte und die daraus resultierenden Warnungen nicht zentral erfasst wurden.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren laut Angabe der SVC sämtliche Primärdaten bereits vernichtet. Daher konnte dem RH keine genaue Auswertung über das prozentuelle Verhältnis aller Medikationsabfragen und den Gesamtwarnungen gegeben werden.

– Flächendeckung

Durch die freiwillige Teilnahme am Pilotprojekt wurde keine durchgängige Flächendeckung erreicht, was sich auf die Aussagekraft der Daten nachteilig auswirkte. Es konnten nur jene Verordnungen bzw. Abgaben ausgewertet werden, die von den am Pilotprojekt teilnehmenden Gesundheitsdiensteanbietern erfasst worden waren.

Die Problematik der freiwilligen Teilnahme der Gesundheitsdiensteanbieter zeigte sich insbesondere in jenen Fällen, in denen ein Patient eine Verordnung eines teilnehmenden Arztes in einer nicht teilnehmenden Apotheke einlöste. In diesem Fall wurde die Arzneimittelabgabe nicht in der Medikationsdatenbank erfasst.¹² Hingegen konnte eine Nacherfassung einer bei einer teilnehmenden Apotheke eingelösten Verordnung eines nicht teilnehmenden Arztes erfolgen, wenn der Patient zustimmte.¹³

Die nachstehende Tabelle stellt die Anzahl der im Rahmen des Pilotprojekts im Evaluierungszeitraum erfolgten Arzneimittelabgaben mit und ohne e-Medikationsverordnung sowie die Anzahl der durch die Apotheker nacherfassten Verordnungen dar:

Tabelle 2: Arzneimittelabgaben		
Arzneimittelabgaben	Abgaben	in %
– mit vorangegangener e-Medikationsverordnung	6.183	44,81
– ohne vorangegangene e-Medikationsverordnung	7.166	51,94
Nacherfassung in teilnehmenden Apotheken	436	3,16
Ärztemuster	12	0,09
Arzneimittelabgaben gesamt	13.797	100,00

Quellen: Wissenschaftliche Evaluierung, Darstellung RH

¹² Die Evaluierung zeigte auf, dass insgesamt zwar 18.310 Verordnungen, aber nur 13.797 Abgaben im System erfasst wurden.

¹³ Die Problematik, dass Patienten sowohl teilnehmende als auch nicht teilnehmende Gesundheitsdiensteanbieter in Anspruch nahmen, trat vor allem in der Pilotregion Wien auf, in der es durch die städtische Struktur und die Mobilität der Patienten zu einer starken Streuung der Patientenströme kam.

Der Tabelle ist zu entnehmen, dass 7.166 bzw. rd. 52 % aller erfassten Arzneimittel ohne vorangegangene e-Medikationsverordnung abgegeben wurden.

- Anzahl der Teilnehmer am Pilotprojekt

Laut den Zielen der Projektvereinbarung sollten in jeder Pilotregion zumindest 5 % der e-card-Besitzer am Pilotprojekt teilnehmen. Die folgende Tabelle zeigt die tatsächlichen Teilnehmerquoten:

Tabelle 3: Teilnahmequote der Patienten, Ärzte und Apotheken			
	Wien	Oberösterreich	Tirol
	in %		
Patienten ¹	0,6	1,5	2,3

¹ Anzahl der e-card-Besitzer in Wien: rd. 153.000; in OÖ: rd. 218.000 und in Tirol rd. 132.000

Quellen: Wissenschaftliche Evaluierung, Darstellung RH

Das selbst gesetzte Ziel von mindestens 5 % teilnehmender Patienten (entspricht rd. 25.000 e-card-Besitzern) wurde somit in allen drei Versorgungsregionen deutlich verfehlt.

Laut Beschluss des Projektlenkungsausschusses sollten zumindest 150 Ärzte am Pilotprojekt teilnehmen, um eine aussagekräftige Erfolgsmessung vornehmen zu können. Die Akquisition der Ärzte oblag der Österreichischen Ärztekammer, die aber im Juli 2011 mit Hinweis auf vergaberechtliche Bedenken ihre Mitglieder zu einem Stopp an der weiteren Teilnahme aufrief.

Anstatt der geplanten Mindestteilnehmerzahl von 150 Ärzten nahmen letztlich nur 97 Ärzte im Gesamtzeitraum sowie 85 Ärzte im Evaluierungszeitraum am Pilotprojekt teil.

Die tatsächliche Anzahl der Gesundheitsdiensteanbieter, die freiwillig am Pilotprojekt e-Medikation teilnahmen, ist nachstehender Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 4: Anzahl der teilnehmenden Gesundheitsdiensteanbieter		
	Gesamtzeitraum¹	Evaluierungszeitraum¹
Allgemeinmediziner	47	41
Allgemeinmediziner mit Hausapotheke	14	13
Fachärzte	36	31
Summe Ärzte	97	85

¹ Gesamtzeitraum: 1. April 2011 bis 31. Dezember 2011; Evaluierungsphase: 1. Juli 2011 bis 31. Dezember 2011

Quellen: Wissenschaftliche Evaluierung, Darstellung RH

Tabelle 5: Anzahl der teilnehmenden Apotheken und Krankenanstalten		
	Gesamtzeitraum¹	Evaluierungszeitraum¹
Apotheken	58	50
Krankenanstalten	4	4
Summe	62	54

¹ Gesamtzeitraum: 1. April 2011 bis 31. Dezember 2011; Evaluierungsphase: 1. Juli 2011 bis 31. Dezember 2011

Quellen: Wissenschaftliche Evaluierung, Darstellung RH

10.2 Auch nach Ansicht des RH stellten die dargelegten Faktoren die Aussagekraft der Evaluierungsergebnisse in Frage. Der RH verwies kritisch auf die unvollständige Erfassung der Wechselwirkungswarnungen, die geringe Anzahl an teilnehmenden Patienten und Ärzten sowie die mangelnde Flächendeckung. So nahmen etwa in der Versorgungsregion 93 (Wien-Floridsdorf und Wien-Donaustadt) mit rd. 153.000 e-card-Besitzern anstelle der geplanten 5 % lediglich 0,6 % am Pilotprojekt teil. Die geplante Mindestteilnehmerzahl von 150 Ärzten wurde, wie der RH kritisch feststellte, verfehlt, da nur 97 Ärzte im Gesamtzeitraum bzw. 85 Ärzte im Evaluierungszeitraum am Projekt teilnahmen.

Er empfahl daher dem Hauptverband, bei künftigen Projekten vorweg die für eine aussagekräftige Evaluierung erforderlichen Rahmenbedingungen sicherzustellen.

10.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbands bestünden nicht die rechtlichen und faktischen Mittel, um vorweg die erforderlichen Rahmenbedingungen sicherzustellen. So fehle die rechtliche Grundlage zur verpflichtenden Teilnahme der Patienten. Die freiwillige Teilnahme der*

Ärzte und Apotheker sei auf standespolitischer Ebene dem Hauptverband vorgegeben worden.

10.4 Der RH nahm die Ausführungen des Hauptverbands zur Kenntnis, empfahl ihm aber neuerlich, bei künftigen Projekten vorweg die für eine aussagekräftige Evaluierung erforderlichen Rahmenbedingungen sicherzustellen.

11.1 (1) Ein wesentlicher Bestandteil der wissenschaftlichen Evaluierung befasste sich mit den aufgezeigten Warnungen bei der Arzneimittelverordnung bzw. -abgabe. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl der im Rahmen des Pilotprojekts aufgezeigten Warnungen:

Tabelle 6: Anzahl der Warnungen				
	Wien	Oberösterreich	Tirol	Gesamt
	Anzahl			
Wechselwirkungswarnungen	1.218	5.375	3.970	10.563
<i>davon</i>				
<i>schwer</i>	<i>k.A.</i>	<i>k.A.</i>	<i>k.A.</i>	110
<i>mittel</i>	<i>k.A.</i>	<i>k.A.</i>	<i>k.A.</i>	10.362
<i>leicht</i>	<i>k.A.</i>	<i>k.A.</i>	<i>k.A.</i>	91
Duplikatswarnungen	408	1.097	809	2.314
Intervallwarnungen	209	2.069	1.415	3.693
Gesamtwarnungen	1.835	8.541	6.194	16.570

Quellen: Wissenschaftliche Evaluierung, Darstellung RH

Im Evaluierungszeitraum wurden insgesamt 16.570 Warnungen aufgezeigt, darunter 110 sogenannte schwerwiegende Wechselwirkungswarnungen. Somit entfielen 0,7 % der Gesamtwarnungen auf solche Wechselwirkungen, die potenziell mit erheblichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen, bis hin zum Tod des Patienten, verbunden sein können.

(2) Im Ergebnis der Fragebogenerhebung¹⁴ bewerteten 70 % der teilnehmenden Ärzte und 90 % der teilnehmenden Apotheker eine durch die e-Medikation prinzipiell mögliche vollständige und aktuelle Medikationsliste positiv für die Patientensicherheit. Rund 85 % der teilnehmenden Patienten fühlten sich sicherer.

(3) Eine Empfehlung der wissenschaftlichen Evaluierung betraf die Erhöhung der Benutzerfreundlichkeit. Bei einem österreichweiten Roll-out sollten die Komplexität der Systemarchitektur verringert sowie die Softwarequalität und die Softwareintegration, insbesondere im Hinblick auf kurze Antwortzeiten für den Endanwender, verbessert werden.

(4) Die wissenschaftliche Evaluierung kam zum Schluss, dass die definierten Ziele bei einem österreichweiten Roll-out erreichbar seien. Allerdings sollte die Umsetzung nach einem umfassenden Re-Design unter Berücksichtigung der in der Evaluierungsstudie ausgesprochenen Empfehlungen erfolgen.

11.2 Der RH hielt die Durchführung der wissenschaftlichen Evaluierung im Hinblick auf die geplante bundesweite Umsetzung für grundsätzlich zweckmäßig, wies aber kritisch darauf hin, dass – wie in der Studie selbst ausgewiesen – mehrere Faktoren die Aussagekraft der Ergebnisse wesentlich einschränkten (z.B. fehlende Flächendeckung, geringe Teilnehmerzahl; siehe TZ 12). Auch nach Ansicht des RH wären im Vorfeld eines österreichweiten Roll-out die Empfehlungen aus der Evaluierungsstudie zu berücksichtigen.

11.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbands seien bei der in Umsetzung befindlichen e-Medikation die Empfehlungen der Evaluierungsstudie, soweit sie die vom Hauptverband umzusetzenden Systembestandteile betreffen, berücksichtigt worden.*

12.1 Aus einem Arbeitspapier der ELGA GmbH vom November 2011 ging hervor, dass durch die Umsetzung von ELGA ab 2017 jährliche Kostendämpfungen von rd. 6,70 Mio. EUR¹⁵ durch die Reduktion von Medikamentenkosten wegen vermiedener Doppelmedikation erreicht werden könnten.

¹⁴ Basis gültiger Fragebogenrücklauf: 61 Ärzte, 68 Apotheker, 14 Ärzte in Krankenhäusern, 553 Patienten

¹⁵ Basierend auf vermeidbaren Medikamentenabgaben von rd. 1,5 Mio. Packungen und einem Durchschnittspreis von 14,60 EUR pro Packung (bei 30 % Wirkungsgrad).

Diese Schätzung war weder durch Berechnungen im Rahmen des Pilotprojekts noch durch die Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluierung gestützt.

Der RH ermittelte daher näherungsweise das diesbezügliche Kostendämpfungspotenzial des Pilotprojekts. Er ging dabei von den insgesamt 6.007 Duplikats- und Intervallwarnungen aus (siehe Tabelle 5). Bei einem von der ELGA GmbH selbst genannten Durchschnittspreis von 14,60 EUR pro Medikamentenpackung hätten sich aus dem Pilotprojekt Kostendämpfungen von rd. 88.000 EUR ergeben.

12.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Pilotprojekt nicht auch dazu verwendet wurde, auf der Grundlage von Echtdaten Berechnungen bezüglich der Kostendämpfungspotenziale der e-Medikation anzustellen. Die im Arbeitspapier der ELGA GmbH genannten jährlichen Kostendämpfungen von 6,70 Mio. EUR waren nicht nachvollziehbar.

12.3 *Laut Stellungnahme der ELGA GmbH seien die im Arbeitspapier ausgewiesenen Kostendämpfungspotenziale bereits vor der Evaluierung des Pilotprojekts entstanden und hätten u.a. auf Hochrechnungen der Ergebnisse vorangegangener Projekte wie dem „Arzneimittelsicherheitsgurt Salzburg“ beruht.*

12.4 Der RH verblieb bei seiner Auffassung, dass die bereits vor Durchführung des Pilotprojekts vorhandenen Daten mit den neu gewonnenen verglichen werden sollten.

Information von
Projektteilnehmern

13.1 Um auch die Sicht eines Projektteilnehmers in seine Gesamtbeurteilung miteinbeziehen zu können, holte der RH im Bezirkskrankenhaus Reutte Auskünfte ein. Das Bezirkskrankenhaus Reutte beurteilte das Pilotprojekt zusammenfassend als sehr positiv. Insbesondere hob es die durch die e-Medikationsdatenbank gewonnene Gesamtübersicht über die einem Patienten verschriebenen Medikamente hervor.

Andererseits bemängelte das Bezirkskrankenhaus Reutte, dass es über die Ergebnisse des Pilotprojekts, insbesondere auch jene des eigenen Wirkungsbereichs, kaum Informationen erhielt.

13.2 Der RH sah die mangelnde Information ebenfalls als nachteilig an und empfahl dem Hauptverband im Hinblick auf seine Gesamtverantwortung für das Pilotprojekt, bei künftigen Projekten die Transparenz zu verbessern und die Ergebnisse den Beteiligten zur Verfügung zu stellen.

13.3 Der Hauptverband nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

Kosten des Pilotprojekts

Ursprüngliches Projektbudget **14.1** (1) Das ursprünglich von der Bundesgesundheitskommission sowie der Generalversammlung der ELGA GmbH am 25. Juni 2010 beschlossene Projektbudget betrug rd. 3,15 Mio. EUR. Die Kosten waren zu je einem Drittel von Bund, Ländern und Hauptverband zu tragen.¹⁶

Dieses ursprüngliche Projektbudget setzte sich wie folgt zusammen:

Tabelle 7: Ursprüngliches Projektbudget e-Medikation		
	in EUR	in %
Betreiber Hauptverband/SVC	1.028.296	32,65
Betreiber PharmGK	1.102.938	35,02
davon Systemadaptionen (Fixpreisangebot)	864.938	27,47
Unterstützungsleistungen Gesundheitsdiensteanbieter	129.950	4,13
Zusätzlicher Koordinationsaufwand Projektpartner	213.120	6,77
Kommunikationsaufwand	50.000	1,59
Sonstige Aufwendungen	624.712	19,84
Summe	3.149.016	100,00

Quelle: Kostenbericht der SVC, April 2010

In dem der Bundesgesundheitskommission vorgelegten Kostenbericht wies die SVC darauf hin, dass es sich bei den veranschlagten Beträgen um Nettobeträge handelte. Es fehlte jedoch der Hinweis, dass die PharmGK aufgrund ihrer unechten Steuerbefreiung keine Umsatzsteuer ausweisen durfte, der Hauptverband daher keine Möglichkeit zum Vorsteuerabzug hatte und sich das Projektbudget um nichtabzugsfähige Vorsteuern erhöhen würde.

(2) Ein wesentlicher Kostenblock (rd. 865.000 EUR bzw. rd. 27 % des ursprünglichen Projektbudgets) betraf Adaptionen an der Systemarchitektur, die von der Österreichischen Apothekerkammer gemeinsam mit einem IT-Dienstleister bereits im Rahmen des Salzburger Projekts „Arz-

¹⁶ Das Pilotprojekt wurde aus den Mitteln finanziert, die gemäß Art. 30 Abs. 6 der Art. 15a-Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens, BGBl. I Nr. 105/2008, für die erste Umsetzungsphase der ELGA zur Verfügung gestellt wurden (maximal: 30 Mio. EUR).

neimittelsicherheitsgurt“ zur Pilotierung gebracht und danach im Rahmen eines ELGA-tauglichen Projekts mit Schnittstellen als Anschlussmöglichkeit für Krankenhäuser und Ärzte versehen worden war.

In einer im März 2010 vorgelegten Kostenschätzung der SVC wurden für die in diesem Zusammenhang vom Projektpartner PharmGK zu leistende Adaptierung der bereits verfügbaren Systemkomponenten folgende Beträge veranschlagt:

Tabelle 8: Kostenschätzung Pilotprojekt		
Leistung	in EUR	
Adaption Apotheker	200.000	
Adaption Vertragspartner-Ärzte, Krankenanstalten	430.000	
Projektleitung PharmGK	260.000	650.000
Support Rechenzentrum	390.000	
Summe	1.280.000	

Quelle: Kostenschätzung SVC, März 2010

Am 8. März 2010 erzielten das BMG und die Präsidenten der Österreichischen Ärztekammer und der Österreichischen Apothekerkammer die Einigung, dass die bereits erstellte Softwarelösung der PharmGK im Rahmen des Gesamtsystems e-Medikation verwendet werden könne und für den ärztlichen Bereich eine kompatible Software für Verordnungen ergänzend zu entwickeln sei.

Das im erwähnten Kostenbericht vom April 2010 dargestellte und vom Projektleitungsausschuss in seiner Sitzung am 28. April 2010 beschlossene Projektbudget enthielt schließlich folgendes Angebot der PharmGK:

Tabelle 9: Angebot PharmGK		
Leistung	in EUR	
Systemadaptionen (Fixpreisangebot)	864.938	
Projektleitung PharmGK	130.000	238.000
Support Rechenzentrum	108.000	
Summe	1.102.938	

Quelle: Kostenbericht SVC, April 2010

Kosten des Pilotprojekts

Die Kalkulationsgrundlagen der PharmGK waren dem Hauptverband (und auch den übrigen Projektpartnern) nicht bekannt, weil er den zugrunde liegenden Vertrag zwischen der PharmGK und dem ausführenden IT-Dienstleister nicht einsehen konnte.¹⁷ Dadurch konnte der Hauptverband rd. 27 % des ursprünglichen Budgets nicht überprüfen.

- 14.2** Der RH bemängelte, dass im Zuge der Vorlage und Genehmigung des Projektbudgets nicht darauf hingewiesen wurde, dass sich die dargestellten Kosten um nicht abzugsfähige Vorsteuern in der Sphäre der PharmGK erhöhen werden. Er empfahl dem Hauptverband, derartige Kostenkomponenten im Sinne erhöhter Transparenz bei künftigen Projekten von vornherein nachvollziehbar im Budget darzustellen.

Der RH hielt weiters kritisch fest, dass den Projektpartnern die Prüfung der Plausibilität des Angebots der PharmGK wegen fehlender Einsichtsrechte in den Vertrag zwischen PharmGK und dem IT-Dienstleister nicht möglich war.

Aufgrund eines Vergleichs der im März 2010 erstellten Kostenschätzung mit dem Kostenbericht vom April 2010 bemängelte der RH, dass die ursprünglich mit 430.000 EUR veranschlagten Softwareadaptionen für Ärzte und Krankenanstalten aus dem Leistungszuständigkeitsbereich der PharmGK herausgelöst wurden, die Angebotssumme sich aber nur um rd. 180.000 EUR (von 1,28 Mio. EUR auf rd. 1,10 Mio. EUR) reduzierte. Der RH hob auch kritisch hervor, dass der überwiegende Teil der ursprünglich mit 650.000 EUR veranschlagten Kosten für Projektleitung und Support, nämlich 412.000 EUR, in den nicht prüfbaren Bereich des Fixpreisangebots verschoben wurde, und somit für insgesamt rd. 27 % des ursprünglichen Budgets keine Kontrollmöglichkeit durch den Hauptverband bestand.

Der RH empfahl dem Hauptverband, künftig von der Vereinbarung von Fixpreisangeboten abzusehen. Stattdessen sollten die Kalkulationsgrundlagen offengelegt und die Abrechnung nach tatsächlichem Aufwand vorgesehen werden. Den Projektpartnern bzw. von diesen beauftragten Subunternehmen wären detaillierte und nachvollziehbare Nachweise für die erbrachten Leistungen abzuverlangen.

- 14.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbands sei die Tatsache, dass die PharmGK nicht vorsteuerabzugsberechtigt sei, in den Projektgremien diskutiert worden. Da keine Variante, die einen Vorsteuerabzug ermöglichte, realisiert werden konnte, sei die nicht abziehbare Vorsteuer im*

¹⁷ Aufgrund einer zwischen dem Hauptverband und der PharmGK geschlossenen Geheimhaltungsvereinbarung war keiner der beiden Vertragspartner verpflichtet, dem anderen eine bestimmte vertrauliche Information zu überlassen.

Nachtragsbudget festgehalten worden. Der Hauptverband werde künftig darauf achten, dass bei Projekten im Vorfeld bekannte Unwägbarkeiten, welche das Projektbudget erhöhen können, deutlicher dargestellt werden.

Betreffend der fehlenden Einsichtsrechte nahm der Hauptverband die Empfehlung des RH zur Kenntnis, wies aber darauf hin, dass die Festlegung im Hinblick auf die einzusetzende Software auf Seiten der Apotheker nicht vom Hauptverband getroffen worden, sondern als (standes-)politische Rahmenbedingung vorgegeben gewesen sei. Mangels möglicher Alternativen sei der Hauptverband daher gezwungen gewesen, sich mit der PharmGK zu einigen. Der IT-Dienstleister habe der PharmGK die Zustimmung zur Weitergabe der erforderlichen Unterlagen verweigert, da er Sorge gehabt hätte, dass ein transparenter Projektablauf zu einem Wissenstransfer führen könnte, der andere in die Lage versetze, eine gleichartige Software umzusetzen.

- 14.4** Der RH entgegnete, dass ihm die Problematik der fehlenden Einsichtsrechte bewusst war. Er verblieb jedoch bei seiner Kritik und erneuerte seine Empfehlung, künftig von der Vereinbarung von Fixpreisangeboten abzusehen.

Nachtragsbudget

- 15.1** Im November 2010 beschloss der Projektleitungsausschuss eine Verschiebung des Projektstarts vom 1. Dezember 2010 auf den 1. April 2011 (siehe TZ 7). Gleichzeitig wies er darauf hin, dass durch diese Verschiebung Zusatzkosten in Höhe von 188.510 EUR entstehen würden.

Die SVC legte im März 2011 einen Bericht zum Nachtragsbudget in Höhe von 332.200 EUR vor. Dieses wurde einerseits aufgrund der Verschiebung des Pilotstarts und der damit einhergehenden längeren Projektlaufzeit notwendig, und berücksichtigte andererseits Zusatzkosten in Höhe von 143.690 EUR, die im Lauf der Projektarbeit nachträglich ermittelt wurden oder auftraten (insbesondere durch Mehraufwand für Personal bzw. Schnittstellenintegration). Ein Hinweis, dass sich der Betrag um nichtabzugsfähige Vorsteuern in der Sphäre der PharmGK erhöhen wird, fehlte auch in diesem Bericht.

Kosten des Pilotprojekts

Das Nachtragsbudget setzte sich wie folgt zusammen:

Tabelle 10: Nachtragsbudget e-Medikation laut SVC		
	in EUR	in %
Kosten der Verschiebung des Pilotstarts	188.510	56,75
Zusatzkosten	143.690	43,25
Summe	332.200	100,00

Quelle: SVC, Bericht Nachtragsbudget e-Medikation März 2011

Der Projektlenkungsausschuss genehmigte das Nachtragsbudget im März 2011 und beauftragte die ELGA GmbH, das Nachtragsbudget zu plausibilisieren und für einen Beschluss in der Bundesgesundheitskommission vorzubereiten.

Im Juni 2011 erachtete die ELGA GmbH das vorgelegte Nachtragsbudget zwar als plausibel, empfahl aber eine Erhöhung um 292.710 EUR auf 624.910 EUR; dies unter dem Titel „Verrechnete Umsatzsteuer“. Die Umsatzsteuer fiel überwiegend bei Positionen an, die der PharmGK zugerechnet werden konnten.

Die gemeinschaftliche Finanzierung des Nachtragsbudgets beschloss die Bundesgesundheitskommission und die Generalversammlung der ELGA GmbH am 1. Juli 2011. Nach Beschluss des Nachtragsbudgets lagen die bewilligten Gesamtprojektkosten bei 3.774.900 EUR.

Durch das notwendig gewordene Nachtragsbudget erhöhte sich das Gesamtbudget um rd. 20 % von 3,15 Mio. EUR auf 3,77 Mio. EUR. Die Gesamtkosten des Pilotprojekts beliefen sich auf letztlich rd. 3,90 Mio. EUR und lagen somit um rd. 24 % über dem ursprünglichen Budget (siehe auch TZ 17).

- 15.2** Der RH kritisierte, dass die Verschiebung des Projektstarts um vier Monate eine Kostenerhöhung von rd. 189.000 EUR bewirkte.

Der RH hielt ferner kritisch fest, dass die Bundesgesundheitskommission erst anlässlich des Beschlusses des Nachtragsbudgets im Juli 2011 erstmals darüber informiert wurde, dass sich das Budget um nicht abzugsfähige Vorsteuern in der Sphäre der PharmGK erhöhen wird. Er empfahl dem Hauptverband, bekannte Kostenkomponenten bei künftigen Projekten bereits im ursprünglichen Budget zu berücksichtigen und sicherzustellen, dass die beschlussfassenden Gremien von vornherein über die vollständigen Kosten informiert werden.

15.3 *Der Hauptverband nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis und verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 14.*

Projektabrechnung

16.1 (1) Der im Juni 2010 zwischen Bund, Ländern und Hauptverband in Ergänzung zum Gesellschaftsvertrag der ELGA GmbH geschlossene Syndikatsvertrag regelte u.a., wie Projekte zur Errichtung von ELGA-Komponenten auf den jeweiligen Finanzierungsanteil der Gesellschafter abzurechnen waren. Zu diesem Zweck wurde das Instrument der Evaluierung („Evaluierung zur Anrechnung“ oder „Anrechnungsevaluierung“) festgelegt.

(2) Der Koordinierungsausschuss der ELGA GmbH beschloss im Juni 2011 den diesbezüglich von der ELGA GmbH erarbeiteten Vorschlag, nach dem inhaltlich insbesondere

- die transparente Darstellung der Projektstruktur, der Projektorganisation und des Projektmanagements inklusive Qualitätssicherung,
- die Qualifikation der Projektleitung und der verantwortlichen Mitarbeiter sowie die Sicherstellung der Verfügbarkeit der personellen Ressourcen,
- die Plausibilität des Zeitplans für die Projektabwicklung,
- die Erfüllung der Anforderungen im Rahmen der Aufgabenstellung und Qualität der Leistungsbeschreibung,
- eine nachvollziehbare Kostenkalkulation sowie
- die Darstellung kritischer Erfolgsfaktoren

evaluiert werden sollten.

Neben den Inhalten der Evaluierung wurden auch die Prüfmethode (Prozessprüfung, Stichprobenprüfung, Prüfung der Grundgesamtheit) sowie die anhand eines vierstufigen Schemas zu bewertenden Prüfungskriterien (Relevanz, Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit, inhaltliche Konsistenz und Widerspruchsfreiheit)¹⁸ festgelegt.

¹⁸ Mögliche Bewertungen waren (1) Vollständig erfüllt, (2) Größtenteils erfüllt, (3) Teilweise erfüllt und (4) Nicht erfüllt, wobei die Bewertungen 3 und 4 einen positiven Prüfvermerk verhinderten bzw. Anlass für einen iterativen Prozess der Klärung oder für eine Eskalation in der Linie waren. Im Eskalationsfall war die Geschäftsführung einzuschalten, die an den Koordinierungsausschuss und die Generalversammlung zu berichten hatte.

Kosten des Pilotprojekts

Im Rahmen des Evaluierungsprozesses war zunächst vom Projektteam des Anrechnungsprojekts¹⁹ eine Erstfassung des Evaluierungsberichts zu erstellen und gemeinsam mit der zugrunde liegenden Dokumentation an das Evaluierungsteam²⁰ zu übergeben. Dieser Bericht war durch das Evaluierungsteam anhand einer Checkliste zu überprüfen und dabei jedes Evaluierungskriterium transparent zu bewerten. Erforderlichenfalls hatte das Projektteam den Bericht zu ergänzen und zusätzliche Dokumente zu übermitteln.

(3) Die Anrechnungsevaluierung des Pilotprojekts e-Medikation wurde entsprechend der in der Sitzung des Koordinierungsausschusses der ELGA GmbH im Juni 2011 beschlossenen Methodik durchgeführt und im Juni 2012 abgeschlossen.

Der Plan-Ist-Kostenvergleich wurde nicht vom Evaluierungsteam der ELGA GmbH, sondern vom Projektteam e-Medikation erstellt. Das Evaluierungsteam der ELGA GmbH konnte allerdings die korrekte Zuordnung der angefallenen Kosten zu den Budgetpositionen nicht überprüfen, weil insbesondere hinsichtlich der in der Sphäre der PharmGK liegenden Kosten die Überprüfung des größten Kostenblocks (Systemadaptionen in Höhe von rd. 865.000 EUR) vertraglich nicht vorgesehen war, da es sich dabei um ein Fixpreisangebot handelte (siehe dazu TZ 15).

- 16.2** Der RH hielt im Zusammenhang mit der Projektabrechnung kritisch fest, dass bezüglich des größten Kostenblocks – nämlich der Systemadaptionen in Höhe von rd. 865.000 EUR – eine Abrechnung vertraglich nicht vorgesehen war, weil es sich dabei um ein Fixpreisangebot handelte. Auch beanstandete der RH, dass die ELGA GmbH keinen Plan/Ist-Kostenvergleich für die einzelnen Budgetpositionen vorgenommen hatte. Dies entsprach zwar der beschlossenen Methodik der Anrechnungsevaluierung, doch hätte eine Abweichungsanalyse auf Ebene der Budgetpositionen nach Ansicht des RH aussagekräftigere Erkenntnisse für die Kostenplanung bei allfälligen Folgeprojekten liefern können.

¹⁹ Das Projektteam bestand im konkreten Fall im Wesentlichen aus Mitarbeitern der SVC.

²⁰ Das Evaluierungsteam besteht aus dem zuständigen Programm-Manager und einem weiteren Teammitglied der ELGA GmbH.

Der RH empfahl daher der ELGA GmbH, für künftige Projekte das Konzept der Anrechnungsevaluierung zu adaptieren und im Sinne erhöhter Transparenz etwa um einen Plan/Ist-Kostenvergleich zu ergänzen.

16.3 *Die ELGA GmbH und der Hauptverband nahmen die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Der Hauptverband verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 14.*

17.1 Die Projektabrechnung ergab Gesamtprojektkosten von 3.735.381 EUR; das bewilligte Gesamtbudget hatte 3.774.900 EUR betragen.

Die genaue Kostenaufstellung ist aus der folgenden Tabelle ersichtlich.

Kosten des Pilotprojekts

Tabelle 11: Kosten des Pilotprojekts	
Leistung	in EUR
Release (Update)	571.322
Nacharbeiten, Test	57.609
Recht, Finanzen	34.157
Recht, Finanzen SVC-intern	24.887
Projektleitung	475.040
Wartung, Betrieb, Support	165.952
Analyse	68.455
Projektleitung Hauptverband	78.590
Kommunikation Arztsoftware-Hersteller	37.560
PR-Arbeit	58.495
PR-Sachkosten	43.520
Betreuung Pilotregionen	86.101
Unterstützungsleistungen Ärzte	190.164
Leitungskosten	6.162
Evaluierung	38.950
sonstige Kosten	560
Abrechnung SVC	1.937.525¹
Support pharm-fachlich	63.000
Support Apotheken, PharmGK	309.868
Schulungen Apotheken	29.580
Unterstützungsleistungen Apotheken	56.292
Systemadaptionen	864.938
Projektleitung PharmGK	156.598
Evaluierung	36.480
20 % Umsatzsteuer-Anteil	281.100
Abrechnung PharmGK	1.797.856
Gesamtkosten	3.735.381

¹ Rundungsdifferenz

Quellen: ELGA GmbH, Darstellung RH

Die Generalversammlung der ELGA GmbH nahm den Bericht betreffend Anrechnungsevaluierung des Pilotprojekts e-Medikation im Juni 2012 zur Kenntnis und beschloss die Anrechnung von je 1.245.127 EUR auf den Finanzierungsanteil von Bund, Ländern und Hauptverband.

Nicht angerechnet wurden die ursprünglich nicht vorgesehene wissenschaftliche Evaluierung des Pilotprojekts mit Kosten von 126.482,50 EUR (siehe TZ 10) sowie die Geldbußen und Pauschalgebührenersätze von insgesamt 37.840 EUR, die das Bundesvergabeamt dem Hauptverband gegenüber verhängte (siehe TZ 24). Damit beliefen sich die Gesamtkosten auf rd. 3,90 Mio. EUR.

- 17.2** Der RH kritisierte, dass dem Pilotprojekt direkt zurechenbare Kosten in Höhe von 164.322,50 EUR nicht in die Gesamtabrechnung miteinbezogen wurden. Das bewilligte Gesamtbudget wurde somit um rd. 125.000 EUR überschritten.

Der RH empfahl dem Hauptverband, bei künftigen Projekten im Interesse der Transparenz sämtliche dem Projekt direkt zurechenbaren Kosten in der Endabrechnung auszuweisen.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbands stehe noch nicht fest, ob die verhängten Geldbußen aufrecht bleiben würden, weil beim Verwaltungsgerichtshof noch mehrere Verfahren anhängig seien. Der Hauptverband verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 9.*

- 17.4** Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, bei künftigen Projekten im Interesse der Transparenz sämtliche dem Projekt direkt zurechenbaren Kosten in der Endabrechnung auszuweisen.

Projektpartnerschaft mit der pharmazeutischen Gehaltskasse

Vergaberechtliche
Gutachten

- 18.1** (1) Zur vergaberechtlichen Beurteilung einer möglichen Zusammenarbeit zwischen Hauptverband und PharmGK sowie der Beauftragung eines Subunternehmens der PharmGK (in der Folge als IT-Dienstleister bezeichnet) gab das BMG bei der Finanzprokuratur ein Gutachten in Auftrag.

Projektpartnerschaft mit der pharmazeutischen Gehaltskasse

Es sollte insbesondere geklärt werden, ob

- die unentgeltliche Überlassung einer Software²¹ der PharmGK einen vergaberechtlich relevanten Vorgang darstellt,
- die Inanspruchnahme der Dienste der PharmGK²² und die Kooperation mit dieser ohne vorherige Ausschreibung vergaberechtlich zulässig sind, und ob
- der IT-Dienstleister mit der Softwareadaption²³ ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens, von welchem Projektpartner²⁴ auch immer, beauftragt werden kann.

Darüber hinausgehende Fragen, insbesondere zu den vertraglichen Grundlagen des IT-Dienstleisters, wurden nicht an die Finanzprokurator herangezogen.

(2) Das Gutachten der Finanzprokurator vom Februar 2010 kam zu dem Ergebnis, dass sowohl der Hauptverband als auch die PharmGK öffentliche Auftraggeber im Sinne des Vergaberechts und damit vom Geltungsbereich des BVergG 2006 erfasst waren, die unentgeltliche Softwareüberlassung jedoch nicht dem Vergaberecht²⁵ unterlag.

Laut Finanzprokurator war der Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zwischen Hauptverband und PharmGK in Anlehnung an eine Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)²⁶ bei Vorliegen bestimmter Umstände²⁷ ohne Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens möglich. Bezüglich dieser bestimmten Umstände wies die Finanzprokurator u.a. darauf hin, dass aus den übergebenen Unterlagen

²¹ Es handelte sich dabei um die vom IT-Dienstleister entwickelte e-Medikationssoftware der PharmGK.

²² Es war denkbar, dass es sich dabei um Beschaffungen im Sinne der Vergabevorschriften handelte.

²³ Zum Gutachtenszeitpunkt war angedacht, dass die PharmGK dem Hauptverband die e-Medikationssoftware unentgeltlich überlässt und dieser im zweiten Schritt den IT-Dienstleister mit der notwendigen Adaption direkt beauftragt.

²⁴ In Betracht kamen insbesondere der Hauptverband und die PharmGK, aber auch Ärzte- und Apothekerkammer.

²⁵ Demnach waren der Hauptverband und die PharmGK verpflichtet, bei entgeltlichen Beschaffungen das BVergG 2006 anzuwenden.

²⁶ EuGH 9. Juni 2009, Rs C-480/06

²⁷ Im Wesentlichen mussten folgende Umstände kumulativ erfüllt sein: erstens Zusammenarbeit öffentlicher Stellen über ihnen obliegende öffentliche Aufgaben, zweitens Vertragsabschluss ausschließlich zwischen öffentlichen Stellen ohne Beteiligung Dritter, drittens keine Konstruktion zur Umgehung des Vergaberechts und viertens kein Finanztransfer jenseits der reinen Kostendeckung.

keine Umgehungsabsicht der Vergaberichtlinien ersichtlich sei. Nähere Angaben zu den beurteilten Unterlagen enthielt das Gutachten nicht.

Hinsichtlich der Beauftragung des IT-Dienstleisters mit der Softwareadaption durch einen der Projektpartner hielt das Gutachten fest, dass die Durchführung eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung²⁸ nur im Falle von technischen Gründen zu rechtfertigen sei und von einer Berufung auf Ausschließlichkeitsrechte abgeraten werde. Ausführungen zu bestehenden vertraglichen Grundlagen des IT-Dienstleisters enthielt das Gutachten nicht.

(3) Ein von der PharmGK bei einer Rechtsanwaltskanzlei beauftragtes Gutachten vom April 2010 beurteilte die Zulässigkeit der Beauftragung des IT-Dienstleisters aufgrund seines bereits bestehenden Vertrags mit der PharmGK. Das Gutachten kam zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass aufgrund der vereinbarten Options- und Änderungsklauseln eine Beauftragung ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens zulässig sei.

18.2 Der RH erachtete die vergaberechtliche Vorabbeurteilung einer möglichen Zusammenarbeit des Hauptverbands mit der PharmGK durch die Finanzprokuratur als zweckmäßig. Er wies aber darauf hin, dass das Gutachten für die Projektgremien, insbesondere für den Projektlenkungsausschuss, nur von eingeschränktem Nutzen war, weil darin nicht klargelegt war, welche Unterlagen der rechtlichen Beurteilung zugrunde lagen.

Entscheidung des
Projektlenkungsausschusses

19.1 In der zwischen dem BMG und den Präsidenten der Österreichischen Ärztekammer und der Österreichischen Apothekerkammer im März 2010 erzielten Einigung (siehe TZ 14) wurde festgehalten, dass die für das Pilotprojekt notwendige e-Medikationssoftware im Rahmen der vergaberechtlichen Vorgaben der Finanzprokuratur weiterzuentwickeln sei.

Der Projektlenkungsausschuss beurteilte im April 2010 die Frage des Vergaberechts nach Erörterung der beiden Gutachten als ausreichend geklärt und hielt fest, dass die Verantwortung für die Beauftragung des IT-Dienstleisters der PharmGK obliege. Weitere Varianten, wie etwa die Möglichkeit einer direkten Beauftragung des IT-Dienstleisters durch den Hauptverband, zog der Projektlenkungsausschuss nicht in Erwägung. Auch sah er von einer Befassung der Finanzprokuratur mit dem von der PharmGK eingeholten Gutachten ab.

²⁸ Das Vergabeverfahren „Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung“ war ein Ausnahmeverfahren mit stark eingeschränkter Transparenz, wobei dessen Anwendung nur bei Vorliegen bestimmter Gründe (bspw. technische Gründe) möglich war.

Projektpartnerschaft mit der pharmazeutischen Gehaltskasse

- 19.2** Der RH hielt kritisch fest, dass der Projektlenkungsausschuss eine direkte Beauftragung des IT-Dienstleisters durch den Hauptverband nicht prüfte, obwohl das Gutachten der Finanzprokurator diese Möglichkeit ausdrücklich nicht ausgeschlossen hatte. Nach Ansicht des RH wäre es auch zweckmäßig gewesen, die Finanzprokurator mit dem von der PharmGK eingeholten Gutachten zu befassen. Er empfahl dem Hauptverband, künftig in ähnlich gelagerten Fällen verschiedene Varianten der Beauftragung von Dienstleistern in Erwägung zu ziehen.
- 19.3** *Der Hauptverband nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Er wies aber darauf hin, dass eine direkte Beauftragung des IT-Dienstleisters die Bekanntheit der Besitzverhältnisse an der Software vorausgesetzt hätte, was aufgrund fehlender Einsichtsmöglichkeiten des Hauptverbands in den Vertrag der PharmGK mit dem IT-Dienstleister ausgeschlossen war.*
- 19.4** Der RH entgegnete, dass ihm die Problematik der fehlenden Einsichtsmöglichkeit bewusst war. Er verblieb jedoch bei seiner Kritik und bei seiner Empfehlung, künftig in ähnlich gelagerten Fällen verschiedene Varianten der Beauftragung von Dienstleistern in Erwägung zu ziehen.
- 20.1** Die im August 2010 geschlossene Projektvereinbarung (TZ 6) sah vor, dass die PharmGK das BVergG 2006 zu beachten hatte. Gestützt auf das bereits erwähnte Rechtsgutachten der Finanzprokurator sah der Hauptverband die Projektvereinbarung nicht vom Anwendungsbereich des Vergaberechts umfasst, weil es sich dabei um eine Form der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen im Sinne der Rechtsprechung des EuGH handelte.²⁹

Weder der Vertrag der PharmGK mit dem ausführenden IT-Dienstleister noch die darauf aufbauenden sogenannten „Change Requests“ (Änderungsanforderungen) als Grundlagen der erbrachten Leistungen des IT-Dienstleisters wurden gegenüber dem Hauptverband offengelegt. Der IT-Dienstleister erbrachte seine Leistungen aufgrund des bestehenden Vertrags und der Change Requests. Ob die konkret erbrachten IT-Dienstleistungen vergaberechtskonform beauftragt wurden, hätte der Hauptverband nur anhand des nicht offen gelegten Vertrags beurteilen können.

²⁹ EuGH Rs C-480/06; Der Hauptverband ging demnach davon aus, dass die hierfür notwendigen Umstände wie Zusammenarbeit öffentlicher Stellen über ihnen obliegende öffentliche Aufgaben, Vertragsabschluss ausschließlich zwischen öffentlichen Stellen ohne Beteiligung Dritter, keine Konstruktion zur Umgehung des Vergaberechts und kein Finanztransfer jenseits der reinen Kostendeckung kumulativ erfüllt waren.

20.2 Der RH hielt fest, dass bei der Zusammenarbeit öffentlicher Stellen im Sinne der Rechtsprechung des EuGH der Transparenz und einer faktischen Kontrollmöglichkeit zur Einhaltung des Vergaberechts besonderes Gewicht zukommt, um eine potenzielle Umgehung der Vergabevorschriften auszuschließen. Er wies kritisch darauf hin, dass der Hauptverband aufgrund der mangelnden Einsichtsmöglichkeiten in den Vertrag zwischen der PharmGK und dem IT-Dienstleister allerdings über keine Kontrollmöglichkeiten verfügte.

Der RH empfahl dem Hauptverband, künftig in ähnlich gelagerten Fällen nur dann solche Vereinbarungen zu treffen, wenn diese auch faktische Kontrollmöglichkeiten beinhalten. Weiters empfahl er, im Interesse der Transparenz künftig auch die Möglichkeit von freiwilligen Bekanntmachungen in Erwägung zu ziehen.

20.3 *Der Hauptverband nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.*

Arztsoftware

21.1 Zur Anbindung der von den Ärzten verwendeten Software an die e-Medikation schloss der Hauptverband Verträge mit drei Arztsoftwareherstellern.³⁰

Zwei dieser Verträge betrafen jeweils ein Softwareprodukt, der dritte Vertrag zwei Softwareprodukte. Die maximale Kundenanzahl aus allen drei Verträgen umfasste 167 Ärzte. Die Arztsoftwarehersteller erhielten für die Integrationsleistungen sowie für Kundens Schulung und -betreuung pro Softwareprodukt einen Pauschalbetrag (14.360 EUR)³¹ sowie zusätzlich 790 EUR pro Kunden.

Der Hauptverband ging in der Annahme, dass der maßgebliche Auftragswert von 100.000 EUR gemäß Bundesvergabegesetz unterschritten wird, von der Zulässigkeit einer Direktvergabe aus. Der RH ermittelte demgegenüber anhand der vereinbarten Entgeltregelungen für einen der drei Verträge – selbst ohne Berücksichtigung des vertraglich vereinbarten Schadenersatzanspruchs – einen Auftragswert von 124.170 EUR. Dabei bezog sich der RH auf eine Einzelbetrachtung der Verträge, obwohl es gemäß Bundesvergabegesetz nicht ausgeschlossen war, die drei Verträge auch als einen Dienstleistungsauftrag zu beurteilen.

³⁰ Voraussetzung war, dass das Produkt des jeweiligen Arztsoftwareherstellers mit einer Schnittstelle des Hauptverbands kompatibel war, sich zur Teilnahme am e-card-System eignete und von zumindest einem teilnehmenden Arzt in der jeweiligen Pilotregion verwendet wurde.

³¹ Zusätzlich erhielt der Softwarehersteller mit der geringsten Maximalkundenanzahl eine Abgeltung von 7.500 EUR.

Projektpartnerschaft mit der pharmazeutischen Gehaltskasse

- 21.2** Der RH beanstandete, dass bereits einer der drei Verträge den für Direktvergaben maßgeblichen Auftragswert von 100.000 EUR überschritten hatte. Die Direktvergabe war somit in diesem Fall rechtlich unzulässig.

Der RH empfahl dem Hauptverband, künftig bei ähnlich gelagerten Fällen die vergaberechtliche Situation sorgfältig zu prüfen und in Abhängigkeit davon die Auswahl des Vergabeverfahrens zu treffen und schriftlich zu begründen. Der RH legte dem Hauptverband auch nahe, künftig im Zusammenhang mit Auftragsvergaben auch die Möglichkeit von freiwilligen Bekanntmachungen (siehe auch TZ 20) in Erwägung zu ziehen.

- 21.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbands sei er ursprünglich nicht von einer Direktvergabe ausgegangen, sondern von Vertragsverhältnissen – es habe sich dabei um ein Fördermodell zur Begünstigung der teilnehmenden Ärzte gehandelt –, die vom BVergG 2006 nicht umfasst seien. Ein Vertragsabschluss nach Durchführung eines Wettbewerbs sei auch aufgrund von Ausschließlichkeitsrechten nicht möglich bzw. erforderlich gewesen. Durch die Auftragswertermittlung des RH liege nunmehr, zusätzlich zu den im Zuge des ersten Feststellungsverfahrens vorgelegten Auftragsberechnungen, eine vierte unterschiedliche Beurteilung ein und derselben Vertragswerke vor.*

- 21.4** Der RH entgegnete, dass nach den ihm vom Hauptverband zur Verfügung gestellten Projektunterlagen im November 2010 der Hauptverband sehr wohl eine Direktvergabe beabsichtigte. Er hielt erneut fest, dass selbst bei einer Einzelbetrachtung der Verträge einer der Verträge bereits den Schwellenwert überschritt.

Feststellungsverfahren des Bundesvergabebeamten

- 22** Das Bundesvergabeamt führte im Zusammenhang mit dem Pilotprojekt e-Medikation aufgrund von Anträgen eines privaten Unternehmens zwei Feststellungsverfahren durch. In beiden Fällen stellte es mit Bescheid fest, dass die Verträge mit den Arztsoftwareherstellern in rechtswidriger Weise ohne vorherige Bekanntmachung abgeschlossen wurden.³²

Soweit Leistungen noch ausständig bzw. ohne Wertminderung rückstellbar waren, hob das Bundesvergabeamt diese Verträge auf und verhängte über den Hauptverband Geldbußen von insgesamt 34.000 EUR zuzüglich 3.840 EUR Pauschalgebührenersatz.

³² 1. Feststellungsverfahren; Bescheid vom 13. Mai 2011; 2. Feststellungsverfahren: Bescheid vom 29. Dezember 2011

Der Hauptverband brachte gegen beide Feststellungsbescheide Beschwerden beim Verwaltungsgerichtshof ein. Die Verfahren waren zur Zeit der Gebarungüberprüfung durch den RH noch anhängig.

23.1 Nach Beendigung des ersten Verfahrens vor dem Bundesvergabeamt gab die SVC ein technisches Gutachten in Auftrag.³³ Das BMG beauftragte die Finanzprokuratur mit einem weiteren vergaberechtlichen Gutachten³⁴. Beide Gutachten vertraten die Ansicht, dass die Voraussetzungen für ein Ausnahmeverfahren vorlagen. Laut Hauptverband hätten die beiden Gutachten als Basis für allfällige weitere Vergabekontrollverfahren dienen sollen.

23.2 Der RH sah das Bestreben des Hauptverbands und des BMG, das Vorliegen der Voraussetzungen für ein Ausnahmeverfahren nach den Vergabevorschriften nachträglich durch Sachverständigengutachten zu belegen, grundsätzlich als gerechtfertigt an. Nach seiner Auffassung wäre allerdings eine vorgängige Klärung der maßgeblichen vergaberechtlichen Fragen zweckmäßiger gewesen.

Der RH empfahl dem Hauptverband, bei künftigen Beschaffungsvorhaben schon vor der Einleitung eines Vergabeverfahrens – allenfalls durch Gutachten unterstützt – die vergaberechtlichen Erfordernisse zu klären.

23.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbands sollte das eingeholte technische Gutachten zur Beurteilung von Ausschließlichkeitsrechten im Rahmen eines allfälligen weiteren Vergabekontrollverfahrens dienen.*

³³ Gutachten eines Ziviltechnikers vom 22. Juli 2011

³⁴ Gutachten der Finanzprokuratur vom 3. August 2011

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

24 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Hauptverband

- (1) Bei künftigen Projekten wären messbare und überprüfbare Ziele zu definieren. (TZ 5)
- (2) Kalkulationsgrundlagen sollten künftig nachvollziehbar dokumentiert werden. (TZ 6)
- (3) Bei künftigen Projekten wären im Interesse der Transparenz sämtliche einem Projekt direkt zurechenbare Kosten in der Endabrechnung auszuweisen. (TZ 9, 17)
- (4) Bei künftigen Projekten sollten die für eine aussagekräftige Evaluierung erforderlichen Rahmenbedingungen vorweg sichergestellt werden. (TZ 10)
- (5) Im Vorfeld eines österreichweiten Roll-out des Projekts e-Mediation wären die Empfehlungen aus der Evaluierungsstudie zu berücksichtigen. (TZ 11)
- (6) Bei künftigen Projekten sollten die Transparenz verbessert und die Ergebnisse allen Beteiligten zur Verfügung gestellt werden. (TZ 13)
- (7) Kostenkomponenten wie nicht abzugsfähige Vorsteuern wären im Sinne erhöhter Transparenz bei künftigen Projekten von vornherein nachvollziehbar im Budget darzustellen. (TZ 14)
- (8) Von der Vereinbarung von Fixpreisangeboten sollte künftig abgesehen werden. Stattdessen sollten die Kalkulationsgrundlagen offengelegt und die Abrechnung nach tatsächlichem Aufwand vorgesehen werden. (TZ 14)
- (9) Den Projektpartnern bzw. von diesen beauftragten Subunternehmen wären detaillierte und nachvollziehbare Nachweise für die erhaltenen Leistungen abzuverlangen. (TZ 14)
- (10) Bekannte Kostenkomponenten wären bei künftigen Projekten bereits im ursprünglichen Budget zu berücksichtigen. (TZ 15)
- (11) Die beschlussfassenden Gremien sollten von vornherein über die vollständigen Kosten informiert werden. (TZ 15)

(12) Bei der Beauftragung von Dienstleistern sollten verschiedene Varianten in Erwägung gezogen werden. (TZ 19)

(13) Vertragliche Vereinbarungen sollten auch faktische Kontrollmöglichkeiten beinhalten. (TZ 20)

(14) Im Interesse der Transparenz wäre künftig auch die Möglichkeit einer freiwilligen Vergabebekanntmachung in Erwägung zu ziehen. (TZ 20, 21)

(15) Die vergaberechtliche Situation sollte sorgfältig geprüft und in Abhängigkeit davon das Vergabeverfahren ausgewählt und schriftlich begründet werden. (TZ 21)

(16) Bei zukünftigen Beschaffungsvorhaben sollten schon vor der Einleitung eines Vergabeverfahrens – allenfalls durch Gutachten gestützt – die vergaberechtlichen Erfordernisse geklärt werden. (TZ 23)

ELGA GmbH

(17) Das Konzept zur Anrechnungsevaluierung wäre für künftige Projekte zu adaptieren und im Sinne erhöhter Transparenz etwa um einen Plan/Ist-Kostenvergleich zu ergänzen. (TZ 16)

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

ELGA GmbH**Geschäftsführung**

Dr. Susanne HERBEK
(seit 20. Jänner 2010)

Mag. Hubert A. EISL
(seit 26. November 2010)

Bericht des Rechnungshofes

Pilotprojekt Freiwilligenmiliz

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	190
Abkürzungsverzeichnis _____	191

BMLVS**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Landesverteidigung und Sport****Pilotprojekt Freiwilligenmiliz**

KURZFASSUNG _____	193
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	201
Projektvorgaben und -ziele _____	201
Projektmanagement _____	204
Rechtliche Rahmenbedingungen _____	208
Personalmaßnahmen _____	218
Materielle Ausstattung _____	223
Finanzielle Rahmenbedingungen _____	224
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	230

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Kalkulation der jährlichen Personalausgaben einer Pionierkompanie/Freiwilligenmiliz durch das BMLVS	227
Tabelle 2:	Kalkulation der jährlichen Personalausgaben einer Pionierkompanie/Freiwilligenmiliz durch den RH	228

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMLVS	für Landesverteidigung und Sport
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
EVb	Einsatzvorbereitung
HGG 2001	Heeresgebührengesetz 2001
HPA	Heerespersonalamt
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
i.Z.m.	im Zusammenhang mit
inkl.	inklusive
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem(n)
USt	Umsatzsteuer
vgl.	vergleiche
WG 2001	Wehrgesetz 2001
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport

Pilotprojekt Freiwilligenmiliz

Die Personalausgaben für die beiden Pionierkompanien des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz betragen für die drei Projektjahre zumindest rd. 4,4 Mio. EUR. Sie waren damit rd. 17-mal so hoch wie bei vergleichbaren Einheiten des herkömmlichen Milizsystems. Somit verursachen die zwei Kompanien der Freiwilligenmiliz im Verhältnis zu vergleichbaren Einheiten des herkömmlichen Milizsystems in drei Jahren um zumindest rd. 4,1 Mio. EUR höhere Personalausgaben.

Die Einschränkung des Pilotprojekts nur auf Pionierkompanien ließ lediglich eingeschränkte Erkenntnisse im Hinblick auf die Gesamtaufbringbarkeit von Milizsoldaten im Rahmen eines Freiwilligenheeres zu. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen für die Durchführung des Pilotprojekts waren unzureichend. Eine Abstimmung mit der Arbeitgeberseite erfolgte nicht.

Das Projektmanagement war zweckmäßig.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel	Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Vorbereitungsmaßnahmen des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz, insbesondere im Hinblick auf die Anerkennungsprämie. (TZ 1)
Projektvorgaben und -ziele	Der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport erteilte im September 2011 den Auftrag zur Durchführung des Projekts Freiwilligenmiliz als eines von drei Pilotprojekten. Ziel des Projekts war die Attraktivierung und Anhebung der Qualität von Milizeinheiten, vornehmlich Pionierkompanien, anhand des Modells eines Freiwilligenheeres. Der Projektauftrag zur Durchführung des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz stützte sich weder auf das Regierungsprogramm, noch auf einen Bericht der Bundesheerreformkommission. Die Gesamtfinanzierung allein der Prämie, die im Endausbau 50 Mio. EUR jährlich ausmachte, war nicht sichergestellt. (TZ 2)

Kurzfassung

Projektmanagement

Planungsablauf und Umsetzungsweisungen

Zweck des Pilotprojekts war die Gewinnung gesicherter Erkenntnisse für eine etwaige Umstellung des Milizsystems. Im Jänner 2012 entschied der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, dass für die Durchführung des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz die Milizpionierkompanien Niederösterreich und Salzburg vorzusehen seien. Mit der Beschränkung auf Milizpionierkompanien waren jedoch nur eingeschränkte Erkenntnisse im Hinblick auf die Gesamtaufbringbarkeit von Milizsoldaten aller Waffengattungen ableitbar. Ein erkannter, mehrfacher Änderungsbedarf im Rechtsbereich führte zu keinen Änderungen in der Auftragslage. (TZ 3)

Projektorganisation

Projektauftraggeber war der Chef des Generalstabes. Als Projektleiter fungierte der Leiter der Abteilung Einsatzvorbereitung. Projektbeginn war der 1. Februar 2012 und als Projektende wurde der 31. Dezember 2015 festgelegt. Die Projektorganisation mit klaren Verantwortlichkeiten und nachvollziehbarer Dokumentation des Projektverlaufs war – trotz problematischer Auftragslage – zweckmäßig. (TZ 4)

Externe Unterstützungsleistung

Zur Unterstützung, professionellen Darstellung und Auswertung der Statistik schloss das BMLVS mit einem Marketing- und Kommunikationsberatungsunternehmen einen Werkvertrag im Wege einer Direktvergabe. Diese externe Auftragsvergabe erfolgte ohne Prüfung durch das BMLVS ob die Leistungen nicht auch mit ressorteigenen Ressourcen, bspw. von im BMLVS geführten „Bediensteten über Stand“, erbracht hätte werden können.¹ Der vertraglich vereinbarte Auftragswert betrug 14.400 EUR inkl. USt. (TZ 5)

Rechtliche Rahmenbedingungen

Präsenzdienst und Heeresgebühren

Das im Pilotprojekt festgelegte Verpflichtungsausmaß von 39 Tagen für die Leistung von Milizübungen – insbesondere im Hinblick auf das höchstzulässige Erstverpflichtungsausmaß von 30 Tagen bei Chargenfunktionen – fand keine Deckung im Wehrgesetz 2001 (WG 2001). (TZ 7)

¹ siehe Bericht des RH Reihe Bund 2012/5 (Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen), TZ 14 ff.

Zustimmung des Arbeitgebers

Zu Präsenzdienstleistungen durften unselbständig Erwerbstätige ohne Zustimmung ihres Arbeitgebers grundsätzlich nur für insgesamt höchstens 30 Tage innerhalb von zwei Kalenderjahren herangezogen werden. Den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen war nicht eindeutig zu entnehmen, ob Milizangehörige ohne Zustimmung des Arbeitgebers sowohl Milizübungen bis zu 30 Tage, als auch freiwillige Waffenübungen und Funktionsdienste bis zu 30 Tage leisten konnten. (TZ 8)

Heeresgebührenrechtliche Grundlagen

Die finanziellen Ansprüche nach dem Heeresgebührengesetz 2001 (HGG 2001) waren grundsätzlich auf monatlicher Basis festgelegt. Die Abrechnung hatte jedoch nach tatsächlich geleisteten Tagen zu erfolgen. Dadurch waren die pro Tag anfallenden Ansprüche je nach Dauer des Monats unterschiedlich hoch, was zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand bei der Berechnung führte. (TZ 9)

Anerkennungsprämie

Das BMLVS baute das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz maßgeblich auf der Zahlung einer Prämie in Höhe von 5.000 EUR als Fixbestandteil auf und propagierte dazu öffentlich die zu erbringenden Voraussetzungen. (TZ 10)

Teilnehmer an der Freiwilligenmiliz konnten aufgrund ihrer unwiderruflichen freiwilligen Meldung zu Milizübungen und Erfüllung aller vom BMLVS im Merkblatt festgelegten Voraussetzungen die Zahlung der Anerkennungsprämie als Fixbestandteil ihrer Miliztätigkeit erwarten. Damit bestand ein vertraglicher Anspruch, obwohl für die Vorgangsweise des BMLVS keine ausreichende gesetzliche Grundlage bestand. Nach Ansicht des RH konnte die Anerkennungsprämie nach den vom BMLVS festgelegten und öffentlich propagierten Voraussetzungen nicht auf § 4a HGG 2001 gestützt werden, weil sie eine Ermessensleistung mit Belohnungscharakter war, auf die kein Rechtsanspruch bestand. Sie war daher kein tauglicher Rechtstitel für die Zahlung einer Prämie im Rahmen des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz. (TZ 10)

Besondere Regelungen für Frauen im Bundesheer

Frauen konnten keine Milizübungen leisten. Dieser Umstand erschwerte die Integration von Frauen in die Miliz. Da Frauen an der Freiwilligenmiliz nur in Form von freiwilligen Waffenübungen teilnehmen konnten und dadurch – anders als bei der Leistung von Milizübungen – keinen Anspruch auf die Milizprämie gemäß § 9a HGG 2001 hatten, waren sie gegenüber Männern benachteiligt. (TZ 11)

Arbeits- und sozialrechtliche Aspekte

Beim Pilotprojekt war eine Reihe arbeits- und sozialrechtlicher Aspekte zu beachten, wobei sich mögliche Nachteile für Milizsoldaten im Urlaubs- und Pensionsrecht zeigten. Bei Übungen und/oder Einsätzen von in Summe mehr als 30 Tagen pro Urlaubsjahr kam es zu einer anteilmäßigen Verkürzung des Urlaubsanspruches. Bei Milizsoldaten, die ein höheres Einkommen als die Beitragsgrundlage (in Höhe von 1.570,35 EUR monatlich) hatten, konnte es zu einer Verkürzung der Pensionshöhe kommen. (TZ 12)

Personalmaßnahmen

Öffentlichkeitsarbeit

Das BMLVS bewarb das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz mit der 5.000 EUR-Prämie, ohne die Zielgruppe deutlich zu machen. Erst ab Mitte August 2012 änderte es seine Werbeaufträge dahingehend, dass es nun konkret den Bedarf an Pionieren bewarb. Dies hatte zur Folge, dass der Großteil der Interessenten anfänglich nicht den Vorgaben entsprach. Dadurch entstand ein vermeidbarer Bearbeitungsaufwand. Für Werbemaßnahmen entstanden Ausgaben in Höhe von rd. 429.000 EUR. (TZ 13)

Grundsätzliche Auswahlkriterien

Bei der Festlegung der Auswahlkriterien nahm das BMLVS zu wenig Rücksicht auf das vorhandene Potenzial der bestehenden Pionierkompanien. (TZ 14)

Eignungsüberprüfungen

Die Überprüfungen hinsichtlich der gesundheitlichen, körperlichen und psychologischen Eignung fanden ausschließlich im Prüfzentrum Ost des Heerespersonalamtes (HPA) in Wien-Stammersdorf statt. (TZ 15)

Formierungsübungen

Die Pionierkompanien Niederösterreich und Salzburg führten ihre Formierungsübungen (Übung zum Zwecke der erstmaligen personellen und materiellen Befüllung einer militärischen Einheit in Folge einer Neu- oder Umorganisation) im November bzw. Dezember 2012 durch. Mit Jahresende 2012 war die Pionierkompanie Niederösterreich personell zu 75 % und die Pionierkompanie Salzburg personell zu 90 % befüllt. Damit erfüllte das BMLVS seine selbst gesteckten Ziele im Hinblick auf die Erreichung des Befüllungsgrades von 90 % nur teilweise. (TZ 16)

Materielle Ausstattung

Für die beiden Pionierkompanien des Pilotprojekts galt der gleiche Organisationsplan wie für die bestehenden neun Milizpionierkompanien. Es war keine eigene materielle Ausstattung vorgesehen, sondern benötigtes Gerät war im Bedarfsfall umzuverteilen. Im Einsatzfall konnte das Bundesheer auf ziviles Gerät zugreifen. (TZ 17)

Finanzielle Rahmenbedingungen

Projektausgaben im Jahr 2012

Die Ausgaben für das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz betragen im Jahr 2012 insgesamt rd. 848.400 EUR. Davon entfielen auf Personalausgaben rd. 397.400 EUR. Für Sachausgaben fielen im selben Zeitraum Ausgaben in Höhe von rd. 21.800 EUR an. Die Ausgaben für Werbemaßnahmen betragen rd. 429.200 EUR und somit mehr als 50 % der Gesamtausgaben. (TZ 18)

Ausgaben für die Anerkennungsprämie

Für die Dauer des auf drei Jahre angelegten Pilotprojekts und unter Annahme der personellen Vollbesetzung der zwei Milizpionierkompanien mit zusammen 254 Milizsoldaten (einschließlich Personalreserve) verursachte die Anerkennungsprämie Ausgaben in Höhe von jährlich 1,27 Mio. EUR, über die gesamte Projektlaufzeit somit 3,81 Mio. EUR, obwohl es hierfür keine gesetzliche Grundlage gab. (TZ 19)

Das BMLVS plante, die für die Anerkennungsprämien erforderlichen Budgetmittel für die Jahre 2012 bis 2015 aus Eigenmitteln, allenfalls durch Auflösung von Rücklagen und aus Erlösen von Grundstücksverkäufen bereitzustellen. (TZ 19)

Herstellung des Einvernehmens mit dem BMF

Gemäß § 45 Abs. 1 des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG) und den Durchführungsbestimmungen zum Bundesfinanzgesetz 2012 hatte der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport als zuständiges haushaltsleitendes Organ das Einvernehmen mit der Bundesministerin für Finanzen hinsichtlich der Finanzierung des Pilotprojekts herzustellen, weil dadurch Belastungen für künftige Finanzjahre entstanden. Dies war jedoch nicht erfolgt. (TZ 20)

Auszahlung der Anerkennungsprämie

Die Anerkennungsprämie in Höhe von 5.000 EUR pro Jahr war im ersten Jahr der Beorderung in zwei Tranchen auszuzahlen. Gemäß den vom BMLVS festgelegten Durchführungsregelungen war die Anerkennungsprämie am letzten Tag der Formierungsübung anzuweisen. Das Militärkommando Salzburg wies die Anerkennungsprämie zeitgerecht an, das Militärkommando Niederösterreich mit zwölfzügiger Verspätung. (TZ 21)

Personalausgaben für die Freiwilligenmiliz

Auf Basis der Berechnungen des RH betragen die jährlichen Personalausgaben für einen Milizsoldaten der Freiwilligenmiliz im Durchschnitt rd. 6.386 EUR, für einen Milizsoldaten einer Milizpionierkompanie „alt“ im Durchschnitt hingegen rd. 386 EUR. Die Personalausgaben für einen Milizsoldaten der Freiwilligenmiliz waren

somit rd. 17-mal so hoch wie für einen Milizsoldaten einer Milizpionierkompanie „alt“. (TZ 22)

Über die Projektlaufzeit von drei Jahren bezifferten sich die Personalausgaben beim Pilotprojekt Freiwilligenmiliz für zwei Pionierkompanien mit je 115 Soldaten auf rd. 4,403 Mio. EUR, unter Hinzurechnung der Personalreserve von je zwölf Soldaten auf rd. 4,866 Mio. EUR. Hingegen betragen die Personalausgaben für zwei Milizpionierkompanien „alt“ für den gleichen Zeitraum rd. 266.200 EUR. Somit verursachen die beiden Kompanien der Freiwilligenmiliz im Verhältnis zu vergleichbaren Einheiten des herkömmlichen Milizsystems in drei Jahren um zumindest rd. 4,1 Mio. EUR höhere Personalausgaben. (TZ 22)

Der größte Teil der Ausgabensteigerung war auf die Anerkennungsprämie zurückzuführen, die im Endausbau einer Freiwilligenmiliz mit 10.000 Mann Ausgaben von jährlich 50 Mio. EUR verursachen würde. (TZ 22)

Kenndaten zum Pilotprojekt Freiwilligenmiliz			
Rechtsgrundlagen	Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. Wehrgesetz 2001 (WG 2001), BGBl. I Nr. 146/2001 i.d.g.F. Heeresgebührengesetz 2001 – HGG 2001, BGBl. I Nr. 31/2001 i.d.g.F.		
Personalmaßnahmen (Stand Jahresende 2012)	Personalstärke Soll	beordnete Personen	Befüllungsgrad
	Anzahl		in %
Pionierkompanie Niederösterreich	115 (+ 12) ¹	86	75
Pionierkompanie Salzburg	115 (+ 12)	104	90
Gesamt	230 (254)	190	83
	insgesamt	Voraussetzungen erfüllt	Voraussetzungen nicht erfüllt
	Anzahl		
Interessentenmeldungen	2.249	388	1.861
	insgesamt	bestanden	nicht bestanden
	Anzahl		
Eignungsüberprüfungen	227	178	49
Ausgaben 2012	in EUR ³		
Personalausgaben	397.400		
Sachausgaben	21.800		
Zwischensumme	419.200		
Werbemaßnahmen	429.200		
Gesamtsumme	848.400		
Kalkulation Personalausgaben			
	gesamt	pro Milizsoldat	
	in EUR ³		
1 Pionierkompanie „alt“ (im Jahresschnitt) ²	44.350	386	
1 Pionierkompanie „Freiwilligenmiliz“ mit Personalreserve (jährlich)	811.000	6.386	
Kalkulation Personalausgaben gesamte Projektdauer (3 Jahre)			
2 Pionierkompanien „alt“	266.200		
2 Pionierkompanien „Freiwilligenmiliz“ ohne Personalreserve	4.403.000		
2 Pionierkompanien „Freiwilligenmiliz“ mit Personalreserve	4.866.000		

¹ Der Klammerausdruck enthält die Personalreserve.

² unter der Annahme eines zweijährigen Übungsrhythmus mit jeweils zehn Tagen

³ Beträge gerundet

Quellen: BMLVS; RH

Projektchronologie	
5. September 2011	Ministerweisung Nr. 226/2011 zur Einrichtung dreier Pilotprojekte (darunter das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz)
9. September 2011	ergänzende Weisungen des Chefs des Generalstabes zur Projektumsetzung
13. Oktober 2011	Festlegung durch den Chef des Generalstabes, dass das Pilotprojekt (nur) mit Pionierkompanien durchgeführt wird
21. Oktober 2011	Bericht der Projektleitung über den (rechtlichen) Änderungsbedarf
20. Jänner 2012	Festlegung der heranzuziehenden Pionierkompanien (Niederösterreich und Salzburg) durch den Bundesminister
1. Februar 2012	Beginn der Projektumsetzung
1. März 2012	Beginn der Personalwerbemaßnahmen
12. bis 16. November 2012	Formierungsübung der Pionierkompanie Niederösterreich
3. bis 7. Dezember 2012	Formierungsübung der Pionierkompanie Salzburg
31. Dezember 2015	geplantes Projektende

Quelle: RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober 2012 bis Dezember 2012 die Gebarung des BMLVS hinsichtlich der Vorbereitung des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz. Erhebungen erfolgten im BMLVS und bei den Militärkommanden Niederösterreich und Salzburg.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Vorbereitungsmaßnahmen des Pilotprojekts, insbesondere im Hinblick auf die Anerkennungsprämie, im Zeitraum von 2011 bis 2012.

Zu dem im August 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMLVS im November 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2014.

Projektvorgaben und –ziele

- 2.1 Die Bundesheerreformkommission hatte in ihrem Bericht vom Juni 2004 drei mögliche Streitkräftemodelle erarbeitet und schließlich das Modell „Wehrpflicht mit ausgewogener In- und Auslandsorientierung“ als am Besten geeignet für das Bundesheer 2010 vorgeschlagen. Die Kommission hatte dies damit begründet, dass das vorgeschlagene Modell auf dem bis auf weiteres gegebenen Faktor der Wehrpflicht beruhe und auch langfristige Entwicklungsmöglichkeiten in Richtung Modell „Freiwilligensystem“ und Modell „Wehrpflicht mit nachhaltiger Auslandsorientierung“ bei geringstem Anpassungs- und Umstellungsaufwand offen lasse. Die Bundesheerreformkommission war von einer langfris-

Projektvorgaben und -ziele

tig möglichen Änderung des Wehrsystems ausgegangen und hatte vorerst ein auf Basis der Wehrpflicht beruhendes Modell vorgeschlagen.

Die Bundesregierung hatte sich im Regierungsprogramm 2008–2013 zu den Empfehlungen der Bundesheerreformkommission und zu einem Bundesheer, das auf der allgemeinen Wehrpflicht, Miliz- und Berufskomponenten aufbaut, sowie zur Beibehaltung des auf sechs Monate verkürzten Grundwehrdienstes bekannt.

In einem Bericht vom 14. Jänner 2011 bewertete eine Arbeitsgruppe des BMLVS sieben Modelle für ein künftiges Wehrsystem:

- Modell 1: Wehrpflichtigenarmee (derzeitiges Bundesheer)
- Modell 2: Berufsheer
- Modell 3: Freiwilligenheer
- Modell 4: Auslandseinsatzmodell
- Modell 5: Inlandseinsatzmodell
- Modell 6: Mischmodell Freiwilligenheer und freiwilliger Grundwehrdienst
- Modell 7: Freiwilligenheer mit starker Berufskomponente.

Das Modell 3, auf das sich das Pilotprojekt im Wesentlichen stützte, sah eine Mischung aus Berufsheer und Freiwilligenmiliz mit rd. 10.000 rasch einsetzbaren Angehörigen einer Freiwilligenmiliz vor. Für den Fall der Schaffung einer Freiwilligenmiliz nahm die Arbeitsgruppe als Anreiz eine jährliche Prämie in Höhe von 5.000 EUR pro Milizsoldat an. Dies bedeutete im Endausbau einen Finanzierungsbedarf von 50 Mio. EUR jährlich allein für die Prämie.

Der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport erteilte am 5. September 2011 die Ministerweisung Nr. 226/2011 mit folgendem Wortlaut:

„Die gravierenden weltweiten sicherheitspolitischen Veränderungen haben maßgebliche Auswirkungen auf die internationale Staatengemeinschaft, die Europäische Union und damit auch auf die einzelnen Mitgliedstaaten. Daraus abgeleitet stellt sich natürlich auch die Frage nach dem für Österreich künftig adäquaten Wehrsystem. Von den 27 Mitgliedern der Europäischen Union hat bereits eine große Mehr-

heit – zuletzt die Bundesrepublik Deutschland – die Wehrpflicht ausgesetzt oder gänzlich abgeschafft und auf ein Berufsheer bzw. Freiwilligenheer umgestellt.

Diesen neuen Herausforderungen Rechnung tragend und in Weiterverfolgung der Empfehlung der Bundesheerreformkommission, die Gliederung des Bundesheeres so zu gestalten, dass spätere Entwicklungen, etwa die Aussetzung der Wehrpflicht und die Umstellung auf ein Freiwilligenheer, möglich sind, wird angeordnet, mittels mehrerer Pilotprojekte weitere Erfahrungswerte zur Thematik zu gewinnen.

Die Projekte zur weiteren Professionalisierung der Streitkräfte haben unter anderem zu umfassen:

1. Freiwilligenmiliz:

Ziel ist die Attraktivierung und Anhebung der Qualität von Milizeinheiten, vornehmlich Pionierkompanien, anhand des Modells eines Freiwilligenheeres. Dabei sollen in regionaler Ausgewogenheit Einheiten der Miliz zu jährlichen Übungen und im Bedarfsfall zu Einsätzen herangezogen werden. Als Anreiz ist eine entsprechende Prämie vorzusehen.

...

Erste grundlegende Planungen sind bis 23.09.2011 vorzulegen. Die Umsetzung der Pilotprojekte ist beginnend ab 2012 vorzusehen. ...“

- 2.2** Der RH stellte fest, dass sich die Weisung des Bundesministers für Landesverteidigung und Sport vom September 2011 zur Durchführung des Pilotprojekts „Freiwilligenmiliz“ weder auf das Regierungsprogramm, noch auf den Bericht der Bundesheerreformkommission stützen konnte. Die Gesamtfinanzierung allein der Prämie, die im Endausbau 50 Mio. EUR jährlich ausmachte, war nicht sichergestellt.
- 2.3** *Das BMLVS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Weisung zur Einrichtung dieses Pilotprojekts auf Grundlage der durch die Bundesverfassung den Obersten Organen eingeräumten Befugnis zur selbständigen Führung der Verwaltung innerhalb ihres Aufgabenbereichs erfolgt sei. Es liege im Wesen eines Pilotprojekts, Erkenntnisse über den konkreten Finanzierungsbedarf zu gewinnen, über dessen Sicherstellung später zu entscheiden sein werde.*
- 2.4** Der RH verwies auf den Umstand, dass es sich beim Pilotprojekt Freiwilligenmiliz um ein mehrjähriges, strukturbegründendes Projekt handelte. Der Finanzierungsbedarf war weder für das Gesamtsystem, noch

für das Pilotprojekt sichergestellt. Das BMLVS hatte das dafür erforderliche Einvernehmen mit dem BMF nicht hergestellt (siehe TZ 20, 22).

Projektmanagement

Planungsablauf
und Umsetzungs-
weisungen

3.1 Zur Umsetzung der Ministerweisung Nr. 226/2011 erteilte der Chef des Generalstabes am 9. September 2011 eine ergänzende Weisung. Danach waren

- die Anzahl möglicher Modelleinheiten,
- mögliche Anreizsysteme,
- die Aufnahme erster Übungs- bzw. Einsatz Tätigkeiten im Jahr 2012 sowie
- eine mögliche Verknüpfung mit dem Pilotprojekt 3 (Professionalisierung von Verbänden)

zu prüfen bzw. zu beurteilen.

Entsprechend dieser Weisung waren weiters keine Gesetzesänderungen vorzusehen und keine zusätzlichen Kreditmittel einzuplanen, sondern es war mit internen Umschichtungen das Auslangen zu finden. Der Chef des Generalstabes beauftragte die Sektion IV mit der federführenden Bearbeitung des Pilotprojekts. Als Zeitpunkt für die Vorlage erster Planungen an den Bundesminister war der 23. September 2011 vorgesehen.

Am 15. September 2011 erfolgte eine Sektionsleiterklausur zur Präsentation der wesentlichen Rahmenbedingungen:

- Als Anreiz für die Freiwilligenmiliz war eine jährliche Prämie in Höhe von 5.000 EUR pro Milizsoldat vorgesehen.
- Zur Anhebung der Qualität der Milizeinheiten dienten Übungen in der Dauer von zwei Wochen (13 Tage) pro Jahr sowie eine zusätzliche Woche (bis zu sieben Tage) Übungen für Offiziere und Unteroffiziere.²

² Die jährliche Übungsdauer von 13 Tagen führte, bezogen auf den Projektzeitraum von drei Jahren, zu einem Gesamtbedarf von 39 Übungstagen. Im herkömmlichen Übungsrhythmus fanden Übungen zweijährlich in der Dauer von bis zu einer Woche (sechs Tage) statt. Kaderpersonal wurde einige Tage vorgestaffelt einberufen. Die Gesamtdauer der Übungen betrug jeweils rd. zehn Tage.

- Das Heranziehen dieser Einheiten zu Inlandseinsätzen aller Art ist wesentlich und sollte das Manko an identitäts- und akzeptanzfördernden Aufgaben der Miliz beheben.

Als Rechtsgrundlage für die Anreizsysteme kamen laut BMLVS die Anerkennungsprämie gemäß § 4a HGG 2001 und Sachprämien gemäß § 12 HGG 2001 in Betracht.

Bei der Sektionsleiterklausur am 13. Oktober 2011 berichtete der Projektleiter, dass für das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz zum Erhalt gesicherter Erkenntnisse Milizeinheiten aus unterschiedlichen Waffengattungen (Pioniere, Jäger, Versorgung) in Beurteilung stünden. Der Chef des Generalstabes legte ohne nähere Begründung fest, den Umfang vorerst auf Pionierkompanien zu beschränken.

Am 21. Oktober 2011 erstattete die Projektleitung einen Zwischenbericht über die bisherigen Projektergebnisse. Die Projektleitung verwies darin für den Fall einer dauerhaften Umstellung auf das System der Freiwilligenmiliz u.a. auf einen mehrfachen Änderungsbedarf im Rechtsbereich. Dieser betraf

- eine zu geringe gesetzliche Erstverpflichtungsdauer für Mannschaften, Unteroffiziere und Offiziere, wodurch die zur Verfügung stehenden Milizübungstage zu rasch aufgebraucht wären (siehe TZ 7),
- eine zu geringe Anzahl an Übungstagen, die innerhalb von zwei Jahren ohne Zustimmung des Arbeitgebers geleistet werden durften und (siehe TZ 8) sowie
- den komplizierten Mobilmachungsablauf im Einsatzfall.

Der Bericht führte zu keinen Änderungen in der Auftragslage.

Im Rahmen eines Workshops am 29. November 2011 wurde auf Basis des Projektauftrages der Projektplan im Hinblick auf die zu erreichenden Ziele, den Zeitplan, die Meilensteine und erste Ableitungen zu Arbeitspaketen erarbeitet.

Am 20. Jänner 2012 entschied der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport mittels weiterer Ministerweisung Nr. 229/2011, die Miliz-Pionierkompanien Niederösterreich und Salzburg für das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz vorzusehen.

- 3.2 Der RH bemängelte, dass die sachlichen Kriterien für die Einschränkung auf die Waffengattung Pioniere nicht nachvollziehbar waren. Er gab

zu bedenken, dass aufgrund der Beschränkung nur auf Pionierkompanien keine umfassenden Erkenntnisse im Hinblick auf die Gesamtaufbringbarkeit von Milizsoldaten aller Waffengattungen ableitbar waren. Der RH kritisierte weiters, dass ein mehrfacher Änderungsbedarf im Rechtsbereich zwar erkannt wurde, jedoch zu keinen Änderungen in der Auftragslage führte.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS sei die Konzentration auf eine Waffengattung verwaltungsökonomisch geboten und erlaube Rückschlüsse im Sinne der Zielsetzungen des Pilotprojekts. Die Einschätzung eines gesetzlichen Änderungsbedarfs werde das Ergebnis des Pilotprojekts sein. Das Projekt selbst basiere auf geltendem Recht.*

3.4 Der RH entgegnete, dass die Waffengattung der Pioniere nicht repräsentativ für das gesamte Bundesheer war und daher keine Rückschlüsse auf das Milizsystem in seiner Gesamtheit zuließ. Aufgrund des aufgezeigten Änderungsbedarfs in rechtlicher Sicht war offenkundig, dass die auftragsgemäße Umsetzung des Pilotprojekts ohne rechtliche Änderungen nicht möglich war.

Projektorganisation

4.1 Die Projektorganisation stellte sich wie folgt dar:

Projektauftraggeber: Chef des Generalstabes

Projektsteuerungsgruppe: Leiter der Sektion IV (als Leiter), Vertreter der Sektionen I, II und III sowie des Streitkräfteführungskommandos

projektverantwortliche Organisationseinheit: Abteilung Einsatzvorbereitung (EVb)

Projektleiter: Leiter der Abteilung EVb

Projektteam: Verantwortliche für die Arbeitspakete und weitere Angehörigen des Ressorts.

Als Arbeitspakete waren vorgesehen:

- Werbekonzept/Rekrutierung
- Kommunikationskonzept
- Anerkennungsprämie

- materielle Sicherstellung
- Gegenrechnung der Kosten.

Projektbeginn war der 1. Februar 2012, geplantes Projektende der 31. Dezember 2015. Die Projektleitung gliederte das Projekt in 14 Meilensteine. Bis Ende Dezember 2012 führte die Projektleitung neun Koordinierungsbesprechungen mit den Projektbeteiligten durch. Zu den Koordinierungsbesprechungen erstellte die Projektleitung jeweils ein umfassendes Protokoll, das auch die weiteren Bearbeitungsschritte mit klaren Aufgabenzuweisungen enthielt. Trotz problematischer Auftragslage (vgl. TZ 3) arbeitete das Projektteam rasch und strukturiert.

4.2 Der RH anerkannte die trotz problematischer Auftragslage rasche und strukturierte Arbeit des Projektteams.

Externe Unterstützungsleistung

5.1 Das BMLVS führte mit Beginn der Freiwilligenmeldungen eine statistische Erfassung der Interessenten durch. Die Statistik umfasste u.a. die persönlichen Daten der Interessenten sowie deren berufliche und militärische Ausbildung. Weiters gab die Statistik darüber Aufschluss, wieviele Interessenten zur Eignungsüberprüfung zugelassen wurden und wieviele diese bestanden. Zu diesem Zweck hatten die Militärkommanden Niederösterreich und Salzburg die von ihnen erhobenen Daten im Wege des Streitkräfteführungskommandos an die Projektleitung zu übermitteln.

Zur Unterstützung, professionellen Darstellung und Auswertung der Statistik schloss das BMLVS am 21. Mai 2012 mit einem Marketing- und Kommunikationsberatungsunternehmen nach vorheriger Angebotseinholung einen Werkvertrag im Wege einer Direktvergabe gemäß § 41 Abs. 2 Bundesvergabegesetz 2006 ab. Das BMLVS begründete dies damit, dass für die zugekauften Leistungen kein eigenes Personal zur Verfügung stünde. Der Werkvertrag trat rückwirkend am 1. Mai 2012 in Kraft und sollte mit dem Beitrag zum Abschlussevaluierungsbericht, spätestens jedoch am 31. März 2016, enden. Der vertraglich vereinbarte Auftragswert betrug 14.400 EUR inkl. USt.

5.2 Der RH bemängelte die externe Auftragsvergabe zur Aufbereitung von Statistikdaten, ohne zu prüfen, ob die Leistungen nicht auch mit resorteigenen Ressourcen, bspw. von im BMLVS geführten „Bediensteten über Stand“, erbracht hätte werden können.³ Er empfahl, externe Berater nur dort heranzuziehen, wo eine wesentliche Erhöhung der

³ siehe Bericht des RH Reihe Bund 2012/5 (Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen), TZ 14 ff.

Qualität und der Erfolgswahrscheinlichkeit eines Projekts zu erwarten ist.

- 5.3** *Laut seiner Stellungnahme seien dem BMLVS zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe (Projekteinsetzung) keine Fachkräfte mit statistischer Expertise zur Verfügung gestanden. Die Erstellung von Statistiken durch Nicht-Experten sei unsachlich und widerspreche dem Grundsatz der Zweckmäßigkeit. Dies gelte genauso für „Bedienstete über Stand“, weil diese auch über keine statistische Methodenkompetenz verfügen würden.*
- 5.4** Der RH erwiderte, dass der Auftrag des BMLVS lediglich die statistische Auswertung und Darstellung der von ihm selbst erhobenen Daten zum Inhalt hatte. Vom Auftragnehmer war keine statistische Expertise gefordert, sodass für die gewählte Art der Aufbereitung kein Statistikexperte erforderlich war. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Verfassungs- und wehrrechtliche Grundlagen

6 Gemäß Art. 9a Abs. 3 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) ist jeder männliche Staatsbürger wehrpflichtig. Staatsbürgerinnen können freiwillig Dienst im Bundesheer als Soldatinnen leisten. Nach § 1 Wehrgesetz 2001 (WG 2001) ist das Bundesheer nach den Grundsätzen eines Milizsystems einzurichten. Es wird aufgrund der allgemeinen Wehrpflicht gebildet und ergänzt. Frauen können auf freiwilliger Basis Ausbildungsdienst leisten. Die Einsatzorganisation umfasst

- Soldaten,
- Wehrpflichtige im Milizstand und
- Frauen, die Ausbildungsdienst geleistet haben.

Präsenzdienst

7.1 Das WG 2001 sah für Milizangehörige verschiedene Arten des Präsenzdienstes vor. Für die Aufstellung und Ausbildung einer Freiwilligenmiliz kamen

- Milizübungen,
- freiwillige Waffenübungen und
- Funktionsdienste

in Frage.

Milizübungen⁴ waren aufgrund freiwilliger Meldung oder einer Verpflichtung sowie nach den jeweiligen militärischen Erfordernissen zu leistende Waffenübungen. Sie dienten der Heranbildung von Wehrpflichtigen für eine Funktion in der Einsatzorganisation sowie der Erhaltung und Vertiefung der erworbenen Befähigungen. Eine freiwillige Meldung zu Milizübungen war unwiderruflich. Die Gesamtdauer der Milizübungen betrug

- für Offiziersfunktionen 150 Tage,
- für Unteroffiziersfunktionen 120 Tage und
- für die übrigen Funktionen 30 Tage.

Nach Leistung von Milizübungen in der jeweiligen Gesamtdauer konnten weitere Milizübungen aufgrund freiwilliger Meldung nochmals insgesamt bis zum doppelten Ausmaß der jeweiligen Gesamtdauer geleistet werden. Die höchstzulässige Gesamtdauer der Milizübungen betrug daher

- für Offiziersfunktionen 450 Tage,
- für Unteroffiziersfunktionen 360 Tage und
- für die übrigen Funktionen 90 Tage.

Aufgrund freiwilliger Meldung konnten Wehrpflichtige freiwillige Waffenübungen oder Funktionsdienste leisten.⁵ Freiwillige Waffenübungen dienten Ausbildungszwecken. Funktionsdienste dienten der Besorgung sonstiger militärischer Aufgaben im Interesse einer raschen, sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Aufgabenerfüllung.

Die Sektion I des BMLVS wies die Projektleitung darauf hin, dass insbesondere bei Chargenfunktionen das Maximalkontingent bei jährlich stattfindenden Übungen relativ bald erschöpft wäre. Als Alternative stünden freiwillige Waffenübungen und Funktionsdienste offen, die jedoch im Verhältnis zu Milizübungen schlechter besoldet wären und für jede Übung eine gesonderte Freiwilligenmeldung erforderten.

⁴ § 21 WG 2001

⁵ § 22 WG 2001

Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Projektleitung ging davon aus, dass Freiwillige am Beginn ihrer Verwendung im Rahmen des auf drei Jahre ausgelegten Pilotprojekts Freiwilligenmiliz ein Verpflichtungsausmaß von zumindest 39 Milizübungstagen benötigten. Dies war aber für Chargen rechtlich nicht möglich, weil das WG 2001 eine zeitlich unbeschränkte Erstverpflichtung von maximal 30 Tagen vorsah. Die Gruppe Rechtswesen und Legislativer Dienst des BMLVS schlug daher vor, eine Teilnahme an Übungen in der Dauer von zwei Wochen (Kaderpersonal drei Wochen)⁶ pro Jahr entweder in Form von Milizübungen oder freiwilligen Waffenübungen vorzusehen.

7.2 Der RH wies darauf hin, dass das im Pilotprojekt festgelegte Verpflichtungsausmaß von 39 Tagen für die Leistung von Milizübungen – insbesondere im Hinblick auf das höchstzulässige Erstverpflichtungsausmaß von 30 Tagen bei Chargenfunktionen – keine Deckung im WG 2001 fand.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS baue das Pilotprojekt auf den Pfeilern Freiwilligkeit und Anreizsystem auf. Sowohl (männliche) Wehrpflichtige, die ihr Gesamtausmaß an Milizübungstagen nach § 21 Abs. 1 WG 2001 ausgeschöpft hätten, als auch Frauen könnten ihrer „Pflicht“ zur Leistung von jährlichen Übungen in der Dauer von zwei bzw. drei Wochen in Form einer freiwilligen Waffenübung nachkommen. Genau das sei ein Gegenstand der Erprobung.*

7.4 Der RH erwiderte, dass sich seine Kritik auf die geforderte Verpflichtung zu 39 Tagen Milizübungen bezog, weil das gesetzlich höchstzulässige Erstverpflichtungsausmaß bei Chargenfunktionen nur 30 Tage betrug. Er verwies diesbezüglich auf die vom BMLVS zu TZ 8 abgegebene Stellungnahme, worin es ausdrücklich darauf hinwies, dass Freiwillige Waffenübungen und Milizübungen zwei voneinander völlig getrennte Präsenzdienstarten seien. Der RH hielt daher an seiner Auffassung fest.

Zustimmung des Arbeitgebers

8.1 Zu Milizübungen durften unselbständig Erwerbstätige ohne Zustimmung ihres Arbeitgebers grundsätzlich nur für insgesamt höchstens 30 Tage innerhalb von zwei Kalenderjahren herangezogen werden. Eine analoge Regelung bestand für freiwillige Waffenübungen und Funktionsdienste. Den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen (§§ 21 Abs. 1 und 22 Abs. 2 WG 2001) war nicht eindeutig zu entnehmen, ob sich diese Regelung auf alle Waffenübungen und Funktionsdienste in ihrer Gesamtheit bezog, oder ob der Gesetzgeber davon ausging, dass Miliz-

⁶ 13 Tage, Kaderpersonal bis zu 20 Tagen

angehörige ohne Zustimmung des Arbeitgebers sowohl Milizübungen bis zu 30 Tage, als auch freiwillige Waffenübungen und Funktionsdienste bis zu 30 Tage leisten konnten.

8.2 Der RH empfahl, das Zustimmungserfordernis des Arbeitgebers zur Präsenzdienstleistung von Milizangehörigen im Hinblick auf die Regelungen im WG 2001 zu klären.

8.3 *Das BMLVS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass Freiwillige Waffenübungen und Milizübungen zwei voneinander völlig getrennte Präsenzdienstleistungen seien, hinsichtlich derer es keinerlei gegenseitige Anrechnungen gebe. Die Tatbestandsmerkmale der §§ 21 und 22 WG 2001 seien daher in jedem Fall gesondert zu prüfen. Dies umfasse auch die Regelungen hinsichtlich des Erfordernisses einer Zustimmung des Arbeitgebers vor einer beabsichtigten Einberufung nach § 21 Abs. 1 bzw. § 22 Abs. 2 WG 2001.*

8.4 Der RH erwiderte, dass sich die vom BMLVS vertretene Rechtsauffassung hinsichtlich des Zustimmungserfordernisses des Arbeitgebers zu Präsenzdienstleistungen von Milizsoldaten nicht eindeutig aus dem Gesetzestext des WG 2001 ableiten lies. Er blieb daher bei seiner Empfehlung, die Rechtslage – zweckmäßigerweise im Zuge einer Novellierung des WG 2001 – zu klären.

Heeresgebührenrechtliche Grundlagen

9.1 (1) Die Leistung von Präsenz- oder Ausbildungsdienst löste finanzielle Ansprüche nach dem Heeresgebührengesetz 2001 (HGG 2001) aus. Diese bestanden bei Miliztätigkeiten – abgesehen von der Fahrtkostenvergütung (§ 7 HGG 2001) – im Wesentlichen aus

- dem Monatsgeld (§ 3 HGG 2001),⁷
- der Dienstgradzulage (§ 4 HGG 2001),⁸

⁷ Anspruchsberechtigten gebührt für jedes Kalendermonat ihrer Wehrdienstleistung ein Monatsgeld von 8,46 % des Bezugsansatzes (§ 3 Abs. 1 HGG 2001). Gemäß § 2 Abs. 3 HGG 2001 gilt als Bezugsansatz der Gehaltsansatz der Gehaltsstufe 2 der Dienstklasse V nach § 118 Abs. 5 des Gehaltsgesetzes 1956, BGBl. Nr. 54/1956, einschließlich allfälliger Teuerungszulagen. Das Monatsgeld betrug ab 1. Februar 2012 198,11 EUR/Monat. Die Berechnung erfolgt anteilig zu den Übungstagen (§ 2 Abs. 1 HGG 2001).

⁸ Chargen, Unteroffizieren und Offizieren gebührt eine Dienstgradzulage (§ 4 HGG 2001). Die Dienstgradzulage ist ein vom konkreten Dienstgrad abhängiger Prozentsatz des Bezugsansatzes. Die Berechnung erfolgt anteilig zu den Übungstagen (§ 2 Abs. 1 HGG 2001).

Rechtliche Rahmenbedingungen

- der Milizprämie (§ 9a HGG 2001)⁹ und
- der Entschädigung für Verdienstentgang (§ 36 HGG 2001).¹⁰

Die Milizprämie gebührte nur bei Leistung einer Milizübung, nicht jedoch bei Leistung einer freiwilligen Waffenübung oder eines Funktionsdienstes.

Für Einsatzvorbereitung und Einsatz bestanden besondere finanzielle Ansprüche. Die Ansprüche waren gesetzlich auf Monatsbasis festgelegt, bestanden aber jeweils nur für Zeiten, die in die Dienstzeit der Anspruchsberechtigten einzurechnen waren.¹¹ Die konkreten Ansprüche waren daher in der Praxis nicht nach Monaten, sondern nach Tagen zu berechnen.¹² Dadurch waren die pro Tag anfallenden Ansprüche je nach Dauer des Monats unterschiedlich hoch, was zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand bei der Berechnung führte.

- 9.2** Der RH stellte fest, dass die nach Tagen zu berechnenden Heeresgebühren zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führten. Dies konnte sich infolge der häufigen Übungstätigkeit der Freiwilligenmiliz besonders negativ auswirken.

Der RH empfahl, für das Monatsgeld, die Dienstgradzulage, die Milizprämie und die Pauschalentschädigung im HGG 2001 eine auf Tagesätzen basierende Regelung zu initiieren.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS sei ein erhöhter Verwaltungsaufwand durch „Tages-Berechnung“ nicht erkennbar. Es sei auch nicht erkennbar, worauf der RH seine Argumentation stütze. Die Berechnung der Ansprüche gemäß HGG 2001 erfolge ausschließlich automationsgestützt aufgrund der Bestätigungsbuchungen des Dienstbeginns bzw. des Dienstendes. Die Art und Höhe der monatlich gleichbleibenden Bezüge sei durch den Einberufungsbefehl, in dem die jeweilige Präsenzdienststart angeführt sei, determiniert.*

⁹ Anspruchsberechtigten, die eine Milizübung leisten, gebührt eine Milizprämie (§ 9a HGG 2001). Die Milizprämie ist ein Prozentsatz des Bezugsansatzes (2012: Offiziere 554,05 EUR/Monat, Unteroffiziere 429,94 EUR/Monat, Chargen 335,80 EUR/Monat). Die Berechnung erfolgt anteilig zu den Milizübungstagen.

¹⁰ Die Entschädigung für Verdienstentgang setzt sich zusammen aus der Pauschalentschädigung (§ 36 Abs. 1 HGG 2001), die gemeinsam mit den übrigen Heeresgebühren auszuzahlen ist, und einer zusätzlichen Entschädigung (§ 36 Abs. 2 HGG 2001), die auf Antrag zu gewähren ist, wenn die Pauschalentschädigung den Verdienstentgang nicht abdeckt.

¹¹ § 2 Abs. 1 HGG 2001

¹² § 27 Abs. 1 WG 2001

9.4 Der RH hielt dazu fest, dass die Nachvollziehbarkeit der Heeresgebühren bei der Leistung von Waffenübungen, die in der Regel tageweise erfolgt, aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und Transparenz auch für den übenden Soldaten als Leistungsempfänger mit verhältnismäßigem Aufwand und ohne Zuhilfenahme automationsunterstützter Berechnungsprogramme möglich sein muss. Dieses Ziel war am ehesten durch jeweils gleich hohe Tagessätze zu erreichen. Die Berechnung der Heeresgebühren nach Monatssätzen, die je nach Dauer des Monats durch eine unterschiedliche Zahl an Tagen zu dividieren waren, war intransparent.

Anerkennungsprämie **10.1** (1) Im Rahmen des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz stellte das BMLVS durch öffentliche Bekanntmachung im Wege seiner Homepage eine zusätzliche Zahlung in Höhe von 5.000 EUR pro Milizsoldat und Jahr in Aussicht. Nach Prüfung der Rechtslage gelangte das BMLVS zur Auffassung, dass als einzig denkbare Rechtsgrundlage hierfür nur die Anerkennungsprämie gemäß § 4a HGG 2001 in Frage käme.

Gemäß § 4a HGG 2001 kann der Kommandant eines Truppenkörpers oder ein diesem Kommandanten Gleichgestellter den ihm unterstellten Anspruchsberechtigten nach Maßgabe der hierfür zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel eine Anerkennungsprämie zahlen

1. als Anerkennung für besondere dienstliche Leistungen, die nicht nach anderen Vorschriften ausgeglichen werden können, oder
2. aus sonstigen besonderen Anlässen.

Kommt eine derartige Geldleistung für eine größere Anzahl von Personen verschiedener Truppenkörper aus dem gleichen Grund in Betracht, so kann diese Anerkennungsprämie gemäß § 4a HGG 2001 „vom Bundesminister für Landesverteidigung und Sport gezahlt werden“.

Die Anerkennungsprämie war gesetzlich als Ermessensleistung konzipiert und nur nach Maßgabe der hierfür zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zu zahlen. Sie hatte daher den Charakter einer Belohnung.

Die Anerkennungsprämie konnte allerdings nur im Zusammenhang mit einer tatsächlichen Dienstleistung (Präsenz- oder Ausbildungsdienst) ausbezahlt werden.¹³ Allein die Bereitschaft, sich für allfällige

¹³ § 4a Z 1 HGG 2001

Rechtliche Rahmenbedingungen

künftige Übungen oder Einsätze bereitzuhalten, genügte den gesetzlichen Anforderungen nicht.

Das BMLVS propagierte öffentlich jene detaillierten Voraussetzungen, die von den Milizangehörigen zu erbringen waren, um die Anerkennungsprämie zu erhalten. Das BMLVS zahlte die Anerkennungsprämie demnach nur bei vollständiger Ableistung der jährlich vorgesehenen Mindest-Inanspruchnahme für dienstliche Tätigkeiten aus:

- mindestens fünf Tage freiwillige Waffenübung (Offiziere, Unteroffiziere) bzw. mindestens zwei Tage freiwillige Waffenübung (Mannschaften) zur Vorbereitung von Übungen oder Ausbildungen,
- bis zu sieben Tage freiwillige Waffenübung (Offiziere, Unteroffiziere) in Vorstaffelung zu Beorderten-Waffenübungen,
- bis zu 13 Tage Milizübung (Frauen auf Basis freiwilliger Waffenübung) im Zuge von Beorderten-Waffenübungen,
- Dienstleistung im Zuge der Aufbietung („Mobilmachung“) für Inlandseinsätze, wobei die Dauer von den Einsatzerfordernissen abhängig war (Frauen auf Basis von freiwilligen Waffenübungen).

Weiters waren folgende Voraussetzungen vollständig zu erfüllen:

- Meldung jeder Abwesenheit von mehr als zwei Tagen aus Österreich,
- Sicherstellung der Einberufbarkeit ab 48 Stunden nach Entscheidung zur Aufbietung,
- positive Eignungsüberprüfung alle drei Jahre.

Jeder Beorderte hatte ein diesbezügliches Merkblatt zu unterfertigen. Die Gewährung der Anerkennungsprämie war ein Fixbestandteil des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz.

Das BMLVS ging aber aufgrund der gesetzlichen Grundlage der Anerkennungsprämie (§ 4a HGG 2001) davon aus, dass dennoch kein Rechtsanspruch auf deren Auszahlung bestand. Es war bestrebt, in der öffentlichen Kommunikation – wie z.B. in dem von den Milizsoldaten zu unterfertigenden Merkblatt – Formulierungen, aus denen die Eintragbarkeit der Anerkennungsprämie abgeleitet hätte werden können, auf jeden Fall zu vermeiden.

Teilnehmer an der Freiwilligenmiliz konnten allerdings aufgrund ihrer unwiderruflichen freiwilligen Meldung zu Milizübungen¹⁴ und Erfüllung aller vom BMLVS im Merkblatt festgelegten Voraussetzungen die Zahlung der Anerkennungsprämie als Fixbestandteil ihrer Miliztätigkeit erwarten. Damit bestand ein vertraglicher Anspruch obwohl für die Vorgangsweise auf Seiten des BMLVS keine ausreichende gesetzliche Grundlage bestand.

Im Ergebnis behielt sich das BMLVS somit vor, trotz Erfüllung aller Voraussetzungen auf Seiten des Freiwilligen eine Ermessensentscheidung über die tatsächliche Auszahlung der Anerkennungsprämie zu treffen.

- 10.2** Der RH stellte fest, dass das BMLVS das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz maßgeblich auf der Zahlung einer jährlichen Prämie als Fixbestandteil aufbaute und dass dafür keine Rechtsgrundlage bestand. Nach Ansicht des RH war für die Anerkennungsprämie kein vertraglicher Anspruch vorgesehen. Aufgrund ihrer Handhabung im Rahmen des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz stellte die Anerkennungsprämie entgegen der Intention des Gesetzgebers keine einmalige Leistung des Bundes mit Belohnungscharakter dar.

Vielmehr war das Pilotprojekt wesentlich auf den mit der Gewährung der Anerkennungsprämie in Höhe von jährlich 5.000 EUR verbundenen Anreiz zur Freiwilligenmeldung für die Mitwirkung an der Freiwilligenmiliz aufgebaut, obwohl die Auszahlung der Anerkennungsprämie nach den vom BMLVS festgelegten und öffentlich propagierten Voraussetzungen nicht auf § 4a HGG 2001 gestützt werden konnte.

Der RH empfahl sicherzustellen, dass Maßnahmen nur durchgeführt werden, wenn dafür entsprechende rechtliche Grundlagen vorliegen.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS habe die Anerkennungsprämie einen „Quasi-Belohnungscharakter“ und solle besondere dienstliche Leistungen abgelten oder aus besonderen Anlässen ausbezahlt werden. Personen, die sich an der „Freiwilligenmiliz“ als beorderte Wehrpflichtige und Frauen in Milizverwendung beteiligt hätten, hätten sich bestimmten Verpflichtungen und Regeln freiwillig unterwerfen müssen. Das BMLVS verwies in diesem Zusammenhang auf das diesbezügliche vom Pilotprojekt Freiwilligenmiliz ausgearbeitete Merkblatt „Verpflichtungen/Regeln“. Die Einhaltung dieser Verpflichtungen auch außerhalb der eigentlichen Dienstleistung im engeren Sinn (z.B. ständige Bereitschaft für Einsätze und Teilnahme an regelmäßigen Übungen) könne als beson-*

¹⁴ § 21 Abs. 2 erster Satz WG 2001

Rechtliche Rahmenbedingungen

dere dienstliche Leistung qualifiziert werden, für die bei Vorliegen der übrigen gesetzlichen Voraussetzungen – eine Anerkennungsprämie ausbezahlt werden könne.

10.4 Der RH entgegnete, dass die Anerkennungsprämie die zentrale finanzielle Abgeltung im Rahmen des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz war. Die vom BMLVS herangezogene Gesetzesbestimmung (§ 4a HGG 2001) war aber als Rechtsgrundlage für das Pilotprojekt nicht geeignet, weil die Verpflichtung zu bestimmten Leistungen, um im Gegenzug dafür eine „Belohnung“ zu erhalten, darin nicht vorgesehen war. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

Besondere Regelungen für Frauen im Bundesheer

11.1 Frauen konnten gemäß den verfassungsrechtlichen Bestimmungen freiwillig Dienst im Bundesheer als Soldatinnen leisten.¹⁵ Anstelle des nur von männlichen Staatsbürgern zu leistenden Präsenzdienstes, insbesondere des Grundwehrdienstes, konnten Frauen zunächst Ausbildungsdienst (in der Dauer von mindestens zwölf Monaten) leisten.¹⁶ Weiters konnten Frauen auch Miliztätigkeiten ausüben, indem sie freiwillige Waffenübungen und Funktionsdienste leisteten.¹⁷ Frauen konnten jedoch keine Milizübungen¹⁸ leisten. Dieser Umstand erschwerte die Integration von Frauen in die Miliz.

Da die Milizprämie gemäß § 9a HGG 2001 nur bei Leistung von Milizübungen gebührte, erwog das BMLVS, an Männer und Frauen bei freiwilliger Teilnahme an Übungen der Freiwilligenmiliz als Ersatz für die Milizprämie eine entsprechend höhere Anerkennungsprämie ausbezahlen.

Frauen konnten an der Freiwilligenmiliz nur in Form von freiwilligen Waffenübungen teilnehmen und hatten dadurch – anders als bei der Leistung von Milizübungen – keinen Anspruch auf die Milizprämie gemäß § 9a HGG 2001.

11.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass Frauen i.Z.m. der Milizprämie gegenüber Männern finanziell benachteiligt waren und empfahl, unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zu prüfen, die Möglichkeit zur Leistung von Milizübungen durch Frauen auf Basis widerruflicher Freiwilligenmeldungen zu schaffen.

¹⁵ Art. 9a Abs. 3 B-VG

¹⁶ § 37 WG 2001

¹⁷ § 39 WG 2001

¹⁸ § 21 WG 2001

11.3 Laut Stellungnahme des BMLVS werde die Feststellung des RH in die Evaluierung des Projekts einfließen. Übereinstimmend mit dem RH halte das BMLVS fest, dass dieses System (Milizübung und Milizprämie) auf Frauen aufgrund ihres verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes, den Dienst beim Bundesheer jederzeit beenden zu können (Art. 9a B-VG), ohne Verfassungsänderung nicht übertragbar sei.

11.4 Der RH begrüßte die Bereitschaft des BMLVS, die Feststellung in die Evaluierung des Projekts einfließen zu lassen. Er vertrat jedoch nicht die Auffassung, dass die Möglichkeit zur Leistung von Milizübungen durch Frauen von einer Verfassungsänderung abhängig sei. Entgegen der Auffassung des BMLVS spricht Art. 9a Abs. 3 B-VG nicht von „jederzeitiger“ Beendigung des Dienstes. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf § 37 Abs. 3 WG 2001, wonach Frauen im Ausbildungsdienst zwar jederzeit ihren Austritt aus diesem Wehrdienst erklären können, die Austrittserklärung aber grundsätzlich erst mit Ablauf des Kalendermonats wirksam wird, in dem sie abgegeben wurde. Eine analoge Regelung schien daher auch für die Milizübungen möglich.

Arbeits- und sozial-
rechtliche Aspekte

12.1 Bei der Vorbereitung des Pilotprojekts waren auch arbeits- und sozialrechtliche Aspekte zu beachten. Dabei zeigten sich mögliche Nachteile für Milizsoldaten im Urlaubs- und Pensionsrecht. Bei Übungen und/oder Einsätzen von in Summe mehr als 30 Tagen pro Urlaubsjahr entstand eine anteilmäßige Verkürzung des Urlaubsanspruchs (§ 9 Abs. 2 Arbeitsplatz-Sicherungsgesetz 1991). Als Beitragsgrundlage für die Pensionsversicherung war für Zeiten von Übungen und Einsätzen im Jahr 2012 eine fiktive Beitragsgrundlage in Höhe von 1.570,35 EUR monatlich heranzuziehen.

Da bei der Pensionsberechnung eine Durchrechnung der Versicherungszeiten erfolgte, wirkten sich bei Milizsoldaten, die ein höheres Einkommen als die Beitragsgrundlage hatten, die Zeiten von Übungen und Einsätzen nachteilig auf die Pensionshöhe aus. Aufgrund der im Verhältnis zur herkömmlichen Miliz häufigeren und länger dauernden Übungstätigkeit der Freiwilligenmiliz konnten für besser verdienende Milizsoldaten somit relevante finanzielle Nachteile eintreten.

12.2 Der RH verwies auf eventuelle Benachteiligungen für Milizsoldaten im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts, weil die Teilnahme am Projekt Freiwilligenmiliz zur Verkürzung von Urlaubs- und Pensionsansprüchen führen konnte.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Der RH empfahl, bei allfälliger Weiterführung der Freiwilligenmiliz arbeits- und sozialrechtliche Nachteile für Milizsoldaten zu prüfen und erforderlichenfalls eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu initiieren.

- 12.3** *Laut Mitteilung des BMLVS sei in dem von der Bundesregierung am 2. Juli 2013 beschlossenen Bericht zur Reform des Wehrdienstes, Ziffer 13.8., u.a. auch die Anpassung der Beitragsgrundlage für die Pensionsversicherung an die tatsächlichen Bezüge als mögliche Reformmaßnahme dargestellt worden. Die Empfehlung des RH werde in die Evaluierung des Projekts einfließen.*

Personalmaßnahmen

Öffentlichkeitsarbeit

- 13.1** Am 29. Februar 2012 legte das BMLVS das Konzept für die kommunikative Begleitung aller drei Pilotprojekte unter Zugrundelegung der jeweiligen zielgruppenadäquaten Kernbotschaften fest. Wesentliche Ziele waren Akzeptanz und Verständnis für die Notwendigkeit der Pilotprojekte sowohl bei den externen, als auch bei den internen Zielgruppen. Die Pilotprojekte sollten laut Konzept in Printmedien und elektronischen Medien (Fernsehen und Radio) sowie mittels Kino- und Plakatwerbung beworben werden. Das BMLVS bewarb das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz anfänglich in Printmedien mit der Schlagzeile „Ganz nebenbei: starker Einsatz, gut bezahlt“ und dem Hinweis auf die 5.000-EUR-Prämie. Erst mit Mitte August 2012 änderte das BMLVS die Werbeauftritte dahingehend, dass es den Bedarf an Pionieren nun deutlich sichtbar in den Schlagzeilen bewarb. An Ausgaben für Werbemaßnahmen entfielen auf das Projekt Freiwilligenmiliz 429.178,53 EUR (siehe auch TZ 21)

Bis Ende 2012 meldeten sich für die Freiwilligenmiliz insgesamt 2.249 Interessenten. Davon erhielten 1.861 Interessenten (rd. 83 %) wegen fehlender Grundvoraussetzungen eine Absage. Bei den Interessenten handelte es sich überwiegend nicht um Pioniere. Das BMLVS konnte 227 der 388 verbliebenen Interessenten bis Ende 2012 der Eignungsüberprüfung zuführen, die 178 Interessenten positiv abschlossen.

- 13.2** Der RH kritisierte, dass das BMLVS bei seinen Werbemaßnahmen nicht von Anfang an die Zielgruppe Pioniere in den Mittelpunkt stellte, obwohl der Chef des Generalstabes bereits im Oktober 2011 entschieden hatte, das Pilotprojekt vorerst auf Pionierkompanien zu beschränken (TZ 3). Dies hatte zur Folge, dass der Großteil der Freiwilligenmeldungen aufgrund der Nichterfüllung wesentlicher Auswahl-

voraussetzungen abgelehnt werden musste, was zu einem vermeidbaren Bearbeitungsaufwand führte.

Der RH empfahl, bei Öffentlichkeitsarbeit die Zielgruppe von Beginn an konkret zu bewerben, um den Bearbeitungsaufwand möglichst gering zu halten.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS habe die Botschaft bereits bei der Schaltung des ersten Sujets in den Printmedien im Mai 2012 gelaute: „Als freiwilliger Milizsoldat bei der Pionierkompanie Niederösterreich oder Salzburg...“. Der Text der Inserate habe bei beiden Sujets auf Pioniere abgezielt. Die Zielgruppe sei von Beginn an beworben worden.*

13.4 Der RH entgegnete, dass die Kernbotschaft anfänglich nicht auf die Waffengattung Pioniere abzielte. Ein entsprechender Hinweis war lediglich im kleingedruckten Fließtext enthalten. Dadurch kam nicht deutlich genug zum Ausdruck, dass das BMLVS mit Masse Pioniere suchte, wie die große Anzahl an Meldungen nicht geeigneter Freiwilliger zeigte. Erst ab Mitte August 2012 lautete die Kernbotschaft der Werbesujets „Pioniere gesucht“.

Grundsätzliche
Auswahlkriterien

14.1 Das BMLVS legte die wesentlichen Auswahlkriterien für eine Beorderung zu den Pionierkompanien des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz im November 2011 wie folgt fest:

- Übungsdauer 2 + 1 Woche(n) pro Jahr;
- Verpflichtung zu Übungen und Inlandseinsätzen;
- verpflichtende Eignungsüberprüfung, die alle zwei Jahre zu erbringen war;
- Altersobergrenzen:¹⁹
 - Offiziere: maximal 35 Jahre (Zugsebene), maximal 40 Jahre (Kompanieebene);
 - Unteroffiziere: maximal 35 Jahre (Zugsebene), maximal 40 Jahre (Kompanieebene);
 - Mannschaft: maximal 30 Jahre;

¹⁹ Ein Rechtsanspruch auf Beorderung bis zum Erreichen der Altersobergrenze bestand jedoch nicht.

- Erstverpflichtungsdauer drei Jahre mit jährlicher Verlängerungsoption bis zur maximalen Altersobergrenze;
- Auszahlung der Anerkennungsprämie jeweils mit Ende der jährlichen Übungen.

Ebenso legte das BMLVS fest, dass der Organisationsplan für die beiden Kompanien der Freiwilligenmiliz ident mit dem Organisationsplan der bereits bestehenden Pionierkompanien der Militärkommanden war. Dieser sah eine Gesamtpersonalstärke von 115 Soldaten (7 Offiziere, 25 Unteroffiziere und 83 Chargen) sowie eine Personalreserve von 12 Soldaten (2 Offiziere, 4 Unteroffiziere und 6 Chargen) pro Pionierkompanie vor. Das Projekt hatte somit einen personellen Rahmen von 254 Soldaten.

Diese grundsätzlichen Regelungen blieben im Verlauf der Projektvorbereitung im Wesentlichen unverändert. Es wurde lediglich die Gültigkeit der Eignungsüberprüfung von zwei auf drei Jahre verlängert.

Alle Auswahlkriterien galten auch für die bereits bisher bei einer Pionierkompanie beorderten Soldaten. Aus dem Potenzial der Pionierkompanien „alt“ wurden letztendlich nur 14 Soldaten bei einer Pionierkompanie der Freiwilligenmiliz beordert.

- 14.2** Der RH kritisierte, dass das BMLVS bei der Festlegung der Auswahlkriterien auf das vorhandene Potenzial der bestehenden Pionierkompanien zu wenig Rücksicht nahm.

Er empfahl, die Auswahlkriterien zu evaluieren, um das Potenzial der bestehenden Pionierkompanien besser nutzen zu können.

- 14.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS habe es bedarfsorientierte, transparente und objektive Auswahlkriterien definiert. Wie der RH bei der Anführung der Auswahlkriterien darlege, hätten sich diese von den Kriterien „normal beordeter Soldaten“ hinsichtlich Freiwilligkeit, Karriere, Eignungsprüfung und Heranziehbarkeit zu Dienstleistungen unterscheiden.*

- 14.4** Der RH erwiderte, dass aus seiner Sicht nicht nachvollziehbar war, warum das Anforderungsprofil für die Freiwilligenmiliz anders definiert wurde als jenes der übrigen Milizsoldaten, obwohl sie genauso wie Angehörige der Freiwilligenmiliz im gesamten Einsatzspektrum des Bundesheeres Verwendung finden konnten. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

Eignungs-
überprüfungen

15.1 Für die Durchführung der Eignungsüberprüfungen zum Dienst in der Freiwilligenmiliz war das Heerespersonalamt (HPA) in Zusammenarbeit mit den Militärkommanden Niederösterreich und Salzburg zuständig. Die bei den Militärkommanden (ausgenommen Burgenland, Salzburg und Vorarlberg) eingerichteten Stellungskommissionen²⁰ wurden dafür nicht herangezogen. Die Eignungsüberprüfung war vor der Erstbeorderung durchzuführen und bestand aus

- der medizinischen Untersuchung,
- der Überprüfung der körperlichen Eignung und
- der psychologischen Eignungsüberprüfung.

Das HPA führte diese Überprüfungen ausschließlich im Prüfzentrum Ost in Wien-Stammersdorf durch. Die Möglichkeit der Wiederholung der Überprüfung der körperlichen Eignung bestand auch im Prüfzentrum des HPA in Linz.

Im Jahr 2012 führte das HPA 227 Eignungsüberprüfungen durch. 147 Interessenten bestanden diese Überprüfung beim ersten Antritt, weitere 31 nach absolvierter Wiederholungsprüfung; 49 Interessenten bestanden die Überprüfung nicht. Laut Mitteilung des BMLVS fielen für die Eignungsüberprüfungen Ausgaben in Höhe von rd. 36.100 EUR an. Davon entfielen rd. 26.400 EUR auf finanzielle Ansprüche der Interessenten nach dem HGG 2001²¹ und rd. 9.700 EUR auf Mehrdienstleistungen im Bereich des HPA.

15.2 Der RH kritisierte, dass das BMLVS die Eignungsüberprüfungen nur zentral beim HPA in Wien-Stammersdorf durchführte, obwohl daran auch die Stellungskommissionen der Militärkommanden hätten mitwirken können. Dies führte zu einem finanziellen und zeitlichen Mehraufwand. Er empfahl, die Eignungsüberprüfungen zu dezentralisieren, um den finanziellen und zeitlichen Aufwand, insbesondere für die Anreise der Interessenten, gering zu halten.

15.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS erfolge die psychologische Eignungsprüfung gemäß Handbuch zur allgemeinen psychologischen Kadereignungsuntersuchung und könne bzw. werde aufgrund ihres spezifischen Inhalts ausschließlich im Prüfzentrum Ost des HPA durchgeführt. Das Testverfahren für das Projekt unterscheidet sich von dem Testverfahren*

²⁰ § 15 WG 2001, Verordnung des Bundesministers für Landesverteidigung über die Stellungskommissionen, BGBl. Nr. 295/1994

²¹ Monatsgeld, Dienstgradzulage, Entschädigung für Verdienstentgang, Fahrtkostenvergütung

Personalmaßnahmen

zur Feststellung der Eignung zum Wehrdienst, welches bei den Stellungskommissionen der Militärkommanden durchgeführt werde. Es sei unwirtschaftlich und unzweckmäßig, für rd. 230 Freiwillige mehrere Testzentren vorzusehen. Hinsichtlich des finanziellen Aufwands werde angemerkt, dass die Reisekosten für die Probanden pauschal abgegolten würden.

- 15.4** Der RH erwiderte, dass für ihn nicht nachvollziehbar war, warum die psychologische Überprüfung nur im Prüfzentrum Ost durchgeführt werden könne. Auch wenn sich diese vom Testverfahren zur Feststellung der Eignung zum Wehrdienst unterschied, sollte davon ausgegangen werden, dass die bei den Stellungskommissionen der Militärkommanden tätigen Psychologen aufgrund ihrer fachlichen Qualifikation in der Lage waren, die Überprüfungen durchzuführen. Die Durchführung der psychologischen Überprüfung hätte auch deshalb bei den Stellungskommissionen erprobt werden sollen, weil deren Heranziehung bei einem Vollausbau der Freiwilligenmiliz jedenfalls wirtschaftlich und zweckmäßig gewesen wäre. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Formierungsübungen

- 16.1** Die Pionierkompanie Niederösterreich führte ihre Formierungsübung²² vom 12. bis 16. November 2012 durch. Insgesamt rückten 84 Soldaten ein (68 bereits beordnete Soldaten auf Basis einer Milizübung und 16 Soldaten auf Basis einer freiwilligen Waffenübung). Die Pionierkompanie Salzburg führte ihre Formierungsübung vom 3. bis 7. Dezember 2012 durch. Insgesamt rückten 96 Soldaten ein (88 bereits beordnete Soldaten, davon zwei Frauen; 86 Soldaten auf Basis einer Milizübung sowie zwei Soldatinnen und acht Soldaten auf Basis einer freiwilligen Waffenübung). Selbstgewähltes Ziel des BMLVS war die Erreichung eines Befüllungsgrades von 90 % bis Jahresende 2012.

Beim Militärkommando Niederösterreich waren mit Jahresende 2012 86 der 115 Funktionen besetzt (Befüllungsgrad rd. 75 %). Beim Militärkommando Salzburg waren mit Jahresende 2012 104 der 115 Funktionen besetzt (Befüllungsgrad rd. 90 %) (siehe auch TZ 14).

²² Formierungsübung: Bezeichnung für eine Übung zum Zwecke der erstmaligen personellen und materiellen Befüllung einer militärischen Einheit (Kompanie oder höher) in Folge einer Neu- oder Umorganisation.

Die Militärkommanden Niederösterreich und Salzburg bewerteten die Übungen insgesamt wie folgt:

- Die Soldaten waren hoch motiviert, verfügten jedoch über wenig praktische Erfahrung. Die Disziplin war gut.
- Das Fehlen von Laufbahnkursen und Fachausbildungen wirkte sich negativ aus. Im Bereich Gefechtsdienst bestanden Defizite auf allen Ebenen.
- Fehlendes Schlüsselpersonal wirkte sich ungünstig auf die Einsatzbereitschaft aus.
- Der Gesamtausbildungsstand im Pionierbereich war für die Erfüllung einfacher Aufgaben ausreichend.

Beide Militärkommanden sahen insbesondere Handlungsbedarf für verstärkte Werbemaßnahmen, um fehlende Funktionen besetzen zu können. Weiters regte das Militärkommando Niederösterreich an, die Überprüfung der körperlichen Eignung für bestimmte Spezialfunktionen auszusetzen.

16.2 Der RH stellte fest, dass das BMLVS seine selbst gesteckten Ziele im Hinblick auf die Erreichung des Befüllungsgrades von 90 % nur teilweise erfüllte.

16.3 *Laut Mitteilung des BMLVS nehme es die Feststellung des RH zur Kenntnis.*

Materielle Ausstattung

17.1 Für die beiden Pionierkompanien des Pilotprojekts galt der gleiche Organisationsplan wie für die bestehenden neun Milizpionierkompanien. Es war keine eigene materielle Ausstattung vorgesehen, sondern benötigtes Gerät war im Bedarfsfall umzuverteilen. Aufgrund der zu erwartenden Einsatzszenarien hielt das BMLVS die Beschaffung der nach dem Organisationsplan vorgesehenen Grundausstattung für alle Milizpionierkompanien für nicht erforderlich.

Im Bedarfsfall konnte das Bundesheer auf ziviles Gerät zugreifen.

17.2 Der RH erachtete die Überlegungen des BMLVS zur materiellen Ausstattung der Pionierkompanien für grundsätzlich zweckmäßig.

Finanzielle Rahmenbedingungen

Projektausgaben im Jahr 2012

18 Nach der Kosten- und Leistungsrechnung des BMLVS betragen die im Zeitraum April bis Dezember 2012 für das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz angefallenen Personalausgaben rd. 397.400 EUR. Darin enthalten waren die Geldleistungen nach dem HGG 2001²³ einschließlich der ersten Tranche der Anerkennungsprämie in Höhe von 1.000 EUR je Milizsoldat. Für Sachausgaben fielen im selben Zeitraum (z.B. für Material, Instandhaltung, Reisegebühren nach der Reisegebührenvorschrift 1955, Fremdleistungen) Ausgaben in Höhe von rd. 21.800 EUR an. Die Ausgaben für Werbemaßnahmen betragen rd. 429.200 EUR.

Die Ausgaben für das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz betragen somit im Jahr 2012 insgesamt rd. 848.400 EUR. Mehr als 50 % der Ausgaben des ersten Jahres entfielen damit auf Werbemaßnahmen.

Ausgaben für die Anerkennungsprämie

19.1 Für die Dauer des auf drei Jahre angelegten Pilotprojekts und unter Annahme der personellen Vollbesetzung der zwei Milizpionierkompanien mit zusammen 254 Milizsoldaten (einschließlich Personalreserve) waren für die Anerkennungsprämie Ausgaben von jährlich 1,27 Mio. EUR, über die gesamte Projektlaufzeit somit von 3,81 Mio. EUR, zu erwarten.

Das BMLVS plante, die für die Anerkennungsprämien im Rahmen des Pilotprojekts erforderlichen Budgetmittel für die Jahre 2012 bis 2015 aus Eigenmitteln, allenfalls durch Auflösung von Rücklagen oder aus Erlösen von Grundstücksverkäufen, bereitzustellen.

19.2 Der RH kritisierte, dass das BMLVS Ausgaben von jährlich 1,27 Mio. EUR für ein Projekt plante, für das es keine gesetzliche Grundlage gab.

19.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS finde sich die gesetzliche Grundlage für die Prämie im § 4a des Heeresgebührengesetzes 2001 (HGG 2001), BGBl. I Nr. 31/2001.*

19.4 Der RH entgegnete unter Hinweis auf seine unter TZ 10 getätigten Ausführungen, dass die vom BMLVS herangezogene Gesetzesbestimmung (§ 4a HGG 2001) als Rechtsgrundlage für das Pilotprojekt nicht geeignet war.

²³ Monatsgeld, Dienstgradzulage, Milizprämie, Fahrtkostenersatz und die Pauschalentschädigung

Herstellung des Einvernehmens mit dem BMF

20.1 Gemäß § 45 Abs. 1 Bundeshaushaltsgesetz 1986²⁴ i.V.m. den Durchführungsbestimmungen zum Bundesfinanzgesetz 2012²⁵ hatte das zuständige haushaltsleitende Organ über die Durchführung eines Einzelvorhabens und die Eingehung diesbezüglicher Verpflichtungen, zu deren Erfüllung nach Maßgabe ihrer Fälligkeit in mehreren Finanzjahren Ausgaben des Bundes zu leisten waren (Vorbelastungen), mit dem BMF das Einvernehmen herzustellen.

Aufgrund der Projektlaufzeit von drei Jahren trat für das BMLVS eine Verpflichtung für künftige Finanzjahre in Höhe von insgesamt 3,81 Mio. EUR ein. Dennoch stellte das BMLVS das Einvernehmen mit dem BMF nicht her.

20.2 Der RH beanstandete, dass die nach den Haushaltsvorschriften gebotene Einvernehmensherstellung mit dem BMF nicht erfolgt war. Er empfahl, deren Beachtung sicherzustellen.

20.3 *Das BMLVS vertrat in seiner Stellungnahme den Standpunkt, dass eine Budgetsteuerung im Rahmen des Ordinariums für ein Pilotprojekt die Herstellung des Einvernehmens mit dem BMF nicht erfordere.*

20.4 Der RH entgegnete, dass aufgrund der finanziellen Gesamtverpflichtung des Bundes für die Maßnahme und der eingegangenen Vorbelastungen für mehrere Finanzjahre das Einvernehmen mit dem BMF herzustellen gewesen wäre. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf § 45 Abs. 1 BHG 1986 und TZ 5 der Anlage zu den Durchführungsbestimmungen zum BFG 2012. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Auszahlung der Anerkennungsprämie

21.1 In der ersten Umsetzungsweisung vom 17. Februar 2012 legte der Chef des Generalstabes fest, dass die Anerkennungsprämie im ersten Jahr in zwei Tranchen auszuzahlen war. Die erste Tranche in Höhe von 1.000 EUR war nach Teilnahme an der Formierungsübung auszuzahlen, die zweite Tranche in Höhe von 4.000 EUR nach Erfüllung aller Verpflichtungen des ersten Jahres. In den beiden Folgejahren war die jährliche Anerkennungsprämie von 5.000 EUR jeweils nach Erfüllung aller Verpflichtungen auszuzahlen.

Gemäß den vom BMLVS festgelegten Durchführungsregelungen war die Anerkennungsprämie den Milizsoldaten am letzten Tag der Übung anzuweisen.

²⁴ BGBl. Nr. 213/1986 in der bis 31. Dezember 2012 geltenden Fassung (§ 122 Abs. 3 BHG 2013, BGBl. I Nr. 139/2009)

²⁵ BGBl. I Nr. 110/2011 i.d.F. BGBl. I Nr. 62/2012

Finanzielle Rahmenbedingungen

Während das Militärkommando Salzburg die Anerkennungsprämie am letzten Tag der Übung und somit zeitgerecht anwies, wies das Militärkommando Niederösterreich die Anerkennungsprämie mit zwölf-tägiger Verspätung an.

21.2 Der RH beanstandete die verspätete Auszahlung der Anerkennungsprämie durch das Militärkommando Niederösterreich und empfahl die Sicherstellung einer zeitgerechten Auszahlung.

21.3 *Laut Mitteilung des BMLVS sei es bemüht, die zeitgerechte Auszahlung der Anerkennungsprämie sicherzustellen.*

Personalausgaben für die Freiwilligenmiliz

22.1 (1) Eine erste Berechnung der voraussichtlichen budgetwirksamen Personalausgaben für eine Pionierkompanie der Freiwilligenmiliz durch das BMLVS lag am 21. Oktober 2011, rund eineinhalb Monate nach der Ministerweisung, vor. Der Kalkulation lagen der Organisationsplan einer Pionierkompanie mit 115 Soldaten (7 Offiziere, 25 Unteroffiziere und 83 Chargen) und die diesen für 20 Milizübungstage zustehenden Geldleistungen nach dem HGG 2001 (Monatsgeld, Dienstgradzulage, Milizprämie und Entschädigung für Verdienstentgang) einschließlich der Anerkennungsprämie in Höhe von 5.000 EUR pro Jahr²⁶ sowie die Aufwendungen für die Mitwirkung von zwölf Berufssoldaten bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Waffenübungen zugrunde.

Nach der ersten Umsetzungsweisung des BMLVS vom 17. Februar 2012 waren die Waffenübungen in der Dauer von zwei Wochen für alle Angehörigen der Freiwilligenmiliz auf Basis der Präsenzdienstleistung „Milizübung“ durchzuführen. Zusätzlich war für das Kaderpersonal eine Vorstaffelung bis zu einer Woche auf Basis der Präsenzdienstleistung „Freiwillige Waffenübung“ vorgesehen. Da bei einer freiwilligen Waffenübung kein Anspruch auf die Milizprämie gemäß § 9a HGG 2001 bestand, kalkulierte die Projektleitung die voraussichtlichen budgetwirksamen Personalausgaben wie folgt:

²⁶ Die Fahrtkostenvergütung (§ 7 HGG) blieb bei der Berechnung außer Betracht.

Tabelle 1: Kalkulation der jährlichen Personalausgaben einer Pionierkompanie/Freiwilligenmiliz durch das BMLVS

		Milizsoldaten ¹						Mitwirkung durch Berufssoldaten ³	
		Anerkennungsprämie (5.000 EUR)	Monatsgeld	Dienstgradzulage	Milizprämie	Pauschalentschädigung	zusätzliche Entschädigung ²		
	Anzahl	in EUR ⁴							
Offiziere	7	35.000,00	924,51	1.053,29	1.680,62	5.245,43	2.769,13	2.672,00	
Unteroffiziere	25	125.000,00	3.301,83	2.187,31	4.657,68	18.733,67	9.889,75	8.976,00	
Chargen	83	415.000,00	7.125,36	2.466,30	12.077,61	40.427,25	29.737,24	-	
Zwischensumme 1	115	575.000,00	11.351,70	5.706,91	18.415,91	64.406,35	42.396,12	11.648,00	
Zwischensumme 2	115	575.000,00	142.276,98						11.648,00
Gesamt			728.924,98						

¹ zu den einzelnen Arten der Heeresgebühren und den Berechnungsgrundlagen siehe TZ 9

² Aufgrund der 2011 vom BMLVS angewiesenen Entschädigungen betrug der Durchschnittswert bei Milizübungen 27,56 EUR je Übungstag und bei freiwilligen Waffenübungen 5,33 EUR je Übungstag. Der Berechnung lagen dreizehn Tage Milizübung und sieben Tage freiwillige Waffenübung zugrunde.

³ Durchschnittlich zwölf Berufssoldaten eines Pionierbataillons unterstützen die Freiwilligenmiliz bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Waffenübungen.

⁴ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMLVS

Gleichzeitig berechnete das BMLVS auch die Personalausgaben einer Milizpionierkompanie „alt“. Der Berechnung lagen eine Kompaniestärke von 115 Milizsoldaten und zehn Milizübungstage alle zwei Jahre zugrunde. Einschließlich der Mitwirkung durch Berufssoldaten betragen die nur jedes zweite Jahr anfallenden budgetwirksamen Personalausgaben für eine Milizpionierkompanie „alt“ rd. 88.700 EUR. Im Jahresschnitt fielen somit Personalausgaben von rd. 44.350 EUR an.

(2) Einschließlich der Personalreserve bestand eine Pionierkompanie der Freiwilligenmiliz aus 127 Milizsoldaten. In den Kalkulationen des BMLVS blieb die Personalreserve von zwölf Milizsoldaten bei der Berechnung der Personalausgaben unberücksichtigt, weshalb der RH eine eigene Berechnung durchführte. Er legte dieser den gesamten Personalstand (einschließlich Personalreserve) zugrunde, weil auch die Anerkennungsprämie von jährlich 5.000 EUR erwarten lässt, dass die beorderten Milizsoldaten der Einberufung zu den jährlichen Waffenübungen weitgehend nachkommen werden.

Finanzielle Rahmenbedingungen

Weiters kalkulierte der RH die Zahlungen für die zusätzliche Entschädigung gemäß § 36 Abs. 2 HGG 2001 abweichend vom BMLVS. Das BMLVS hatte die freiwillige Waffenübung mit sieben Tagen zu je 5,33 EUR und die Milizübung mit 13 Tagen zu je 27,56 EUR kalkuliert. Die unterschiedlichen Durchschnittswerte pro Tag ergaben sich laut BMLVS aus dem Umstand, dass die Anspruchsberechtigten bei freiwilligen Waffenübungen, die oft nur wenige Tage dauerten, vielfach keinen Antrag auf zusätzliche Entschädigung des Verdienstentganges stellten. Der RH legte seinen Berechnungen aufgrund der durchgehenden Übungen von 20 Tagen hingegen einen einheitlichen Durchschnittswert von 27,56 EUR je Übungstag zugrunde.

Nach den Berechnungen des RH stellten sich die budgetwirksamen Personalausgaben einer Pionierkompanie der Freiwilligenmiliz wie folgt dar:

Tabelle 2: Kalkulation der jährlichen Personalausgaben einer Pionierkompanie/Freiwilligenmiliz durch den RH									
	Milizsoldaten ¹							Mitwirkung durch Berufssoldaten ³	
	Anerkennungsprämie (5.000 EUR)	Monatsgeld	Dienstgradzulage	Milizprämie	Pauschalentschädigung	zusätzliche Entschädigung ²			
	Anzahl	in EUR ⁴							
Offiziere	9	45.000,00	1.188,66	1.348,97	2.160,80	6.744,12	4.960,80	2.672,00	
Unteroffiziere	29	145.000,00	3.830,13	2.550,11	5.402,91	21.731,05	15.984,80	8.976,00	
Chargen	89	445.000,00	7.640,44	2.639,82	12.950,69	43.349,70	31.886,92	–	
Zwischensumme 1	127	635.000,00	12.659,23	6.538,91	20.514,39	71.824,88	52.832,52	11.648,00	
Zwischensumme 2	127	635.000,00	164.369,93						11.648,00
Gesamt			811.017,93						

¹ zu den einzelnen Arten der Heeresgebühren und den Berechnungsgrundlagen siehe TZ 9

² Aufgrund der 2011 vom BMLVS angewiesenen Entschädigungen betrug der Durchschnittswert bei Milizübungen 27,56 EUR je Übungstag. Der Berechnung lagen 20 Übungstage zugrunde.

³ Durchschnittlich zwölf Berufssoldaten eines Pionierbataillons unterstützen die Freiwilligenmiliz bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Waffenübungen.

⁴ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMLVS; RH

(3) Auf Basis der vom RH angestellten Kalkulation betragen die jährlichen Personalausgaben für einen Milizsoldaten der Freiwilligenmiliz im Durchschnitt rd. 6.386 EUR, für einen Milizsoldaten einer Milizpionierkompanie „alt“ im Durchschnitt hingegen rd. 386 EUR.

Die jährlichen Personalausgaben für einen Milizsoldaten der Freiwilligenmiliz waren somit rd. 17-mal so hoch wie für einen Milizsoldaten einer Milizpionierkompanie „alt“. Die Ursache lag einerseits in der jährlichen Anerkennungsprämie von 5.000 EUR und andererseits in der häufigeren und länger dauernden Übungstätigkeit (jährlich 20-tägige Waffenübung der Freiwilligenmiliz im Gegensatz zur zweijährlichen, üblicherweise 10-tägigen Waffenübung der Milizpionierkompanie „alt“).

Über die Projektlaufzeit von drei Jahren errechnete der RH die Personalausgaben beim Pilotprojekt Freiwilligenmiliz für zwei Pionierkompanien mit je 115 Soldaten mit rd. 4,403 Mio. EUR, unter Hinzurechnung der Personalreserve von je 12 Soldaten mit rd. 4,866 Mio. EUR. Hingegen betragen die Personalausgaben für zwei Milizpionierkompanien „alt“ für den gleichen Zeitraum rd. 266.200 EUR. Somit verursachten die zwei Kompanien der Freiwilligenmiliz im Verhältnis zu vergleichbaren Einheiten des herkömmlichen Milizsystems in drei Jahren um zumindest rd. 4,1 Mio. EUR höhere Personalausgaben.

22.2 Der RH stellte kritisch fest, dass das System der Freiwilligenmiliz gegenüber der herkömmlichen Miliz ein Vielfaches an Ausgaben verursachte. Der größte Teil der Ausgabensteigerung war auf die Anerkennungsprämie zurückzuführen, die im Endausbau einer Freiwilligenmiliz mit 10.000 Mann Ausgaben von jährlich 50 Mio. EUR verursachen würde.

Der RH empfahl, die Finanzierbarkeit des Systems Freiwilligenmiliz – bezogen auf das gesamte Bundesheer – unter Berücksichtigung der Mehrausgaben neuerlich zu beurteilen.

22.3 *Laut Mitteilung des BMLVS werde die Empfehlung aufgegriffen. Es sei geradezu das Wesen eines Pilotprojekts, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob bestimmte Teilbereiche der Landesverteidigung ausreichend effektiv funktionieren würden und nach Abschluss der Testphase zu evaluieren, in welchen Sektoren Budgetmittel erhöht oder abgesenkt würden.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

23 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMLVS hervor:

(1) Externe Berater wären nur dort heranzuziehen, wo eine wesentliche Erhöhung der Qualität und der Erfolgswahrscheinlichkeit eines Projekts zu erwarten ist. (TZ 5)

(2) Das Zustimmungserfordernis des Arbeitgebers zur Präsenzdienstleistung von Milizangehörigen wäre im Hinblick auf die Regelungen im Wehrgesetz 2001 zu klären. (TZ 8)

(3) Für das Monatsgeld, die Dienstgradzulage, die Milizprämie und die Pauschalentschädigung für Verdienstentgang wäre eine auf Tagessätzen basierende Regelung im Heeresgebührengesetz 2001 zu initiieren, um den Verwaltungsaufwand bei der Berechnung zu reduzieren. (TZ 9)

(4) Es wäre sicherzustellen, dass Maßnahmen nur durchgeführt werden, wenn dafür entsprechende rechtliche Grundlagen vorliegen. (TZ 10)

(5) Unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen wäre die Schaffung einer Möglichkeit zur Leistung von Milizübungen durch Frauen auf Basis widerruflicher Freiwilligenmeldungen zu prüfen. (TZ 11)

(6) Vor Weiterführung des Pilotprojekts wären allfällige arbeits- und sozialrechtliche Nachteile für Milizsoldaten zu prüfen und erforderlichenfalls eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu initiieren. (TZ 12)

(7) Bei Werbemaßnahmen für Soldaten der Freiwilligenmiliz wäre die Zielgruppe von Beginn an konkret zu bewerben, um den Bearbeitungsaufwand möglichst gering zu halten. (TZ 13)

(8) Die Auswahlkriterien für Soldaten der Freiwilligenmiliz wären zu evaluieren, um das Potenzial der bestehenden Pionierkompanien besser nutzen zu können. (TZ 14)

(9) Die Eignungsüberprüfungen für die Freiwilligenmiliz wären zu dezentralisieren, um den finanziellen und zeitlichen Aufwand, insbesondere für die Anreise der Interessenten, gering zu halten. (TZ 15)

(10) Es wäre sicherzustellen, dass die Verpflichtung zur Einvernehmensherstellung mit dem BMF nach den Haushaltsvorschriften beachtet wird. (TZ 20)

(11) Die zeitgerechte Auszahlung der Anerkennungsprämie für die Milizsoldaten wäre sicherzustellen. (TZ 21)

(12) Die Finanzierbarkeit des Systems Freiwilligenmiliz sollte – bezogen auf das gesamte Bundesheer – unter Berücksichtigung der Mehrausgaben neuerlich beurteilt werden. (TZ 22)

Bericht des Rechnungshofes

**Auswirkungen des Kollektivvertrags für die
ArbeitnehmerInnen der Universitäten**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	236
Tabellen und Abbildungen des Anhangs	241
Abkürzungsverzeichnis	242

BMWF
BMF**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Wissenschaft und Forschung
Finanzen****Auswirkungen des Kollektivvertrags für die
ArbeitnehmerInnen der Universitäten**

KURZFASSUNG	246
Prüfungsablauf und -gegenstand	266
Ausgangslage – Personalrecht vor dem Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten	266
Zustandekommen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten	270
Allgemeine Bestimmungen	274
Dienstordnung	277
Gehaltsordnung	299
Pensionskasse	300
Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten	303
Entlohnung neu aufgenommener Professoren	359
Personalstruktur, Entwicklung Beschäftigte	365
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	381

ANHANG

Anhang 1 bis 4	385
----------------	-----

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Rechtsgrundlagen für Arbeitsverhältnisse des Universitätspersonals _____	269
Tabelle 1:	Personalgruppen vor und nach KV _____	278
Tabelle 2:	Lehrverpflichtung Dozenten, Assoziierte Professoren und Assistenzprofessoren _____	281
Abbildung 2:	Karrieremodell des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten _____	284
Abbildung 3:	Qualifizierungsvereinbarungen _____	286
Tabelle 3:	Arbeitszeit des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals _____	291
Tabelle 4:	Arbeitszeit des allgemeinen Universitätspersonals __	291
Tabelle 5:	Pensionskassenbeiträge _____	303
Tabelle 6:	Mehrkostenberechnung 2007 des Dachverbands der Universitäten _____	304
Tabelle 7:	Darstellung der Einsparungsmöglichkeiten laut BMF _____	306
Tabelle 8:	Darstellung der Einsparungsmöglichkeiten laut BMWF _____	307
Tabelle 9:	Adaptierte Mehrkostenberechnung 2009 des Dachverbands der Universitäten (unter Berück- sichtigung von Übergangsbestimmungen) _____	309
Tabelle 10:	Mehrkostenberechnung 2009 der MDW _____	311
Tabelle 11:	Mehrkostenberechnung 2009 der Vetmeduni Wien __	312
Tabelle 12:	Entwicklung der Personalaufwendungen 2005 bis 2011 alle Universitäten _____	313

Tabelle 13:	Entwicklung der Personalaufwendungen 2005 bis 2012 an der MDW _____	314
Tabelle 14:	Entwicklung der Personalaufwendungen 2005 bis 2012 an der Vetmeduni Wien _____	314
Tabelle 15:	Korrigierte Personalaufwendungen MDW _____	316
Abbildung 4:	Korrigierte Personalaufwendungen MDW (= Löhne, Altersversorgung und Sozialabgaben, korrigiert um Rückstellungen, Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse, VBÄ und Gehaltserhöhungen) _____	317
Tabelle 16:	Korrigierte Personalaufwendungen Vetmeduni Wien _____	318
Abbildung 5:	Korrigierte Personalaufwendungen Vetmeduni Wien (= Löhne, Altersversorgung und Sozialabgaben, korrigiert um Rückstellungen, Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse, VBÄ und Gehaltserhöhungen) ____	319
Tabelle 17:	Bezugssummen vor und nach der Überleitung von Bediensteten in den KV (MDW) _____	320
Tabelle 18:	Bezugssummen vor und nach der Überleitung von Bediensteten in den KV (Vetmeduni Wien) _____	320
Tabelle 19:	Vergleich Bruttobezug nach KV mit Bruttobezug nach Universitäts-Abgeltungsgesetz; ehemalige Säule 1-Assistenten _____	322
Tabelle 20:	Vergleich Bruttobezug nach KV mit Bruttobezug nach Universitäts-Abgeltungsgesetz (Durchschnittssatz über 21 Universitäten); Lektoren für 4 Semesterwochenstunden _____	322
Tabelle 21:	Vergleich Bruttobezug nach KV mit Bruttobezug nach VBG; allgemeines Universitätspersonal ausgewählter Verwendungsgruppen (grafische Darstellung siehe Anhang 2): _____	322
Tabelle 22:	Bezugserhöhungen KV im Vergleich zu VBG _____	323

Tabelle 23:	Mehrkostenberechnung 2007 betreffend Dienstgeberbeiträge für die Pensionskassen aller Universitäten _____	324
Tabelle 24:	Mehrkostenberechnung 2009 betreffend Dienstgeberbeiträge für die Pensionskassen aller Universitäten _____	325
Tabelle 25:	Tatsächliche Pensionskassenbeiträge für KV-Bediensstete aller Universitäten (inkl. Nachzahlungen) 2009 bis 2012 _____	325
Tabelle 26:	Mehrkostenberechnung 2009 betreffend Dienstgeberbeiträge für die Pensionskasse der MDW _____	326
Tabelle 27:	Mehrkostenberechnung 2009 betreffend Dienstgeberbeiträge für die Pensionskasse der Vetmeduni Wien _____	326
Tabelle 28:	Vergleich der Dienstgeber-Pensionskassenbeiträge des Bundes mit jenen ausgewählter ausgegliederter Einrichtungen _____	327
Tabelle 29:	Dienstgeber-Pensionskassenbeiträge Professoren – Übergangsbestimmungen _____	329
Tabelle 30:	Dienstgeber-Pensionskassenbeiträge Professoren – ab 1. Oktober 2011 _____	330
Tabelle 31:	Dienstgeber-Pensionskassenbeiträge sonstiges Universitätspersonal – Übergangsbestimmungen _____	331
Tabelle 32:	Dienstgeber-Pensionskassenbeiträge sonstiges Universitätspersonal – ab 1. Oktober 2011 _____	332
Tabelle 33:	Abgeltung der Mehrkosten aller Universitäten 2009 bis 2012 _____	335
Tabelle 34:	Abgeltung der Mehrkosten der MDW 2009 bis 2012 _____	335
Tabelle 35:	Abgeltung der Mehrkosten der Vetmeduni Wien 2009 bis 2012 _____	336

Tabelle 36:	Gehaltsschema 2012 allgemeines Universitätspersonal (Grundstufen)	337
Abbildung 6:	Anteil (in %) und Anzahl (absolut) der KV-Mitarbeiter in der Verwendungsgruppe I des allgemeinen Universitätspersonals je Universität	338
Abbildung 7:	Anteil (in %) und Anzahl (absolut) der KV-Mitarbeiter in der Verwendungsgruppe IIa des allgemeinen Universitätspersonals je Universität	339
Abbildung 8:	Anteil (in %) und Anzahl (absolut) der KV-Mitarbeiter in der Verwendungsgruppe IIb des allgemeinen Universitätspersonals je Universität	340
Abbildung 9:	Anteil (in %) und Anzahl (absolut) der KV-Mitarbeiter in der Verwendungsgruppe IIIa des allgemeinen Universitätspersonals je Universität	341
Abbildung 10:	Anteil (in %) und Anzahl (absolut) der KV-Mitarbeiter in der Verwendungsgruppe IIIb des allgemeinen Universitätspersonals je Universität	342
Abbildung 11:	Anteil (in %) und Anzahl (absolut) der KV-Mitarbeiter in der Verwendungsgruppe IVa des allgemeinen Universitätspersonals je Universität	343
Abbildung 12:	Anteil (in %) und Anzahl (absolut) der KV-Mitarbeiter in der Verwendungsgruppe IVb des allgemeinen Universitätspersonals je Universität	344
Abbildung 13:	Anteil (in %) und Anzahl (absolut) der KV-Mitarbeiter in der Verwendungsgruppe V des allgemeinen Universitätspersonals je Universität	345
Abbildung 14:	Anzahl der vorzeitig in die Regelstufen eingereihten KV-Arbeitnehmer je Universität (zum 31. Jänner 2013)	348
Abbildung 15:	Expertenstatus	352
Tabelle 37:	Anteil der Überzahlungen (MDW)	354
Tabelle 38:	Anteil der Überzahlungen (Vetmeduni Wien)	355

Tabelle 39:	Höhe der Überzahlungen (MDW) _____	357
Tabelle 40:	Höhe der Überzahlungen (Vetmeduni Wien) _____	358
Tabelle 41:	Bandbreiten der Jahresbezüge neu aufgenommener Professoren (MDW und Vetmeduni Wien) _____	359
Tabelle 43:	Entwicklung der Prämien, Zulagen und Belohnungen im Zeitraum 2009 bis 2012 (MDW) _____	360
Tabelle 42:	Schichtung der Jahresbezüge neu aufgenommener Professoren _____	360
Tabelle 44:	Entwicklung der Prämien, Zulagen und Belohnungen im Zeitraum 2009 bis 2012 (Vetmeduni Wien) _____	361
Tabelle 45:	Personal an der MDW _____	367
Tabelle 46:	Personal an der Vetmeduni Wien _____	368
Tabelle 47:	Personal (befristet/unbefristet) an der MDW _____	370
Tabelle 48:	Personal (befristet/unbefristet) an der Vetmeduni Wien _____	371
Tabelle 49:	Personal (Teilzeit) an der MDW _____	373
Tabelle 50:	Personal (Teilzeit) an der Vetmeduni Wien _____	374
Tabelle 51:	Entwicklung der Lehrleistung im Zeitraum vom Wintersemester (WS) 2008/2009 bis Sommersemester (SS) 2012 (MDW) _____	376
Tabelle 52:	Entwicklung der Lehrleistung im Zeitraum vom WS 2008/2009 bis WS 2011/2012 (Vetmeduni Wien) _____	377

Tabellen und Abbildungen des Anhangs

Betriebsvereinbarungen	387
KV-VBG-Vergleichstabellen	390
Anzahl (absolut) und Anteil (in %) der KV-Bediensteten in den Verwendungsgruppen je Universität zum 31. Jänner 2013	396
Beispielhafte Auflistung von Tätigkeiten und Berufsbildern in den Verwendungsgruppen gemäß § 51 KV:	397

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Allg.	Allgemein(es)
AngG	Angestelltengesetz
ArbVG	Arbeitsverfassungsgesetz
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AZG	Arbeitszeitgesetz
BDG	Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979
betriebl.	betrieblich(e)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
bspw.	beispielsweise
BV	Betriebsvereinbarung(en)
bzw.	beziehungsweise
d.s.	das sind
etc.	et cetera
excl.	exclusive
EUR	Euro
f(f).	fortfolgend(e)
GehG	Gehaltsgesetz 1956
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.S.d.	im Sinne des
IT	Informationstechnologie
KA–AZG	Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetz
KV	Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten
max.	maximal
MDW	Universität für Musik und darstellende Kunst Wien
mind.	mindestens
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer

PK	Pensionskassenbeiträge
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SS	Sommersemester
SWS	Semesterwochenstunde(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a. udgl.	unter anderem und dergleichen
UG	Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG), BGBl. I Nr. 120/2002 i.d.g.F.
Universitäts- Abteilungsgesetz	Bundesgesetz über die Abgeltung von wissenschaftlichen und künstlerischen Tätigkeiten an Universitäten und Universitäten der Künste
UrlG	Urlaubsgesetz
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
VBG	Vertragsbedienstetengesetz 1948
Vetmeduni Wien	Veterinärmedizinische Universität Wien
WS	Wintersemester
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
Zusatz-KV	Zusatz-Kollektivvertrag für die Altersvorsorge der vor dem 1. Jänner 2004 an den Universitäten aufgenommenen Bediensteten nach § 78a Abs. 1 und 4 VBG

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Wissenschaft und Forschung
Finanzen**

**Auswirkungen des Kollektivvertrags für die
ArbeitnehmerInnen der Universitäten**

Mit rd. 436,20 Mio. EUR bis 2015 bezifferte der Dachverband der Universitäten im Jahr 2009 die Mehrkosten durch den „Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten“. Zur teilweisen Abgeltung dieser Mehrkosten erhielten die Universitäten insgesamt 140 Mio. EUR, obwohl sie die Einsparungsvorschläge des BMF und des BMWf nicht umsetzten.

Das BMF erachtete Mehrkosten von nur rd. 309 Mio. EUR bzw. das BMWf von nur rd. 397 Mio. EUR als gerechtfertigt. Das BMWf und das BMF wurden erst zu einem späten Zeitpunkt eingebunden und mit dem KV-Abschluss Verpflichtungen übernommen, die teilweise aus den Budgets der Universitäten durch universitätsinterne Umschichtungen bedeckt werden mussten.

Alleine für die Dienstgeberbeiträge zu den Pensionskassen wendeten die Universitäten von 2009 bis 2012 rd. 103 Mio. EUR auf. Das waren um rd. 3,83 Mio. EUR mehr als erwartet, weil einige Universitäten – darunter die überprüfte Veterinärmedizinische Universität Wien – die kostendämpfenden Übergangsbestimmungen nicht oder nur teilweise anwandten. Der Dienstgeberbeitrag zu den Pensionskassen für Professoren und für bestimmte Mitarbeiter des allgemeinen Universitätspersonals betrug 10 % und war damit wesentlich höher als jener für Bundesbedienstete.

Mit Inkrafttreten des Kollektivvertrags verdienten Mitarbeiter an der Universität für Musik und darstellende Kunst Wien um rd. 6,3 % und an der Veterinärmedizinischen Universität Wien um rd. 8,6 % mehr als unmittelbar davor. Allgemein zählten Lektoren und Assistenten ohne Doktorat zu den Gewinnern, während die Lebensverdienstsummen bei Mitarbeitern des allgemeinen Personals insgesamt aufwandsneutral bleiben werden. Die administrative Umstellung auf den Kollektivvertrag erfolgte an beiden überprüften Universitäten rechtzeitig.

Am Karrieremodell des Kollektivvertrags ließen die österreichischen Universitäten durch den Abschluss von Qualifizierungsvereinbarungen doppelt so viele Männer teilhaben wie Frauen. Männliche Mitarbeiter des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals profitierten an den überprüften Universitäten auch öfter von Überzahlungen. Die Veterinärmedizinische Universität Wien hatte noch keine Qualifizierungsvereinbarungen abgeschlossen.

An der Universität für Musik und darstellende Kunst Wien stieg seit Inkrafttreten des Kollektivvertrags die gesamte Lehrleistung, an der Veterinärmedizinischen Universität Wien blieb sie konstant. Bezogen auf Vollbeschäftigungsäquivalente des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals sank sie allerdings an beiden überprüften Universitäten.

Der vom RH bereits mehrfach aufgezeigte Trend, wonach an österreichischen Universitäten der Anteil des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals zurückging und jener des allgemeinen Personals anstieg, setzte sich – wenn auch in abgeschwächter Form – fort.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel dieser Querschnittsüberprüfung war es, die rechtlichen Rahmenvorgaben zu beurteilen sowie die Personalstruktur der beiden überprüften Universitäten (Universität für Musik und darstellende Kunst Wien, Veterinärmedizinische Universität Wien) zu analysieren. Weiters prüfte der RH die Kostenberechnungen im Vorfeld des Kollektivvertrags für die Arbeitnehmer der Universitäten (KV), die Frage der Kostentreiber, die finanziellen Auswirkungen und die Auswirkungen auf das wissenschaftliche/künstlerische und allgemeine Universitätspersonal ebenso wie allfällige Auswirkungen auf den Lehrbetrieb/die Lehrleistung und den Umgang der Universitäten mit dem Instrument der Qualifizierungsvereinbarungen. (TZ 1)

Ausgangslage

Universitätsbedienstete waren bis Ende 2003 Beamte oder Vertragsbedienstete des Bundes oder standen in einem besonderen Rechtsverhältnis zum Bund. Die Dienstverhältnisse waren gesetzlich geregelt. Daneben konnten teilrechtsfähige Einrichtungen Arbeitnehmer beschäftigen. (TZ 2)

Mit dem vollen Wirksamwerden des Universitätsgesetzes 2002 (UG) traten die Universitäten selbst als Arbeitgeber ihres Personals im Rahmen des allgemeinen Arbeitsrechts auf. Das UG ermöglichte deshalb den Abschluss eines Kollektivvertrags für die Arbeitnehmer der Universitäten (KV); bis zu dessen Inkrafttreten mit 1. Oktober 2009 folgten neu abgeschlossene Arbeitsverträge in der Regel dem Vertragsbedienstetenrecht. (TZ 4)

Der zwischen dem Dachverband der Universitäten und der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst verhandelte KV definierte Mindeststandards für die von ihm erfassten Dienstverhältnisse. Die Verhandlungen zwischen den KV-Parteien nahmen – auch aufgrund offener Finanzierungsfragen hinsichtlich der Zusatzkosten des KV – mehr als sechs Jahre in Anspruch. Aufgrund der Regelungen des UG war der Bund als wesentlicher Finanzier der Universitäten erst zu einem späten Zeitpunkt eingebunden. (TZ 6)

Motive, Neuerungen, Struktur und inhaltliche Schwerpunkte

Mit dem KV sollte ein möglichst einheitliches Universitätsdienstrecht geschaffen werden, das gleichzeitig auch die spezielle Ausrichtung bestimmter Universitäten berücksichtigte. Der KV setzte daher Schwerpunkte sowohl auf der betrieblichen Ebene wie auch im Dienstrecht. Neben der Möglichkeit in vielen Bereichen (fakultative) Betriebsvereinbarungen abzuschließen, sah er insbesondere eine Neumodellierung der Gehaltsverläufe, eine Bereinigung des Zulagenwesens, einen erweiterten Kündigungs- und Entlassungsschutz, die Einrichtung einer Pensionskasse und die Etablierung eines neuen Karrieremodells vor. Beim Abschluss der fakultativen Betriebsvereinbarungen zeigten sich die Universitäten bislang noch zurückhaltend. In einzelnen Punkten – bspw. der Festlegung der „wesentlichen dienstlichen Interessen im Zusammenhang mit Nebenbeschäftigungen“ – wäre eine Regelung – durch Betriebsvereinbarungen oder soweit zulässig durch Richtlinien – jedoch zweckmäßig. (TZ 7, 10)

Geltungsbereich

Der KV erfasste insbesondere alle Arbeitnehmer, deren Dienstverhältnisse mit der Universität nach dem 31. Dezember 2003 begründet worden waren und für die bis zum Inkrafttreten eines KV inhaltlich das Vertragsbedienstetengesetz 1948 (VBG) anzuwenden war. Darüber hinaus galt er aber auch für Arbeitsverhältnisse bestimmter Personengruppen, die seit 2004 den allgemeinen arbeitsrechtlichen Regelungen unterlegen waren, wie bspw. jener der Lektoren. (TZ 11)

Ausgenommen vom Anwendungsbereich waren hingegen Beamte und (ehemalige) Vertragsbedienstete des Bundes; für diese galten auch weiterhin die Bestimmungen des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 (BDG) und des VBG. (TZ 11)

Im Ergebnis wird daher an den Universitäten noch über zumindest drei Jahrzehnte eine kostenintensive parallele Verwaltung von unterschiedlichen Dienstrechten (BDG, VBG und Allgemeines Arbeitsrecht/KV) erforderlich sein. (TZ 11)

Unterschiede KV – VBG/BDG bei einzelnen Personalgruppen

Die durch den KV vorgenommene (Neu-)Kategorisierung des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals war nachvollziehbar. (TZ 12)

Universitätsprofessoren wurden nach Durchführung eines Berufungsverfahrens gemäß § 98 oder § 99 UG in ein unbefristetes oder ein befristetes Arbeitsverhältnis zur Universität aufgenommen. Bei ihnen ermöglichte der KV die freie Vereinbarung der Lehrverpflichtung, sah aber auch bei einer zweimaligen negativen Evaluierung ihrer Tätigkeit eine Kündigungsmöglichkeit von Seiten der Universität vor. Die Dienstverträge der Universitätsprofessoren der Universität für Musik und darstellende Kunst Wien (MDW) und der Veterinärmedizinischen Universität Wien (Vetmeduni Wien) enthielten jedoch keine Mindestzielwerte an zu erbringender Lehre. (TZ 13)

Karrieremodell des KV und Qualifizierungsvereinbarungen

Das neue Karrieremodell des KV veränderte den akademischen Mittelbau strukturell hinsichtlich Aufgaben und Lehrausmaß, so dass dies – bei unverändertem Mengengerüst und Qualifikationsniveau – bei steigender Anzahl an Assoziierten Professoren und Assistenzprofessoren zu einem Personalmehrbedarf und höheren Kosten insbesondere für die künstlerischen Universitäten führen wird. Dies ist auf das Ausmaß der geringeren Lehrverpflichtung zurückzuführen. (TZ 14)

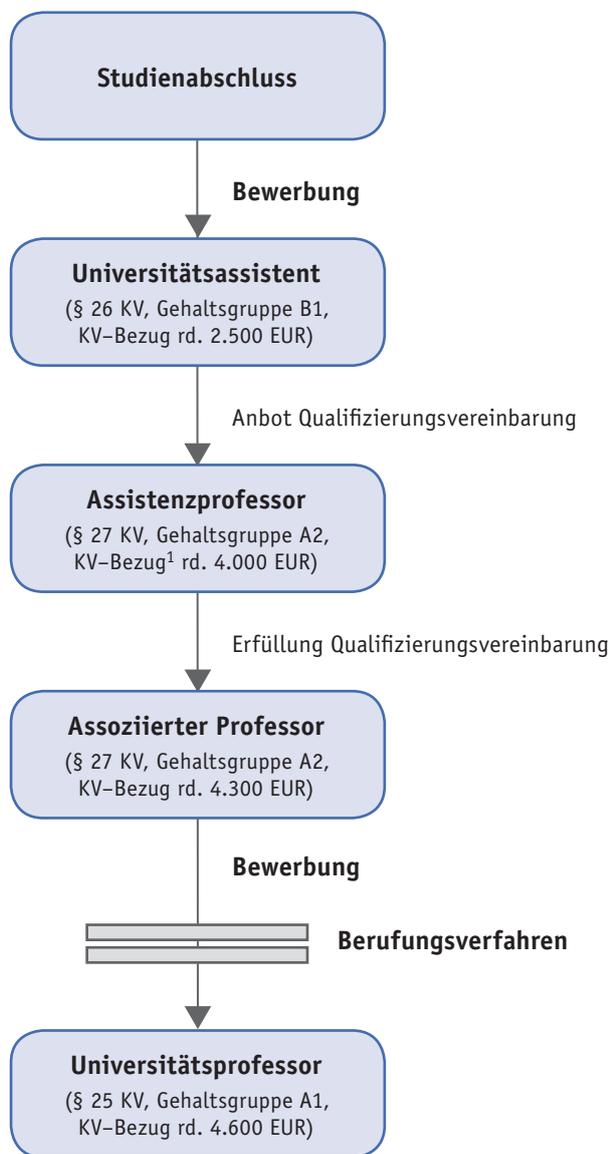
Das universitäre Dienstrecht des BDG führte vielfach zu einer Art „Karriereautomatismus“, bei dem in der Praxis das befristete Dienstverhältnis in ein provisorisches und dieses wiederum in ein definitives überging. Dies hatte zur Folge, dass sich an vielen Universitäten bis heute ein großer Teil des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals in einer Dauerstellung zur Universität befindet. (TZ 15)

Somit standen die KV-Partner vor der Aufgabe, nach dem Übergang von öffentlich-rechtlichen zu privatrechtlichen Dienstverhältnissen an den Universitäten einen derartigen Automatismus zu vermeiden, den Nachwuchswissenschaftlern aber doch eine Karriereperspektive zu bieten. Dies wurde mit dem Karrieremodell des KV grundsätzlich erreicht. (TZ 15)

Der KV sah daher vor, dass die Universität einem wissenschaftlichen/künstlerischen Mitarbeiter den Abschluss einer Qualifizierungsvereinbarung anbieten konnte, soweit die von diesem erbrachten Leistungen das Erreichen der geforderten hohen Qualifikation erwarten ließen. Mit dem Abschluss der Qualifizierungsvereinbarung wurde der wissenschaftliche/künstlerische Mitarbeiter zum Assistenzprofessor, eine Kündigung war nur unter stark eingeschränkten Bedingungen möglich. Nach Erreichen der geforderten Qualifikation führte der Mitarbeiter den Titel „Assoziierter Professor“, der das Recht hatte, Aufgaben in der Lehre, der Erschließung der Künste und in der Forschung in gleicher Weise zu übernehmen wie ein Universitätsprofessor. Sein Arbeitsverhältnis wurde auf unbestimmte Zeit fortgesetzt. (TZ 15)

Kurzfassung

Karrieremodell des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten



¹ mit Doktorat, ohne Doktorat rd. 3.400 EUR

Quelle: RH

Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Dieses Karrieremodell war prinzipiell geeignet, einerseits die nachteiligen Folgen der Versteinerung von Personalstrukturen und Karriereautomatismen zu vermeiden, andererseits aber auch die permanente Fluktuation von Wissenschaftlern hintanzuhalten. (TZ 15)

Qualifizierungsvereinbarungen waren somit ein wichtiges Instrument zur Höherqualifizierung des wissenschaftlichen/künstlerischen Nachwuchses. Insgesamt wurden an den österreichischen Universitäten zum Stichtag 31. Jänner 2013 869 Qualifizierungsvereinbarungen abgeschlossen, davon 548 (63,06 %) mit Männern und 321 (36,94 %) mit Frauen. Die Anzahl der an den Universitäten abgeschlossenen Qualifizierungsvereinbarungen zeigte ein überaus heterogenes Bild. (TZ 16)

Die MDW hatte bisher drei Qualifizierungsvereinbarungen abgeschlossen, wovon eine bereits erfüllt war. Die Vetmeduni Wien gehörte hingegen zu jenen vier Universitäten, an denen überhaupt noch keine Qualifizierungsvereinbarung abgeschlossen wurde. Allerdings plante sie im Zeitraum 2013 bis 2015 die Besetzung von mindestens zwei Qualifizierungsstellen pro Jahr. (TZ 16)

Trotz eines zweijährigen Durchrechnungszeitraums für die Erbringung der Lehrleistung, verringerte sich die Disponibilität und Flexibilität in der Lehre bei der Gruppe der Senior Lecturer durch den KV. (TZ 17)

Für die Gruppe der Lektoren, Projektmitarbeiter und studentischen Mitarbeiter brachte der KV deutliche Verbesserungen, nämlich Angestelltenverträge und die Einordnung in ein Mindestgehaltsschema. Den Universitäten entstanden dadurch seit 2009 erhebliche Mehrkosten bzw. werden solche in Zukunft entstehen. (TZ 18)

Arbeitszeitprobleme an den überprüften Universitäten

Die durch den KV festgelegten Arbeitszeitgrenzen erwiesen sich im Vergleich zum BDG und VBG in bestimmten Bereichen der MDW und der Vetmeduni Wien als zu eng und führten an der MDW in Einzelfällen zu einer Überschreitung; im Bereich des Tierspitals erwartete die Vetmeduni Wien aufgrund der notwendigen Aufrechterhaltung eines Schichtbetriebs höhere Kosten. (TZ 19, 20)

Überstunden

Beim allgemeinen Universitätspersonal veränderte der KV die Überstundenentgeltberechnung. Gegenüber dem VBG zog dies Kostensteigerungen von zumindest 8,3 % je geleisteter Überstunde nach sich. Beim wissenschaftlichen/künstlerischen Personal waren hingegen mit dem nach der Gehaltsordnung zustehenden Entgelt grundsätzlich alle quantitativen und qualitativen Mehrleistungen abgegolten. (TZ 21)

Urlaubsanspruch, Freistellungen

Die unterschiedlichen Voraussetzungen gemäß KV/Urlaubsgesetz und VBG werden für bestimmte Mitarbeiter zu einem tendenziell späteren Anspruch auf eine sechste Urlaubswoche führen. Allerdings steht dem die Berechnung des Urlaubsentgelts von einer generell höheren Bemessungsgrundlage gegenüber. (TZ 23)

Der KV schuf einen Anspruch auf einen bis zu sechs Monate dauernden Studienurlaub für bestimmte Gruppen des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals. Der Zeitpunkt des frühestmöglichen Anspruchs darauf war jedoch unklar. Nach einer Kostenschätzung des Dachverbands der Universitäten war bis 2015 mit Mehrkosten von rd. 37,30 Mio. EUR für alle Universitäten zu rechnen. (TZ 24, 31)

Weitere Freistellungsmöglichkeiten wie Sabbatical oder Bildungsurlaub waren vom Abschluss entsprechender Betriebsvereinbarungen abhängig; solche wurden bislang weder an der MDW noch an der Vetmeduni Wien abgeschlossen. (TZ 24)

Erweiterter Kündigungsschutz

Der KV verankerte einen im Vergleich zum allgemeinen Arbeitsrecht erweiterten Kündigungsschutz; gegenüber dem VBG war dieser andererseits geringer. Befristete Dienstverhältnisse konnten nach VBG nicht, gemäß KV ab einer Dauer von zwei Jahren – bei Vorliegen eines Kündigungsgrundes – gekündigt werden. Damit wurde der Gestaltungsspielraum der Universitäten bei der Auflösung von Dienstverhältnissen grundsätzlich erweitert. (TZ 25)

Gehaltsordnung, Zulagen

Der Entgeltbegriff des KV und des VBG war unterschiedlich weit gefasst. Entgeltabhängige Ansprüche nach dem allgemeinen Arbeitsrecht bemaßen sich nach dem regelmäßigen Entgelt. Dieses bezog im Vergleich zum VBG auch Sonderzahlungen oder regelmäßige Überstundenentgelte ein. Dies bewirkte im Regelfall eine Erhöhung der Ansprüche bei der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, bei der Abfertigung oder beim Urlaubsentgelt und damit tendenziell Mehraufwendungen für die Universitäten. (TZ 22, 26)

Die gehaltsrechtlichen Regelungen des KV gingen grundsätzlich von – in den einzelnen Gehaltsschemata festgelegten – festen Bezügen für Leistungen in der Normalarbeitszeit aus. Der KV sah daher nur noch wenige Zulagen vor. Bei einzelnen vom KV weiter vorgesehenen Zulagen des VBG/BDG erhöhten sich die Tarife; andere (zumeist leistungsorientierte) Zulagen wurden von den überprüften Universitäten weitergeführt bzw. in einem Fall neu geschaffen. Teilweise kam es durch den KV auch zu einer Erhöhung der Zulagensätze. (TZ 27)

Pensionskassenregelungen

Der KV sah die Errichtung einer ausschließlich beitragsorientierten Pensionskasse für alle Universitätsbediensteten vor, die bestimmte Voraussetzungen erfüllten. Mittels eines ergänzend abgeschlossenen Zusatz-KV¹ wurden auch Mitarbeiter in die Pensionskasse einbezogen, die bereits vor dem Eintritt der Vollrechtsfähigkeit der Universitäten über eine Pensionskassenzusage des Bundes verfügten oder verfügen hätten sollen. Für Beamte und sonstige ehemalige Vertragsbedienstete galt auch weiterhin der Kollektivvertrag über die Pensionskassenzusage für Bundesbedienstete. (TZ 28)

Die Einbeziehung zusätzlicher – gemäß UG nicht zwingend zu erfassender – Personengruppen in die Pensionskassenregelung führte zu Mehrkosten. (TZ 28)

¹ Zusatz-Kollektivvertrag für die Altersversorgung der vor dem 1. Jänner 2004 an den Universitäten aufgenommenen Bediensteten nach § 78a Abs. 1 und 4 VBG

Die Universitäten hatten als Arbeitgeber für jeden Bediensteten einen Pensionsbeitrag an die Pensionskasse zu leisten. Die Höhe dieser Beiträge war nach Beschäftigtengruppen unterschiedlich: für Universitätsprofessoren 10 %, für alle anderen Arbeitnehmer 3 % bis zur Höchstbeitragsgrundlage bzw. 10 % für den diesen Wert übersteigenden Teil des kollektivvertraglichen Mindestlohns. (TZ 29)

Für Arbeitnehmer, die dem Zusatz-KV unterlagen, galten hingegen Dienstgeberbeiträge in Höhe von 10 % (Professoren) und von 0,75 % (für alle anderen Arbeitnehmer) vom tatsächlichen Bezug und ohne Rücksicht auf die Höchstbeitragsgrundlage. (TZ 29)

Damit überstiegen die Pensionskassenbeiträge für Professoren und für das sonstige Universitätspersonal die Höhe des Dienstgeberbeitrags von 0,75 % (vom tatsächlichen Bezug) für Beamte und Vertragsbedienstete des Bundes beträchtlich. Im Vergleich zu den Regelungen des Bundes wird dies nach Berechnungen des BMF aus dem Jahr 2007 zu Mehraufwendungen der Universitäten von rd. 162 Mio. EUR (im Zeitraum von 2008 bis 2015) führen. (TZ 32)

Finanzielle Auswirkungen des KV

Erwartete Mehrkosten durch den KV in Höhe von rd. 547 Mio. EUR von 2008 bis 2015 – dies ergab eine erste Berechnung des Dachverbands der Universitäten im Jahr 2007 auf Basis des damals aktuellen KV-Entwurfs. Die neuen Dienstgeberbeiträge zu den Pensionskassen in Höhe von 10 % für die Professoren bzw. 3 % für alle anderen Arbeitnehmer, Mehraufwendungen für Lektoren, ehemalige Säule 1-Assistenten und Studienassistenten sowie für den Studienurlaub wurden darin als maßgebliche Kostentreiber angesetzt. (TZ 31)

Das BMF erachtete um rd. 238 Mio. EUR geringere Mehrkosten, das waren rd. 309 Mio. EUR, als gerechtfertigt. Dies war insbesondere auf das Absenken der Dienstgeberbeiträge zu den Pensionskassen auf das Niveau der Beiträge für Bundesbedienstete zurückzuführen. Diese Berechnung war für den RH nachvollziehbar. Das BMWF sah ebenfalls ein Einsparungspotenzial in Höhe von rd. 150 Mio. EUR. Diese Einsparungsvorschläge des BMF und des BMWF wurden von den KV-Partnern allerdings nicht aufgegriffen. (TZ 32, 33)

Da der KV aber erst 2009 und mit kostendämpfenden Übergangsbestimmungen abgeschlossen wurde, adaptierte der Dachverband der Universitäten seine ursprüngliche Mehrkostenberechnung. Mit nunmehr angenommenen Mehrkosten von rd. 436 Mio. EUR lag die Berechnung um rd. 111 Mio. EUR unter jener des Jahres 2007. Das spätere Inkrafttreten des KV und die Übergangsbestimmungen reduzierten zwar die angenommenen Mehrkosten, allerdings nicht nachhaltig. Die Übergangsbestimmungen verlagerten den Finanzierungsbedarf zwar zeitlich, lösten diesen aber nach Ansicht des RH nicht generell. (TZ 34)

Obwohl also letztendlich der mit den höchsten Mehrkosten verbundene Vorschlag, wenn auch abgemildert durch Übergangsbestimmungen, umgesetzt wurde, erhielten die Universitäten zur teilweisen Abgeltung dieser Mehrkosten insgesamt 140 Mio. EUR: 50 Mio. EUR im Jahr 2009 zusätzlich zum bereits vereinbarten Globalbudget und 90 Mio. EUR in der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 als Teil des Globalbudgets. Trotzdem waren bspw. im Jahr 2012 rd. 38,50 Mio. EUR aus den Budgets der Universitäten durch universitätsinterne Umschichtungen zu bedecken. Dies könnte zu Einschränkungen des Lehrbetriebs führen. (TZ 52)

Mit insgesamt rd. 5,40 Mio. EUR (MDW) bzw. rd. 4,40 Mio. EUR (Vetmeduni Wien) erhielten die beiden überprüften Universitäten eine im Vergleich über alle Universitäten insgesamt höhere anteilmäßige Abgeltung ihrer im Jahr 2009 für die Jahre 2009 bis 2012 erwarteten Mehrkosten von rd. 7,63 Mio. EUR (MDW) bzw. rd. 6,35 Mio. EUR (Vetmeduni Wien). Hinzu kam, dass an beiden Universitäten bisher gar keine Mehrkosten durch Studienurlaube entstanden, weil solche erst ab 2016 gewährt werden sollten. Dadurch ersparen sich – gegenüber der Mehrkostenberechnung – die MDW bis 2015 rd. 175.000 EUR und die Vetmeduni Wien rd. 1,54 Mio. EUR. (TZ 37, 53, 54)

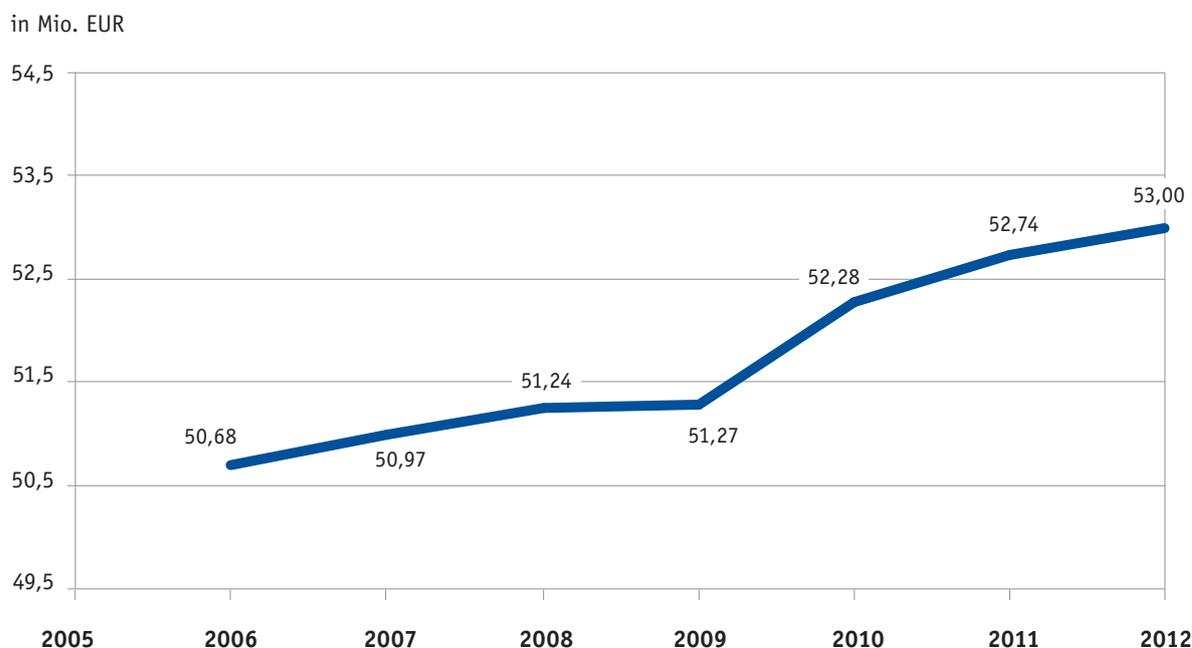
Die Personalaufwendungen aller Universitäten stiegen von rd. 1.588,45 Mio. EUR im Jahr 2005 auf rd. 2.179,97 Mio. EUR im Jahr 2011 (die der MDW von rd. 50,19 Mio. EUR (2005) auf rd. 62,26 Mio. EUR (2011) und die der Vetmeduni Wien von rd. 37,47 Mio. EUR (2005) auf rd. 54,33 Mio. EUR (2011)). (TZ 39, 40, 41)

Dieser Vergleich war für sich allein jedoch nicht geeignet, die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen des KV darzustellen, weil in diesen Zahlen auch andere Effekte wie zwischenzeitliche Änderungen der Vollbeschäftigungsäquivalente, Bezugserhöhungen der Mitarbeiter und Rückstellungen zum Ausdruck kamen. Rechnete man diese

Kurzfassung

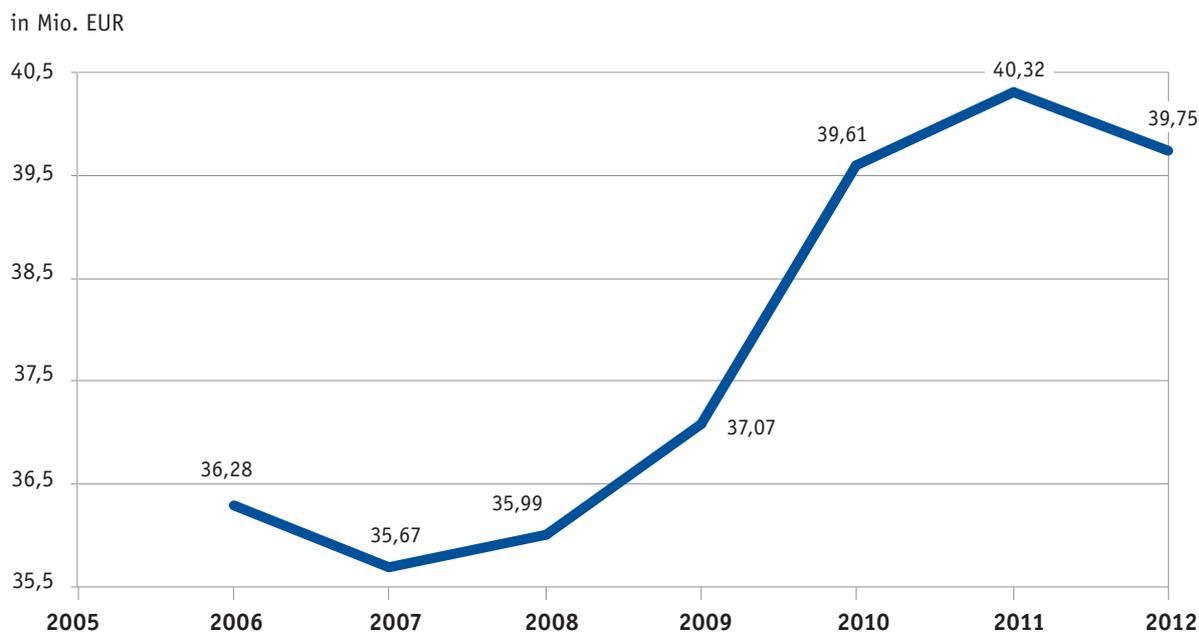
und die Aufwendungen für Pensionskassenbeiträge heraus, ergaben sich zwischen 2009 und 2010 dennoch deutliche Soforteffekte durch den KV: Mehraufwendungen in Höhe von rd. 1,01 Mio. EUR an der MDW und von rd. 2,53 Mio. EUR an der Vetmeduni Wien. Dies, obwohl die KV-Dienstgeberbeiträge zu den Pensionskassen in diesen nicht enthalten waren. In den Jahren davor und danach waren diese Unterschiede wesentlich schwächer ausgeprägt. (TZ 42)

Entwicklung der korrigierten Personalaufwendungen der MDW



Quelle: Daten der MDW

Entwicklung der korrigierten Personalaufwendungen der Vetmeduni Wien



Quelle: Daten der Vetmeduni Wien

Ein Vergleich der Monatsbezüge jener KV–Arbeitnehmer, die sowohl vor als auch nach Inkrafttreten des KV an der Universität beschäftigt waren, ergab eine deutliche Erhöhung der Gehaltssummen: mit der Umstellung verdienten die betreffenden Mitarbeiter um durchschnittlich 6,3 % (MDW) bzw. 8,6 % (Vetmeduni Wien) mehr als unmittelbar davor. (TZ 43)

Der KV zeitigte also deutliche Soforteffekte. Langfristig spiegeln sich die Folgen des KV in der Lebensverdienstsumme in den einzelnen Mitarbeitergruppen wider. Der RH stellte diesbezüglich im Bereich des allgemeinen Universitätspersonals über einen angenommenen Zeitraum von 42 Jahren Berufstätigkeit zwar eine insgesamt weitgehende Aufwandsneutralität fest, jedoch stieg der Bruttobezug eines Lektors (acht Jahre Tätigkeit, vier Semesterwochenstunden) durch den KV um mehr als ein Drittel, jener eines ehemaligen Säule 1–Assistenten (vier Jahre Tätigkeit) um nahezu ein Viertel. In diesen Gruppen des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals wird es daher zu spürbaren Mehraufwendungen kommen. Die mit der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst vereinbarten Bezugserhöhungen

erfolgten im Vergleich von VBG/BDG-Beschäftigten mit KV-Mitarbeitern bisher annähernd im Gleichschritt. (TZ 44, 45)

Größte Kostentreiber waren allerdings laut den Mehrkostenberechnungen des Dachverbands der Universitäten die Dienstgeberbeiträge der Universitäten zu den Pensionskassen. Schon die Berechnung des Jahres 2009 sah allein dafür rd. 186 Mio. EUR bis zum Jahr 2015 vor. Dies waren rd. 42,5 % der insgesamt erwarteten Mehrkosten. Im Vergleich mit anderen Ausgliederungen des Bundes lagen die Dienstgeberbeiträge für Professoren mit 10 % nämlich an der Spitze, und jene für alle anderen Arbeitnehmer waren mit 3 % immer noch vier Mal so hoch wie jene für Bundesbedienstete (0,75 %). Allerdings waren die Berechnungsbasen vom Bund und einigen Universitäten unterschiedlich und der Pensionskassenbeitrag in Höhe von 3 % (für alle sonstigen Arbeitnehmer) beruhte auf einer unterbliebenen Valorisierung der zunächst angenommenen Gehaltsansätze. (TZ 34, 47, 50, 51)

In der Realität wendeten die Universitäten aber bis 2012 bereits um rd. 3,83 Mio. EUR mehr auf als erwartet, obwohl eine Universität – die Universität Salzburg – noch gar keinen Pensionskassenvertrag abgeschlossen hatte. Gegenläufig war der Trend dabei an den beiden überprüften Universitäten: die MDW verzeichnete bis 2012 um rd. 0,59 Mio. EUR und die Vetmeduni Wien um rd. 0,09 Mio. EUR geringere Aufwendungen als im Jahr 2009 prognostiziert. (TZ 48, 49)

In hohem Maße mitverantwortlich für diese Mehraufwendungen von fast 4 Mio. EUR war der Umstand, dass bei den Professoren lediglich sieben von 20 Universitäten die kostendämpfenden Übergangsbestimmungen betreffend geringere Prozentsätze für die Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse in vollem Umfang anwendeten. Etwas kostenbewusster gingen die Universitäten bei allen anderen KV-Arbeitnehmern vor, wo zehn von 20 Universitäten sowohl den niedrigeren Beitragssatz als auch den KV-Bruttobezug (und nicht den oft höheren Ist-Bruttobezug des Mitarbeiters) zugrunde legten. (TZ 48, 51)

Ab dem vollinhaltlichen Inkrafttreten des KV zahlten zwölf von 20 Universitäten die Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse nicht vom KV-Bruttobezug, sondern vom Ist-Bruttobezug der Professoren. Auch hier gingen die Universitäten beim sonstigen Universitätspersonal restriktiver vor, immerhin neun der 20 Universitäten berechneten aber auch bei dieser Personalgruppe den Pensionskassenbeitrag vom Ist-Bruttobezug. (TZ 51)

Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Was die überprüften Universitäten betraf, so wählte die MDW in allen Fällen die kostengünstigste Variante: niedriger Beitragsatz im Übergangszeitraum sowie KV-Bruttobezug. Die Vetmeduni Wien hingegen wandte auch im Übergangszeitraum den höheren Beitragsatz des Dauerrechts an, was zu vermeidbaren Mehraufwendungen in Höhe von rd. 345.000 EUR führte. Andererseits ging sie jedoch stets vom KV-Bruttobezug aus und legte nicht, wie andere Universitäten, den Ist-Bruttobezug zugrunde. (TZ 51)

Bedienstete des sonstigen Universitätspersonals mit KV-Bezügen über der Höchstbeitragsgrundlage waren pensionsrechtlich besser gestellt als jene mit Bezügen unterhalb der Höchstbeitragsgrundlage, weil die Universitäten für den die Höchstbeitragsgrundlage übersteigenden Bezug 10 % statt 3 % an die Pensionskassen zahlen mussten. (TZ 51)

Das Argument der Universitäten, dass eine geringere Dienstgeber-Beitragsleistung die Rekrutierung von Lehrpersonal negativ beeinflusst hätte, war in dieser allgemeinen Form nicht plausibel. Die Ausfälle aufgrund der mehrfachen Reformen des – als Vergleich herangezogenen – Beamtenpensionsrechts, die zu einer gravierenden Absenkung der Pensionsansprüche auf – im Endausbau – ASVG-Niveau führen werden, werden nicht durch die Pensionskasse des Bundes ausgeglichen. (TZ 51)

Ein weiterer Kostenfaktor an den Universitäten war die Einstufung der Mitarbeiter des allgemeinen Personals in die einzelnen Verwendungsgruppen. Dabei stellte der RH in allen Verwendungsgruppen große Unterschiede zwischen den Universitäten fest. So befanden sich an der Akademie der bildenden Künste Wien 9,2 % der Mitarbeiter des allgemeinen Personals in der höchsten Verwendungsgruppe V – im Durchschnitt über alle Universitäten waren es lediglich 1,6 %. (TZ 56)

Interne administrative Umsetzung des KV

Gemäß KV waren alle Arbeitnehmer nach den von ihnen überwiegend ausgeübten Tätigkeiten in eine Verwendungsgruppe einzuordnen. Dabei waren alle in einer vergleichbaren Verwendung an der betreffenden Universität zurückgelegten Zeiten zu berücksichtigen. Über die Einreihung war dem Arbeitnehmer innerhalb von zwölf Monaten nach Inkrafttreten des KV eine schriftliche Mitteilung auszustellen. (TZ 59)

An beiden überprüften Universitäten wurden die Arbeitnehmer im Vorfeld des Inkrafttretens des KV über dessen Inhalt und die Konsequenzen eines Übertritts informiert. Die Überleitung der Arbeitnehmer in den KV einschließlich der besoldungsmäßigen Umstellung konnte an beiden Universitäten bereits vor dem im KV vorgesehenen Zeitpunkt abgeschlossen werden. (TZ 59)

Nach drei Jahren in der Grundstufe einer Verwendungsgruppe stiegen Mitarbeiter des allgemeinen Personals in eine Regelstufe auf. Unter bestimmten Voraussetzungen konnte die Universität diesen Aufstieg aber schon früher gewähren, wodurch der Mitarbeiter entsprechend rascher die damit verbundene Bezugserhöhung erhielt. Während an einigen Universitäten bereits mehr als 100 Arbeitnehmer in eine Regelstufe vorgereicht wurden, gab es auch Universitäten ohne entsprechende Vorreihungen. An den beiden überprüften Universitäten gaben die vorgenommenen Einreihungen keinen Anlass für Beanstandungen. (TZ 57, 58)

Mehrkosten entstanden außerdem durch vor Inkrafttreten des KV durchgeführte Arbeitsplatzneubewertungen und das eigenständige Gehaltsmodell der Vetmeduni Wien. (TZ 60, 61)

Expertenstatus

Arbeitnehmern des allgemeinen Universitätspersonals war von der Universitätsleitung der Expertenstatus zuzuerkennen, wenn aufgrund einer individuellen Zielvereinbarung oder eines Mitarbeitergesprächs festgestellt wurde, dass sie eine bestimmte Anzahl von nicht typischerweise ohnehin für die Erfüllung des arbeitsvertraglich festgelegten Aufgabenbereichs notwendigen Qualifikationskriterien erfüllten. Je nach Einstufung des Arbeitnehmers bewirkte dies eine Bezugserhöhung von rd. 60 EUR bis zu mehreren 100 EUR pro Monat. (TZ 62)

Sowohl die überprüften als auch die meisten mittels Fragebogens befragten Universitäten gingen bei der Verleihung des Expertenstatus sehr zurückhaltend vor: eine Verleihung an der MDW, keine an der Vetmeduni Wien. An beiden überprüften Universitäten bestand Verbesserungspotenzial bei der Führung und zentralen Dokumentation der Mitarbeitergespräche. (TZ 62)

Überzahlungen

Der Anteil der überzahlten Mitarbeiter an den KV-Mitarbeitern war an den beiden überprüften Universitäten annähernd gleich hoch: 20 % an der MDW, 21 % an der Vetmeduni Wien. Für Überzahlungen ihres KV-Personals wendete die MDW im Dezember 2012 rd. 91.000 EUR und damit um rd. 24.000 EUR mehr auf als im Dezember 2009. An der Vetmeduni Wien waren dies rd. 130.000 EUR nach rd. 109.000 EUR im Dezember 2009. (TZ 63, 64)

An beiden Universitäten wurden bei fast allen Professoren die KV-Ansätze überschritten. Im Bereich des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals wurden Männer wesentlich häufiger überzahlt als Frauen – an der Vetmeduni Wien lag der Anteil der Männer im Jahr 2012 sogar beim Doppelten. (TZ 63)

Entlohnung neu aufgenommener Professoren

Beide Universitäten nützten die ihnen durch die Vollrechtsfähigkeit zukommende Gestaltungsfreiheit bei den Entgeltvereinbarungen. Die vereinbarten Bezüge neu aufgenommener Professoren lagen an der Vetmeduni Wien deutlich über jenen der MDW. (TZ 65)

Prämien, Zulagen und Belohnungen

An der MDW wurden im Jahr 2012 rd. 160.000 EUR und damit um rd. 30.000 EUR mehr als 2009 an Prämien, Zulagen und Belohnungen bezahlt. Hingegen sanken an der Vetmeduni Wien diese Zahlungen im selben Zeitraum von rd. 830.000 EUR auf rd. 590.000 EUR. Bezogen auf die Jahresbruttolohnsummen war an beiden Universitäten eine sinkende Tendenz zu beobachten: von 1,3 % der Jahresbruttolohnsumme im Jahr 2009 auf 1,0 % im Jahr 2012 an der MDW und von 4,1 % (2009) auf 2,0 % (2012) an der Vetmeduni Wien. (TZ 66)

In einem Einzelfall erreichte an der Vetmeduni Wien eine Bonuszahlung die Höhe von rd. 80 % des vereinbarten Jahresbruttogehalts – dies war ein Mehrfaches der an anderen Universitäten mit Rektoratsmitgliedern vereinbarten Leistungsprämien. In weiteren Fällen kamen Leistungsprämien von über 10.000 EUR pro Jahr, teilweise zusätzlich zu vereinbarten Überzahlungen zur Auszahlung. Leistungsprämien wurden sowohl laufend als auch im Nachhinein ausbezahlt. (TZ 67)

Personalstrukturplanung

Der KV sah vor, dass die Universitäten beim Abschluss von Qualifizierungsvereinbarungen auf die interne Strukturplanung Rücksicht zu nehmen hatten. Weiters enthielten ab der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 die Leistungsvereinbarungen zwischen dem BMWF und den Universitäten Klauseln über die Verpflichtung zur Erstellung von Personalstrukturplänen. Der genaue Inhalt dieser Klauseln war aber von Anfang an so unklar, dass auch während der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 kein Einvernehmen zwischen BMWF und Universitäten erzielt werden konnte. (TZ 68)

Die MDW nahm diese Verpflichtung daher als einzige Universität nicht in ihre Leistungsvereinbarung auf. Sie verfügte zwar über eine Abbildung der Personalstrukturen, aber nicht über eine Vernetzung der Personalverwaltungssysteme mit dem System zur Verwaltung der Lehre (MDWonline) und über einen Personalstrukturplan, der über den Stand an wissenschaftlichen/künstlerischen Mitarbeitern, die ein bestimmtes Studienangebot trugen, einschließlich des Ausmaßes der Involvierung und der Altersstruktur, nachvollziehbar Auskunft gab. Die Erstellung eines Personalstrukturplans, auf den diese Kriterien zutrafen, war allerdings für die Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 vereinbart. Auch an der Vetmeduni Wien fehlte eine Schnittstelle zwischen Personaldaten (SAP) und Daten aus der Lehre (VetmedOnline). An beiden Universitäten waren entsprechende Projekte im Aufbau. (TZ 68, 69)

Personalstruktur			
Personalstruktur 2012	Vollbeschäftigungs- äquivalente	darunter mit Kollektiv- vertrag	
		absolut	in %
	insgesamt		
alle Universitäten Gesamt¹	33.660	22.245	66,1
<i>davon</i>			
<i>wissenschaftliches/künstlerisches Personal</i>	19.880	14.403	72,5
<i>allgemeines Personal</i>	13.780	7.842	56,9
MDW Gesamt	833	333	40,0
<i>davon</i>			
<i>wissenschaftliches/künstlerisches Personal</i>	562	227	40,5
<i>allgemeines Personal</i>	271	106	39,1
Vetmeduni Wien Gesamt	959	693	72,3
<i>davon</i>			
<i>wissenschaftliches Personal</i>	467	379	81,1
<i>allgemeines Personal</i>	492	314	63,8

¹ ohne Universität für Weiterbildung Krems

Quelle: BMWf (uni:data)

Mit Jahresende 2012 waren – über alle Mitarbeiter der Universitäten (rd. 33.660 VBÄ) betrachtet – rund zwei Drittel auf Basis des KV, der für das ab 2004 aufgenommene Personal galt, beschäftigt. Beim wissenschaftlichen/künstlerischen Universitätspersonal (rd. 19.880 VBÄ) betrug der Anteil rd. 72,5 %, beim allgemeinen Universitätspersonal (rd. 13.780 VBÄ) rd. 56,9 %. (TZ 70)

An der MDW unterlagen im Jahr 2012 rd. 40,5 % des wissenschaftlichen/künstlerischen Universitätspersonals dem KV, rd. 38,9 % hatten Arbeitsverhältnisse zur Universität, die nicht in den KV eingeordnet waren, rd. 20,6 % waren Beamte. Beim allgemeinen Personal waren rd. 39,1 % vom KV erfasst, rd. 53,4 % hatten ein Arbeitsverhältnis zur Universität, rd. 5,7 % waren Beamte und rd. 1,8 % standen in einem Ausbildungsverhältnis gemäß Berufsausbildungsgesetz. (TZ 71)

An der Vetmeduni Wien unterlagen rd. 81,1 % des wissenschaftlichen Universitätspersonals dem KV, rd. 1,3 % hatten Arbeitsverhältnisse zur Universität, die nicht in den KV eingeordnet waren bzw. ein sonstiges Beschäftigungsverhältnis, rd. 17,6 % waren Beamte. Beim allgemeinen Personal waren rd. 63,8 % vom KV erfasst,

rd. 30,8 % hatten ein Arbeitsverhältnis zur Universität, rd. 2,9 % waren Beamte und rd. 2,5 % standen in einem Ausbildungsverhältnis gemäß Berufsausbildungsgesetz bzw. einem sonstigen Beschäftigungsverhältnis. (TZ 71)

An der Vetmeduni Wien lag der Anteil des wissenschaftlichen Personals mit rd. 48,7 % unter jenem des allgemeinen Personals (rd. 51,3 %). Auch setzte sich an den beiden überprüften Universitäten ein vom RH bisher mehrfach aufgezeigter Trend² – wenn auch in abgeschwächter Form – fort, wonach an österreichischen Universitäten der Anteil des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals zurückging und jener des allgemeinen Personals anstieg. (TZ 71)

Beschäftigungsausmaß

Insgesamt war an beiden Universitäten im Bereich des wissenschaftlichen/künstlerischen Stammpersonals eine Abnahme von Vollbeschäftigungsverhältnissen zu beobachten. Dieser Trend wiederholte sich beim allgemeinen Personal in geringerem Ausmaß. (TZ 73)

Lehrleistung

An der MDW stieg die gesamte Lehrleistung vom Wintersemester (WS) 2008/2009 auf das Sommersemester (SS) 2012 um rd. 4,6 % an. An der Vetmeduni Wien blieb sie vom WS 2008/2009 bis WS 2011/2012 gleich. Bezogen auf ein VBÄ eines Wissenschaftlers sank sie an der MDW von rd. 19,6 auf rd. 19,4 Semesterwochenstunden und an der Vetmeduni Wien von rd. 5,4 auf rd. 4,6 Semesterwochenstunden. (TZ 74)

In der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 erhielt die Vetmeduni Wien als eine von vier Universitäten ein höheres Globalbudget je Studierenden als in der Periode davor. Dadurch wurden möglicherweise Ressourcen für die Finanzierung weiterer universitärer Aufgaben frei, während sich an anderen Universitäten die Betreuungsrelationen kontinuierlich verschlechterten. (TZ 74)

² Bericht des Rechnungshofs Reihe Bund 2010/1 „Auswirkungen der Personalhoheit auf die Gesamtkostensituation der Universität Wien und der Wirtschaftsuniversität Wien“ sowie Bericht des Rechnungshofs Reihe Bund 2012/9 „Auswirkungen der Personalhoheit auf die Gesamtkostensituation der Universität Wien und der Wirtschaftsuniversität Wien, Follow-up-Überprüfung“

Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Kenndaten zu Auswirkungen des „Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten“					
Rechtsgrundlagen	Universitätsgesetz 2002, BGBl. I Nr. 120/2002 i.d.g.F. „Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten“				
	2008	2009	2010	2011	2012
Universität für Musik und darstellende Kunst Wien					
Aufwendungen	in Mio. EUR				
gesamt	73,40	77,37	79,63	81,49	85,46
<i>davon</i>					
<i>Personalaufwendungen</i>	55,96	58,93	61,01	62,26	63,83
Mehrkostenberechnung 2009	–	1,76	1,52	1,84	2,50
Universitätsmitarbeiter	in VBÄ ¹				
gesamt	817,58	826,70	827,75	832,02	833,01
<i>davon</i>					
<i>im Kollektivvertrag</i>	–	–	283,20	298,85	333,26
Veterinärmedizinische Universität Wien					
Aufwendungen	in Mio. EUR				
gesamt	92,60	98,04	104,31	109,46	116,53
<i>davon</i>					
<i>Personalaufwendungen</i>	43,30	45,94	51,66	54,33	58,33
Mehrkostenberechnung 2009	–	1,42	1,23	1,73	1,98
Universitätsmitarbeiter	in VBÄ ¹				
gesamt	838,35	848,99	877,83	925,52	958,83
<i>davon</i>					
<i>im Kollektivvertrag</i>	–	–	574,68	633,97	692,83
alle Universitäten²					
Aufwendungen	in Mio. EUR				
gesamt	2.943,80	3.152,85	3.337,66	3.415,36	3.515,98
<i>davon</i>					
<i>Personalaufwendungen</i>	1.877,16	2.003,94	2.082,26	2.155,13	2.246,33
Mehrkostenberechnung 2009	–	49,20	38,80	52,60	68,50
Universitätsmitarbeiter	in VBÄ ¹				
gesamt	32.456,20	33.761,10	33.542,10	33.894,20	33.660,40
<i>davon</i>					
<i>im Kollektivvertrag</i>	–	–	20.289,10	21.562,50	22.245,00

¹ Stand jeweils Wintersemester (ohne Universität für Weiterbildung Krems)

² ohne Universität für Weiterbildung Krems

Quellen: BMWf (uni:data), Angaben der Universitäten; Österreichische Universitätenkonferenz; Dachverband der Universitäten

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Oktober 2012 bis März 2013 die Auswirkungen des „Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten“ (KV) im Bereich der Universität für Musik und darstellende Kunst Wien (MDW) und der Veterinärmedizinischen Universität Wien (Vet-meduni Wien). Sofern nicht anders dargestellt, wurde dabei der Zeitraum 2008 bis 2012 betrachtet. Die Auswahl der überprüften Universitäten ergab sich aufgrund der Befragung (mittels Fragebogen) sämtlicher Universitäten im Zuge der Prüfungsvorbereitung.

Weiters befragte der RH während der Gebarungsüberprüfung mittels Fragebögen zu einzelnen Themenbereichen³ die weiteren 19 im Universitätsgesetz 2002 (UG) genannten Universitäten.

Ziel dieser Querschnittsüberprüfung war es, die rechtlichen Rahmenvorgaben zu beurteilen sowie die Personalstruktur der beiden überprüften Universitäten zu analysieren. Weiters überprüfte der RH die Kostenberechnungen im Vorfeld des KV, die Frage der Kostentreiber, die finanziellen Auswirkungen und die Auswirkungen auf das wissenschaftliche/künstlerische und allgemeine Universitätspersonal ebenso wie allfällige Auswirkungen auf den Lehrbetrieb/die Lehrleistung und den Umgang der Universitäten mit dem Instrument der Qualifizierungsvereinbarungen.

Zu dem im August 2013 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die Vet-meduni Wien im September 2013, die MDW im Oktober 2013, das BMF im November 2013 sowie das BMWF im Dezember 2013 Stellungnahmen ab. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im Februar 2014.

Ausgangslage – Personalrecht vor dem Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Personalrecht vor der Ausgliederung

2 Bis Ende 2003 stand das an den Universitäten tätige Personal in einem öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Dienstverhältnis oder in einem besonderen Rechtsverhältnis zum Bund. Daneben konnten teilrechtsfähige Einrichtungen im Rahmen ihrer Teilrechtsfähigkeit Personal beschäftigen.

Die maßgeblichen Regelungen für diese Dienstverhältnisse waren das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (BDG 1979)⁴ bzw. das Vertragsbedienstetengesetz 1948 (VBG)⁵ – somit das allgemeine Dienstrecht des Bundes mit Sonderbestimmungen für das wissenschaftliche/künstlerische

³ KV- und Nicht-KV-Mitarbeiter, Einstufungen, Expertenstatus, Qualifizierungsvereinbarungen, Pensionskassen, Betriebsvereinbarungen

⁴ Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl. Nr. 333

⁵ Vertragsbedienstetengesetz 1948, BGBl. Nr. 86

rische Universitätspersonal. Daneben bestanden Sonderregelungen zu Fragen der Begründung des Dienstverhältnisses und der Aufgaben in den Organisationsgesetzen. Auf Arbeitsverhältnisse, die im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit eingegangen wurden, war das Angestelltengesetz (AngG)⁶ anzuwenden.

- 3 Im Jahr 2001 erfolgte eine umfassende Novellierung des Universitätslehrerdienstrechts⁷. Einerseits sollte durch die Änderungen die Begründung öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse ab Oktober 2001 nicht mehr möglich sein⁸, andererseits wurde ein neues vierstufiges Karrieremodell für Universitätslehrer geschaffen. Dieses sah zu Beginn ein spezielles öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis vor, dem befristete Dienstverhältnisse als Assistent und als Professor folgten. Als letzter Schritt war ein unbefristetes Dienstverhältnis als Professor vorgesehen. Dem Übertritt in die nächste Stufe ging jeweils ein Aufnahmeverfahren voraus. Daneben führte die Novelle die Personalkategorie der Staff Scientists⁹ ein, die in einem zeitlich unbefristeten Dienstverhältnis standen.

Der Dienstgeber der Universitätsbediensteten war weiterhin der Bund, die entsprechenden Regelungen waren im Wesentlichen in das VBG eingebettet¹⁰. Die Änderungen betrafen nicht die allgemeinen Universitätsbediensteten, Angestellte im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit sowie beamtete Universitätslehrer.

Bei bereits bestehenden Dienstverhältnissen trat keine Änderung ein. Unter bestimmten Voraussetzungen konnten bestehende Dienstverhältnisse von Universitäts- bzw. Vertragsassistenten noch verlängert oder in Dienstverhältnisse nach der neuen Rechtslage übergeführt werden.

⁶ BGBl. Nr. 292/1921

⁷ Dienstrechts-Novelle 2001 – Universitäten, BGBl. I Nr. 87/2001

⁸ bei Universitätsprofessoren abhängig vom Ausschreibungszeitpunkt

⁹ Die Personalkategorie der Staff Scientists sollte zur Erfüllung von Funktionen dienen, die eine kontinuierliche Betreuung durch entsprechend qualifiziertes Personal erfordern.

¹⁰ Das öffentlich-rechtliche Ausbildungsverhältnis war im Bundesgesetz über die Abgeltung von wissenschaftlichen und künstlerischen Tätigkeiten an Universitäten und Universitäten der Künste, BGBl. Nr. 463/1974, geregelt.

Ausgangslage – Personalrecht vor dem Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Vollrechtsfähige
Universitäten

4.1 Mit 1. Jänner 2004 wurde das UG in vollem Umfang wirksam; die Universitäten wurden autonom und hatten die Personalhoheit¹¹. Ab diesem Zeitpunkt unterlagen neu eingegangene Beschäftigungsverhältnisse dem AngG. Arbeitgeber war die vollrechtsfähige Universität. In der Zeit bis zum Abschluss eines Kollektivvertrags, der die Rechte und Pflichten zwischen den Universitäten und deren Arbeitnehmern festlegen sollte, waren die Regelungen des VBG¹² als Mindestinhalt der einzelnen neu geschlossenen Verträge weiterhin wirksam.

Die vorübergehende Anwendung des VBG galt jedoch nicht für neu eintretende Studienassistenten, Assistenten ohne Doktorat, Lehrbeauftragte und im Rahmen von Drittmittelprojekten beschäftigte Arbeitnehmer. Für derartiges Personal waren das AngG sowie allgemeine arbeitsrechtliche Regelungen anzuwenden.¹³

Beamte blieben Beamte. Bereits vor dem 1. Jänner 2004 an Universitäten verwendete Vertragsbedienstete des Bundes wurden hingegen Arbeitnehmer der Universität. Für sie waren die Regelungen des VBG¹⁴ als Inhalt des Arbeitsvertrags weiterhin anzuwenden. Die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit gingen ebenfalls auf die Universität über.

An die Stelle der Regelung der Arbeitsverhältnisse durch Gesetz war deren vertragliche Regelung getreten. Dies war der Grund, warum das UG den Abschluss eines Kollektivvertrags für Arbeitnehmer der Universitäten ermöglichte.

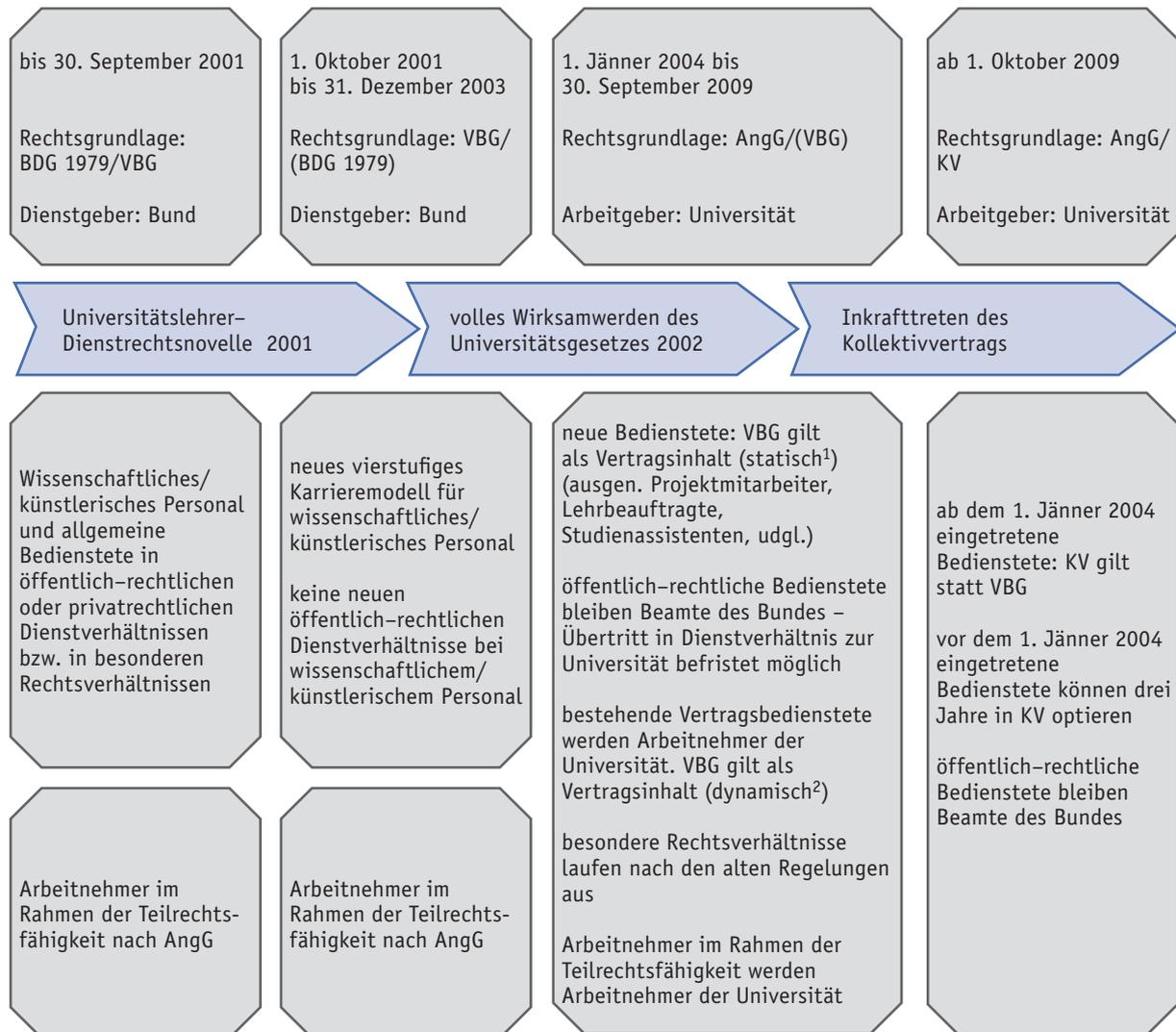
¹¹ siehe Bericht des Rechnungshofs Reihe Bund 2010/1 "Auswirkungen der Personalhoheit auf die Gesamtkostensituation der Universität Wien und der Wirtschaftsuniversität Wien"

¹² in der Fassung zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses; keine Geltung hatten die Regelungen über die Kündigungs- und Entlassungsgründe

¹³ vgl. OGH, 80bA3/07k, wonach § 128 UG – der die Geltung des VBG als Vertragsinhalt für nach dem 1. Jänner 2004 eingetretene Arbeitnehmer bis zum Geltungsbeginn des Kollektivvertrags festlegte – nur auf jene Arbeitnehmer anzuwenden war, deren Rechtsverhältnisse auch vor dem 1. Jänner 2004 dem VBG zu unterstellen gewesen wären. Dies betraf im Wesentlichen die Berufsbilder des Univ.-Abgeltungsgesetzes (Uni-AbgG) (insbesondere Studienassistenten, Assistenten mit abgeschlossener Universitätsausbildung ohne Doktorat, Lehrbeauftragte in einem Arbeitsverhältnis), Arbeitnehmer die im Rahmen von Drittmittelprojekten i.S.d. § 109 Abs. 2 UG beschäftigt werden und Arbeitnehmer, mit denen weniger als ein Drittel der für Vollbeschäftigte vorgesehenen wöchentlichen Normalarbeitszeit vereinbart war.

¹⁴ in der jeweils geltenden Fassung; der Abschluss von Sonderverträgen war nicht mehr möglich

Abbildung 1: Rechtsgrundlagen für Arbeitsverhältnisse des Universitätspersonals



¹ in der Fassung zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses

² in der jeweils geltenden Fassung

Quelle: RH

4.2 Der RH wies darauf hin, dass für die neu eintretenden Studienassistenten, Assistenten ohne Doktorat, Lehrbeauftragten und Arbeitnehmer, die im Rahmen von Drittmittelprojekten beschäftigt waren, für einen längeren Zeitraum nicht die Regelungen des VBG, sondern jene des AngG galten.

Zustandekommen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Kollektivverträge –
Allgemeines

5 Kollektivverträge sind schriftliche privatrechtliche Verträge, die zwischen kollektivvertragsfähigen Körperschaften der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer abgeschlossen werden, jedoch auch und insbesondere den Inhalt der von ihnen erfassten Einzelarbeitsverhältnisse gestalten. Zugunsten der Arbeitnehmer gilt eine einseitig zwingende Wirkung: der Kollektivvertrag legt u.a. Mindeststandards hinsichtlich bestimmter Arbeitsbedingungen (insbesondere das Entgelt) fest, die zu Lasten der Arbeitnehmer nicht unterschritten werden dürfen; ihm kommt sohin eine Schutzfunktion zu.

Kollektivvertrags-
partner

6.1 (1) Nach dem UG kam dem Dachverband der Universitäten Kollektivvertragsfähigkeit auf Seite der Arbeitgeber zu. Darüber hinaus kam ihm keine Rechtsfähigkeit zu, die Verhandlung und der Abschluss eines Kollektivvertrags mit Wirkung für alle ihm angehörenden Universitäten war seine einzige Aufgabe. Auf Arbeitnehmerseite stand ihm der Österreichische Gewerkschaftsbund (vertreten durch die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst) gegenüber.

(2) Im Juli 2003 nahm der Dachverband der Universitäten erste Verhandlungen mit der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst auf.

Zuvor waren gemeinsame Grundpositionen der – hinsichtlich ihrer Interessenslagen unterschiedlich ausgerichteten – Universitäten in Positionspapieren festgelegt worden. Diese waren dem RH seitens des Dachverbands der Universitäten nicht mehr zugänglich.

Nach Auskunft des Dachverbands der Universitäten waren im Jahr 2004 die Positionen des Dachverbands der Universitäten und der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst bei den Gehältern und Verwendungsgruppen weit voneinander entfernt: u.a. sei es Ziel des Dachverbands der Universitäten gewesen, eine Verringerung der Zulagen oder eine Höherstufung beim wissenschaftlichen/künstlerischen Personal nur bei Bedarf oder vorheriger Vereinbarung und ein einheitliches Schema für das gesamte allgemeine Universitätspersonal zu erreichen.

(3) Gemäß den Verhandlungsfortschritten legten der Dachverband der Universitäten und die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst in den Jahren 2004 bis 2006 eigene, vom jeweils anderen Verhandlungspartner jedoch abgelehnte, KV-Entwürfe vor. Nach weiteren Verhandlungen erfolgte im April 2007 eine grundsätzliche Einigung.

(4) Basierend darauf erstellte der Dachverband der Universitäten eine Mehrkostenberechnung, die Mehrkosten in Höhe von rd. 546,80 Mio. EUR für den Zeitraum von 2008 bis 2015 prognostizierte (siehe TZ 31). Ab Jänner 2008 fanden Gespräche mit dem BMWf (unter Beteiligung des BMF) betreffend die Finanzierung dieser Kosten statt. Wie in TZ 52 f. näher ausgeführt, erfolgte eine teilweise Abgeltung dieser Mehrkosten durch das BMWf.

(5) Die – auch auf politischer Ebene – geführten Verhandlungen verzögerten im Ergebnis den Abschluss des KV bis ins Frühjahr 2009 und machten – u.a. um die Budgetbelastung der Universitäten in der Implementierungsphase zu verringern – noch inhaltliche Adaptierungen (insbesondere im Übergangsrecht) notwendig¹⁵. Nach seiner Unterzeichnung im Mai 2009 trat der KV mit 1. Oktober 2009 in Kraft.

6.2 Der RH wies darauf hin, dass vom Beginn der Verhandlungen bis zum Inkrafttreten des KV mehr als sechs Jahre vergingen. Ferner vermerkte der RH, dass aufgrund der Regelungen des UG (bezüglich der Ausgliederung der Universitäten und der KV-Fähigkeit) der Bund als Hauptfinanzier der Universitäten (vertreten durch das BMWf und BMF) erst zu einem späten Zeitpunkt der KV-Verhandlungen eingebunden war. Für den von ihnen abgeschlossenen KV rechneten die KV-Parteien mit Mehrkosten von rd. 436,20 Mio. EUR (rd. 546,80 Mio. EUR abzüglich der Kostenreduktionen aus den Übergangsbestimmungen, siehe TZ 34) bis 2015, wobei Teile dieser Mehrkosten aus den Budgets der Universitäten durch universitätsinterne Umschichtungen bedeckt werden mussten. Hinsichtlich der Finanzierung verwies der RH auf seine Ausführungen zu TZ 52 f.

Motive, Neuerungen,
Struktur und inhaltliche
Schwerpunkte

7 (1) Die inhaltliche Ausrichtung des KV war insgesamt vom Bestreben der KV-Parteien getragen, ein möglichst einheitliches Universitätsarbeitsrecht zu schaffen und gleichzeitig dabei die spezielle Ausrichtung bestimmter Universitäten zu berücksichtigen (etwa durch Sonderbestimmungen für Medizinische Universitäten oder Ermächtigungen für den Abschluss von Betriebsvereinbarungen (BV)). Mit einer bis zu drei Jahre späteren Überführung bestimmter Mitarbeitergruppen in das neue System sollten die finanziellen Belastungen der Universitäten durch den KV zumindest temporär vermindert werden (siehe TZ 34).

¹⁵ Dies waren die §§ 78 Abs. 1 (für wissenschaftliche Mitarbeiter in Ausbildung), 76 Abs. 8 (Absenkung der Pensionskassen-Beiträge für zwei Jahre), 76 Abs. 4 (verzögerte Vorrückung bei Lektoren).

Zustandekommen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

(2) Der KV setzte – innerhalb seiner formalen Struktur – folgende inhaltliche Schwerpunkte:

Allgemeine Bestimmungen

- Stärkung der betrieblichen Ebene (viele Bereiche wurden dabei der Ausformung durch BV überlassen, um Besonderheiten der Universitäten Rechnung tragen zu können)

Dienstordnung

- Erweiterungen der Freistellungsmöglichkeiten (Studien- und Bildungsurlaub)
- ein gegenüber dem allgemeinen Arbeitsrecht erhöhter Kündigungs- und Entlassungsschutz
- Etablierung eines neues Karrieremodells, das bei Erfüllung der Voraussetzungen eine durchgängige universitäre Laufbahn ermöglicht (Qualifizierungsvereinbarung)

Gehaltsordnung

- Neumodellierung der Gehaltsverläufe (weniger Verwendungsgruppen und Zeitvorrückungen in den Gehaltsschemata); zusätzlich Einbau von Leistungsanreizen (z.B. im Rahmen einer Expertenlaufbahn)
- Festlegung von Mindeststandards im Entgeltbereich für bestimmte Arbeitnehmergruppen (Projektmitarbeiter, Lektoren, Assistenten ohne Doktorat)
- Bereinigung des Zulagenwesens und Flexibilisierung des Arbeitszeitrechts („all in“ Bezüge beim wissenschaftlichen/künstlerischen Personal; Verminderung der Anzahl von Zulagen beim allgemeinen Personal)

Die Dienst- und Gehaltsordnung galten teils für alle Mitarbeiter, teils spezifisch für das wissenschaftliche/künstlerische bzw. allgemeine Universitätspersonal. Ferner sahen diese Sonderbestimmungen für die Medizinischen Universitäten und die Vetmeduni Wien vor.

Altersvorsorge

- Einrichtung einer Pensionskasse für alle Angestellten

Schlussbestimmungen

Dem KV schloss sich ein Zusatz-KV¹⁶ betreffend die Altersversorgung der bis 31. Dezember 2003 – d.h. vor der Vollrechtsfähigkeit der Universitäten – aufgenommenen Vertragsbediensteten an.

Übergangsregelungen
im KV

- 8 Der KV enthielt Regelungen, die die Überleitung der Arbeitnehmer in seinen Geltungsbereich betrafen:

(1) Für Arbeitnehmer, die ab dem 1. Jänner 2004 aufgenommen worden waren, stellte der KV klar, dass die Verträge weder in ihrem Bestand berührt wurden noch Veränderungen einer allfälligen Befristung eintraten. Die Arbeitnehmer waren in die im KV vorgesehenen Personalkategorien einzureihen. Ein allfälliges über dem jeweiligen kollektivvertraglichen Tarif liegendes Entgelt blieb dem Arbeitnehmer erhalten. Entgeltwirksame Vorrückungen sollten jedoch solange nicht stattfinden, bis das kollektivvertragliche Entgelt erreicht wurde („Aufsaugung“¹⁷, siehe zu deren Auswirkungen TZ 63).

(2) Weitere Übergangsregelungen betrafen den Bereich der Pensionskassenvorsorge (TZ 34) sowie Regelungen für Projektmitarbeiter und Mitarbeiter in Ausbildung.

¹⁶ „Zusatz-Kollektivvertrag für die Altersversorgung der vor dem 1. Jänner 2004 an den Universitäten aufgenommenen Bediensteten nach § 78a Abs. 1 und 4 VBG“

¹⁷ Allfällige Valorisierungen waren von der Aufsaugung ausgenommen.

Spätere Änderungen des KV

9.1 (1) Im Jänner 2010 vereinbarten die KV-Parteien einen Nachtrag zum KV, der neben einer Valorisierung der Bezüge für das Jahr 2010 auch kleinere inhaltliche Änderungen enthielt.¹⁸

(2) Im Zuge weiterer Nachträge im Februar 2011 und März 2012 erfolgten die Erhöhungen der Bezüge für die Jahre 2011 und 2012 sowie weitere inhaltliche Anpassungen¹⁹. Hinsichtlich der Valorisierungen des KV-Entgelts verwies der RH auf TZ 45.

9.2 Der RH verwies darauf, dass die Nachträge teilweise zur Besserstellung der Bediensteten und dadurch zu Mehrkosten führten.

Allgemeine Bestimmungen

Betriebsvereinbarungen

10.1 (1) Der KV regelte verschiedene Sachmaterien nur allgemein und überließ ergänzende Regelungen eigenen BV zwischen Universitätsleitung und zuständigem Betriebsrat. Die BV waren – mit Ausnahme der zwingend abzuschließenden BV über eine Pensionskassenzusage²⁰ – grundsätzlich fakultativ und damit weder von Arbeitgeber- noch von Arbeitnehmerseite erzwingbar; dem Arbeitgeber stand es sohin offen, bestimmte Materien auch in anderer Weise zu regeln.

¹⁸ Im Bereich der Pensionskassen wurden unter 18-Jährige einbezogen und eine Nachzahlung für Lehrzeiten im Fall der Weiterbeschäftigung sowie die Nichteinbeziehung bestimmter Projektmitarbeiter im Drittmittelbereich festgelegt; studentischen Mitarbeitern wurde eine längere Arbeitsverpflichtung in der Lehrveranstaltungszeit ermöglicht; eine Änderung der Regelung über den Fahrtkostensatz im Bundesbereich wurde nachvollzogen; die Wirkungen der Aufsaugung bei übergeleiteten allgemeinen Bediensteten wurde in bestimmten Fällen abgeschwächt; weiters erfolgten Änderungen für Projektmitarbeiter im Bereich der Hemmung des Ablaufs von befristeten Arbeitsverhältnissen, der Arbeitszeit und der Einstufung; bestimmte Projektmitarbeiter wurden befristet vom Mindesttarif ausgenommen; weiters erfolgte eine Erweiterung des Bezieherkreises der Zulage für Patientenversorgung.

¹⁹ Änderungen 2011: Klarstellung der Anrechenbarkeit von Dienstzeiten als Vertragsbediensteter; Anhebung der Journaldienstzulage für Teilzeitkräfte; Klarstellungen zur Fälligkeit der Sonderzahlungen; Ausweitung der Rufbereitschaftsentschädigung im ärztlichen und zahnärztlichen Bereich sowie die Streichung einer möglichen Betriebsvereinbarung über Details zum Fahrtkostenzuschuss.

2012 erhielten bestimmte Vertragsassistenten nach VBG, die an einer Universität weiterbeschäftigt wurden, einen Anspruch auf Nachzahlung der betrieblichen Mitarbeitervorsorge.

²⁰ § 71 Abs. 1 KV

Da aufgrund der Freiwilligkeit der Abschlüsse ein unterschiedliches Bild an den 21 Universitäten zu erwarten war, erhob der RH mittels eines Fragebogens die zum Stichtag 1. Jänner 2013 an allen Universitäten abgeschlossenen BV.

Insgesamt hatten die Universitäten zum Stichtag 98 BV mit erkennbaren Schwerpunkten bei der Regelung der Abgeltung von Dienstreisen, der Lehrveranstaltungskategorien bei Lektoren, der Qualifizierungsvereinbarungen und der Überprüfung der Einreihung des allgemeinen Universitätspersonals abgeschlossen; die obligatorische BV über eine Pensionskassenzusage war – mit Ausnahme der Universität Salzburg – von allen Universitäten abgeschlossen worden (siehe Anhang 1).

(2) Die MDW hatte – abgesehen von der BV über eine Pensionskassenzusage – bislang keine BV abgeschlossen. Es lagen jedoch Richtlinien des Rektorats zur Erreichung des Expertenstatus (siehe TZ 62) und zur Überleitung von Lektoren in die Gruppe der Senior Lecturer vor. Die Vetmeduni Wien hatte neben der BV hinsichtlich einer Pensionskasse auch eine BV über Lehrtätigkeiten und Patientenversorgung zu außergewöhnlichen Zeiten abgeschlossen. An beiden überprüften Universitäten bestanden zudem Richtlinien zu Qualifizierungsvereinbarungen (siehe TZ 16).

- 10.2** Die Möglichkeit einer den KV ergänzenden Ausgestaltung von Regelungen durch BV bedeutete im Ansatz eine deutliche Stärkung der betrieblichen Ebene. Von den eingeräumten Möglichkeiten wurde bislang allerdings sowohl von den beiden überprüften, als auch von den übrigen vom RH befragten Universitäten nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht.

Wenngleich BV hinsichtlich der im KV genannten Materien nicht erzwungen werden konnten, sah der RH in bestimmten Angelegenheiten jedoch eine Regelung durch BV oder – soweit zulässig – durch Richtlinien als zweckmäßig an. Dies betraf die Festlegung der Lehrtätigkeit zu außergewöhnlichen Zeiten für Lehrende an der MDW (TZ 20), die Definition der „wesentlichen dienstlichen Interessen“ im Zusammenhang mit Nebenbeschäftigungen oder die spätestens bis 2016 festzulegenden Voraussetzungen und Modalitäten für den Anspruch auf Studienurlaub (siehe TZ 24).

Der RH empfahl daher

(1) der MDW über die Betrauung mit Lehrtätigkeiten zu außergewöhnlichen Zeiten sowie

(2) der MDW und der Vetmeduni Wien

- über eine Festlegung der wesentlichen dienstlichen Interessen bei Nebenbeschäftigungen sowie
- über die Voraussetzungen und Modalitäten für die Inanspruchnahme des Studienurlaubs (bspw. hinsichtlich Entgeltanspruchs und Anrechnungsfragen) zeitgerecht vor dem Jahr 2016 Regelungen – durch BV oder soweit zulässig durch Richtlinien – zu treffen.

10.3 *Die MDW teilte hiezu mit, dass die Betriebsvereinbarungen über die Betrauung mit Lehrtätigkeit zu außergewöhnlichen Zeiten und zur Festlegung der wesentlichen dienstlichen Interessen bei Nebenbeschäftigung mit dem Betriebsrat für das wissenschaftliche und künstlerische Universitätspersonal bereits unterschriftsreif ausverhandelt worden seien; eine Regelung der Modalitäten des Studienurlaubs werde zeitgerecht vor dem 1. Oktober 2016 vorgenommen.*

Die Vetmeduni Wien merkte hiezu an, dass die Regelung der wesentlichen dienstlichen Interessen bei Nebenbeschäftigungen sowie der Voraussetzungen und Modalitäten für die Inanspruchnahme des Studienurlaubs fakultative Betriebsvereinbarungen seien, die abgeschlossen werden könnten, jedoch nicht müssten.

Das BMWF teilte mit, die an die MDW gerichteten Empfehlungen seien im Zuge des zweiten Begleitgesprächs zur Leistungsvereinbarung 2013–2015 mit der Universitätsleitung erörtert worden, welche eine schrittweise Umsetzung zugesagt habe.

10.4 Der RH entgegnete der Vetmeduni Wien, dass – wie bereits ausdrücklich dargelegt – Betriebsvereinbarungen bzw. – soweit zulässig – Richtlinien in den oben angeführten Angelegenheiten zwar nicht erzwungen werden könnten, er jedoch eine Regelung dieser im Interesse der Universität für zweckmäßig erachtet.

Dienstordnung

Geltungsbereich
des KV

11.1 (1) Zwingend erfasste der KV

1. alle Arbeitnehmer, deren Dienstverhältnis mit der Universität nach dem 31. Dezember 2003 begründet worden war;
2. die vor 2004 bei teilrechtsfähigen Einrichtungen beschäftigten und gemäß UG²¹ übergeleiteten Arbeitnehmer;
3. alle Arbeitsverhältnisse, die ab 1. Jänner 2004 frei regelbar waren (dies waren Personengruppen wie z.B. jene der Lektoren, die vormals im Universitäts-Abgeltungsgesetz²² geregelt waren).

(2) Ausgenommen vom Anwendungsbereich des KV waren Beamte und gemäß UG übergeleitete Vertragsbedienstete des Bundes (sofern diese Gruppen nicht von ihrem Optionsrecht Gebrauch machten), Mitglieder des Rektorats sowie – mangels Arbeitnehmereigenschaft – freie Dienstnehmer oder Werkvertragsnehmer.

(3) Unter bestimmten Bedingungen sah der KV für Beamte und Vertragsbedienstete des Bundes eine Optionsmöglichkeit vor und enthielt diesbezügliche Regelungen.

(4) An der MDW und der Vetmeduni Wien wird der nach Geburtsdatum jüngste Beamte jeweils voraussichtlich 2037, der jüngste Vertragsbedienstete-Alt 2049 bzw. 2048 in den Ruhestand treten.

11.2 Der RH wies darauf hin, dass aufgrund der weiterhin bestehenden unterschiedlichen Personalgruppen (Beamte, Vertragsbedienstete-Alt, KV-Mitarbeiter) und anzuwendenden Dienstrechte noch für zumindest drei Jahrzehnte die Notwendigkeit einer kostenintensiven parallelen Verwaltung dieser Systeme bestehen wird²³.

²¹ § 134 UG

²² Bundesgesetz über die Abgeltung von wissenschaftlichen und künstlerischen Tätigkeiten an Universitäten und Universitäten der Künste

²³ Siehe hiezu auch RH Reihe Bund 2010/1, „Auswirkungen der Personalhoheit auf die Gesamtkostensituation der Universität Wien und der Wirtschaftsuniversität Wien“, TZ 2.

Dienstordnung

Unterschiede bei einzelnen Personalgruppen

Allgemeines

12.1 (1) Das UG unterschied beim Universitätspersonal organisationsrechtlich grundsätzlich (nur) zwischen dem wissenschaftlichen/künstlerischen und dem allgemeinen Universitätspersonal sowie hinsichtlich der ersteren Gruppe zwischen Universitätsprofessoren, –dozenten und wissenschaftlichen/künstlerischen Mitarbeitern. Davon unberührt blieb allerdings die dienstrechtliche Stellung – als Beamter, VB oder KV-Beschäftigter.

(2) Der KV verfeinerte diese personelle Unterteilung und sah zum Teil neue oder gegenüber früheren Regelungen unterschiedlich benannte Kategorien vor, denen entsprechende Zuordnungen in der Gehaltsordnung korrespondierten. So fiel etwa die Gruppe der Universitätsdozenten ersatzlos weg und ging in jener der Assoziierten Professoren (bzw. allenfalls der Assistenzprofessoren) auf oder wurden Bundes- und Vertragslehrer in die Gruppe der Senior Lecturer übergeleitet.

Tabelle 1: Personalgruppen vor und nach KV	
Wissenschaftliches/künstlerisches Universitätspersonal (näherungsweise Entsprechungen)	
VBG/BDG	KV
Universitätsprofessoren Vertragsprofessoren	Universitätsprofessoren (TZ 13)
Universitätsdozenten	Assoziierte Professoren (TZ 14, 15, 16) Assistenzprofessoren (TZ 14, 15, 16)
Universitätsassistenten Vertragsassistenten wissenschaftliche Mitarbeiter in Ausbildung (Säule 1-Assistenten) Staff Scientists	Universitätsassistenten ohne Doktorat (TZ 17) Universitätsassistenten mit Doktorat (TZ 17) Senior Scientists/Artists (TZ 17)
Vertragslehrer Bundeslehrer Staff Scientists	Senior Lecturer (TZ 17)
Drittmittelangestellte	Projektmitarbeiter (TZ 18)
Lehrbeauftragte	Lektoren (TZ 18)
Tutoren Studienassistenten	Studentische Mitarbeiter (TZ 18)

Quelle: RH

- 12.2** Nach Auffassung des RH war die (Neu-)Kategorisierung des wissenschaftlichen/künstlerischen Universitätspersonals durch den KV nachvollziehbar, zumal z.B. die Unterscheidung von Abschluss und Erfüllung der Qualifizierungsvereinbarung (auch) in unterschiedlichen Personalkategorien Ausdruck fand.

Universitätsprofessoren

- 13.1** Universitätsprofessoren wurden nach Durchführung eines Berufungsverfahrens gemäß § 98 oder § 99 UG in ein unbefristetes oder ein befristetes Arbeitsverhältnis zur Universität aufgenommen. Die schon im UG angelegten Einschränkungen hinsichtlich befristeter Verträge wurden im KV allerdings weiter ausgebaut und Befristungen nur in wenigen Fällen zugelassen²⁴, so dass (wie in der Praxis auch schon in der früheren Rechtslage) im Regelfall ein unbefristetes Dienstverhältnis entstand. An der Vetmeduni Wien waren Ende 2012 von 39 Professoren 35 unbefristet beschäftigt, an der MDW 176 von 180 Professoren.

Der KV sah hingegen als Neuerung gegenüber dem VBG/BDG für Professoren eine Kündigungsmöglichkeit bei einer zweimaligen negativen Evaluierung vor; eine Bedarfskündigung war hingegen nicht zulässig. Ferner wurden die im UG genannten Aufgaben – gegenüber dem VBG/BDG weitgehend unverändert – weiter konkretisiert. Das Ausmaß der Lehrverpflichtung war nunmehr jedoch nicht mehr vorgegeben und zwischen Universität und Professor nach Maßgabe der Arbeitszeit und der sonstigen Aufgaben zu vereinbaren.

Wie der RH feststellte, wurde in den („all-in“) Dienstverträgen kein Ausmaß der Lehrverpflichtung festgelegt. An der MDW fanden sich in Protokollen von Berufungsverhandlungen zumindest Zielwerte hierfür angegeben; bei der Vetmeduni Wien wurden derartige Abreden in den Zielvereinbarungen, die als Teil des Dienstvertrags galten, getroffen.

- 13.2** Im Bereich der Professoren ergaben sich durch den KV keine gravierenden Änderungen. Die neu geschaffene Kündigungsmöglichkeit wie auch die Möglichkeit, in den Einzeldienstverträgen die Lehrverpflichtung festzulegen, erhöhten zwar die Flexibilität der Universität als

²⁴ Einschränkungen für die Befristung von Verträgen ergaben sich schon aus dem UG: gemäß § 109 Abs. 1 UG war die Maximaldauer einer Befristung mit sechs Jahren vorgegeben (§ 99 – Professoren waren grundsätzlich – maximal aber für fünf bzw. sechs Jahre – befristet; § 99 Abs. 1 und 3 UG). Gemäß § 25 Abs. 3 KV war ein unbefristetes Dienstverhältnis allerdings der Regelfall und ein Abgehen davon nur in bestimmten Fällen gestattet (§ 25 Abs. 3 lit. a–d).

Arbeitgeber. Der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass auch in den Einzeldienstverträgen keine Mindestlehrverpflichtung vorgesehen war. Dies könnte mittel- bis langfristig Auswirkungen auf die Lehrleistung haben (siehe TZ 74).

Der RH empfahl der MDW und der Vetmeduni Wien, einen anzustrebenden Mindestzielwert an zu erbringender Lehre auch ausdrücklich in den Dienstverträgen der Universitätsprofessoren zu verankern. Dieser Zielwert sollte im Durchschnitt in einem mehrjährigen Zeitraum erreicht werden.

- 13.3** *Laut Stellungnahme der MDW werde mit neu ernannten Professoren in den Berufungsverhandlungen das anzustrebende Lehrausmaß festgelegt und dieses im Protokoll darüber dokumentiert. Aufgrund des je Studienjahr schwankenden Lehrausmaßes wolle sich die MDW eine möglichst hohe Flexibilität erhalten. Zudem wies die MDW darauf hin, dass ein vereinbartes Mindestausmaß von den Lehrenden eher als fixe Größe und eben nicht als Mindestausmaß verstanden werde, die bei Überschreiten zu entsprechend höheren Gehaltsforderungen führe.*

Laut Stellungnahme der Vetmeduni Wien bestehe im KV für Professoren keine besondere Vorgabe hinsichtlich des Ausmaßes der Lehrverpflichtung; eine Mindestgrenze könne mit der tatsächlich zu erbringenden Lehrleistung verwechselt werden. Eine Beauftragung mit Lehre sei unter Berücksichtigung der dafür erforderlichen Arbeitszeit jederzeit möglich.

- 13.4** Der RH erwiderte der MDW und der Vetmeduni Wien, dass gerade die Nichtfestlegung einer bestimmten Lehrverpflichtung für Professoren durch den KV eine einzelvertragliche Regelung der jedenfalls zu erbringenden Lehrtätigkeit notwendig erscheinen lässt; der vom RH empfohlene „Durchrechnungszeitraum“ würde auch die notwendige Flexibilität bei schwankendem Lehrveranstaltungsangebot wahren. Die Befürchtung, ein vereinbartes Mindestmaß an Lehrtätigkeit könnte im Sinne eines Höchstausmaßes an zu erbringender Lehre aufgefasst werden, teilte der RH – bei entsprechend klarer Formulierung des Dienstvertrages – nicht.

Assistenzprofessoren und Assoziierte Professoren

Aufgaben und Lehrausmaß

14.1 (1) Zentrales Anliegen des KV war der Entwurf eines (neuen) Karriere-modells mit einer Qualifizierungsvereinbarung als dessen Kernstück. Mit Abschluss der Qualifizierungsvereinbarungen nach dem dafür vorgesehenen Ausschreibungs- und Auswahlverfahren erfolgte die Einreihung eines Mitarbeiters als Assistenzprofessor, mit deren Erfüllung als Assoziierter Professor (näheres siehe TZ 15).

(2) Obwohl organisationsrechtlich noch dem Mittelbau zugehörig, waren Assoziierte Professoren in ihren eigenverantwortlich wahrzunehmenden Aufgaben bereits weitgehend den Professoren angeglichen.

(3) Hinsichtlich des zu erfüllenden Lehrausmaßes ergaben sich durch den KV allerdings Änderungen: waren die mit der Kategorie der Assoziierten Professoren vergleichbaren Universitäts- bzw. Vertragsdozenten mit mindestens vier, maximal aber acht Semesterwochenstunden (SWS) (in künstlerischen Fächern zwölf bis 22) zu beauftragen, so hatten gemäß KV Assoziierte Professoren im Schnitt über zwei Jahre maximal acht Stunden (in künstlerischen Fächern 10,6 Stunden) zu lehren; eine Mindestbeauftragung war nicht mehr vorgesehen. Die Lehrverpflichtung von Assistenzprofessoren lag noch unter jener der Assoziierten Professoren (vier Stunden in wissenschaftlichen, 5,3 Stunden in künstlerischen Fächern).

Tabelle 2: Lehrverpflichtung Dozenten, Assoziierte Professoren und Assistenzprofessoren

BDG/VBG	Wissenschaftliche Fächer (künstlerische Fächer)	KV	Wissenschaftliche Fächer (künstlerische Fächer)
Universitätsdozenten Vertragsdozenten	mind. 4, max. 8 SWS (mind. 12, max. 22 SWS)	Assoziierte Professoren	max. 8 SWS (max. 10,6 SWS) ¹
		Assistenzprofessoren	max. 4 SWS (max. 5,3 SWS) ²

¹ im Durchschnitt von zwei aufeinander folgenden Jahren, aber höchstens 12 SWS wissenschaftlich/16 SWS künstlerisch in einem Semester

² im Durchschnitt von zwei aufeinander folgenden Jahren, aber höchstens 6 SWS wissenschaftlich/8 SWS künstlerisch in einem Semester

Quelle: RH

14.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Lehrverpflichtungsregelungen des KV zu einem Mehrbedarf an Personal und höheren Kosten – insbesondere an den künstlerischen Universitäten – führen können, weil das gegenüber Universitäts- und Vertragsdozenten insgesamt geringere Ausmaß der Lehrverpflichtung (insbesondere in der künstlerischen Lehre) – bei unverändert angenommenem Mengengerüst und Qualifikationsniveau – mit der fortschreitenden Zunahme der Zahl von Assoziierten Professoren und Assistenzprofessoren schlagend werden wird. In diesem Zusammenhang verwies der RH kritisch auf die bereits durch den KV-Abschluss angefallenen Mehrkosten, die teilweise aus den Budgets der Universitäten durch universitätsinterne Umschichtungen bedeckt werden mussten. Der RH empfahl daher beiden überprüften Universitäten, in den Dienstverträgen ein Mindestausmaß an Lehre festzulegen, das sich an den Werten des KV orientieren sollte und sicherstellt, dass es zu keinen negativen Auswirkungen auf den Lehrbetrieb kommt.

14.3 *Laut Stellungnahme der MDW bestehe gemäß KV bei wissenschaftlichen und künstlerischen Mitarbeitern, mit denen Qualifizierungsvereinbarungen getroffen wurden, ein Regelausmaß für die Lehre. Aufgrund des je Studienjahr schwankenden Lehrausmaßes wolle sich die MDW eine möglichst hohe Flexibilität erhalten. Zudem wies die MDW darauf hin, dass ein vereinbartes Mindestausmaß von den Lehrenden eher als fixe Größe und eben nicht als Mindestausmaß verstanden werde, die bei Überschreiten zu entsprechend höheren Gehaltsforderungen führe.*

Die Vetmeduni Wien wies darauf hin, dass eine Regelung des Mindestausmaßes der Lehre im Dienstvertrag für jene Angehörigen des wissenschaftlichen Personals, deren Lehrverpflichtungsausmaß bereits der KV enthalte, nicht erforderlich sei.

14.4 Der RH bemerkte gegenüber der MDW und der Vetmeduni Wien hiezu, dass der KV – im Zusammenhang mit der Festsetzung der Bezugshöhe – zwar von einem bestimmten Lehrausmaß bei Assistenzprofessoren und Assoziierten Professoren ausgeht, damit aber keine Mindestbeauftragung (wie dies noch in der Rechtslage vor dem KV der Fall war) festgelegt wurde. Deshalb erachtete es der RH für zweckmäßig, (auch) im Dienstvertrag die im konkreten Fall vereinbarte (Mindest-)Lehrleistung festzulegen und/oder ausdrücklich auf das im KV jeweils angeführte Regellehrausmaß zu verweisen. Die Befürchtung der beiden Universitäten, ein vereinbartes Mindestmaß an Lehrtätigkeit könnte im Sinne eines Höchstausmaßes an zu erbringender Lehre aufgefasst werden, teilte der RH – bei entsprechend klarer Formulierung des Dienstvertrages – nicht.

Karrieremodell des KV

15.1 (1) Das universitäre Dienstrecht des BDG²⁵ führte vielfach zu einer Art „Karriereautomatismus“, bei dem in der Praxis das befristete Dienstverhältnis in ein provisorisches und dieses in ein definitives überging. Dies hatte zur Folge, dass sich an vielen Universitäten bis heute ein großer Teil des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals in einer Dauerstellung zur Universität befindet.

(2) Die KV-Partner standen daher vor der Aufgabe, nach dem Übergang von öffentlich-rechtlichen zu privatrechtlichen Dienstverhältnissen an den Universitäten einen derartigen Automatismus zu vermeiden, den Nachwuchswissenschaftlern aber doch eine Karriereperspektive zu bieten. Dies sollte mit dem Karrieremodell des KV erreicht werden.

(3) Der KV sah nämlich in seinem § 27 vor, dass die Universität einem wissenschaftlichen/künstlerischen Mitarbeiter den Abschluss einer Qualifizierungsvereinbarung anbieten konnte, soweit die von diesem erbrachten wissenschaftlichen/künstlerischen Leistungen das Erreichen der geforderten hohen Qualifikation erwarten ließen. Dabei hatte die Universität die interne Strukturplanung sowie die für sie maßgebenden Frauenförderpläne zu berücksichtigen.

Das Anbot der Universität war spätestens zwei Jahre nach Aufnahme der Tätigkeit als wissenschaftlicher/künstlerischer Mitarbeiter zu stellen, und die Qualifizierungsziele waren so festzulegen, dass sie im Regelfall innerhalb von vier Jahren erreichbar waren. Mit dem Abschluss der Qualifizierungsvereinbarung wurde der wissenschaftliche/künstlerische Mitarbeiter zum Assistenzprofessor, eine Kündigung war nur unter stark eingeschränkten Bedingungen möglich.

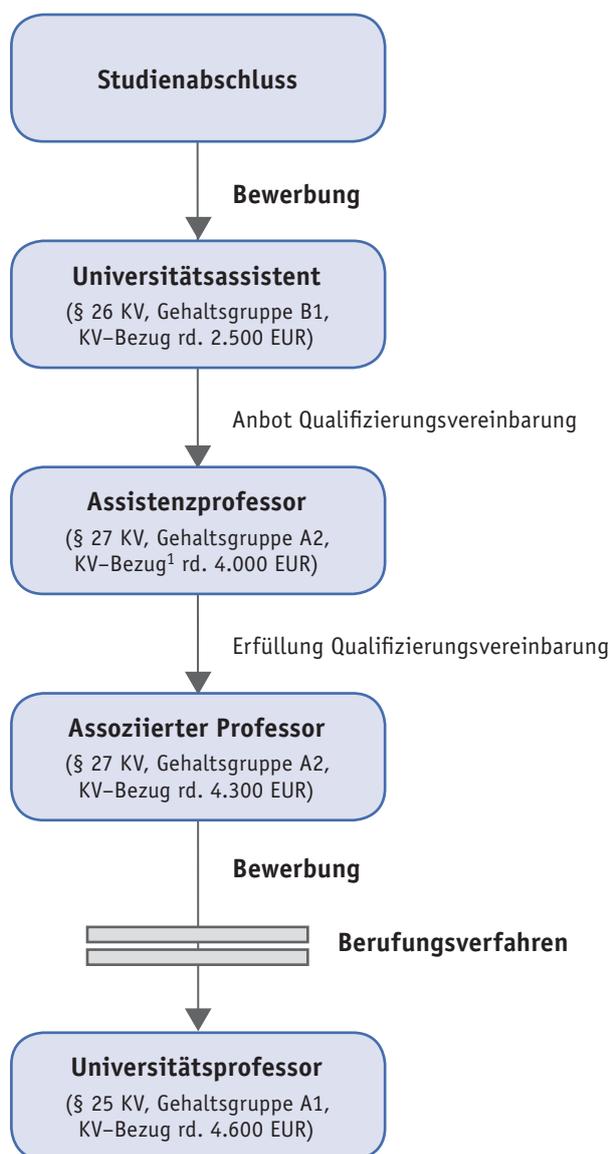
Nach Erreichen der geforderten Qualifikation führte der Mitarbeiter den Titel „Assoziierter Professor“ und das Arbeitsverhältnis wurde auf unbestimmte Zeit fortgesetzt. Er hatte das Recht, Aufgaben in der Lehre, der Erschließung der Künste und in der Forschung in gleicher Weise zu übernehmen wie ein Universitätsprofessor.

(4) Dieses Karrieremodell des KV unterschied sich von ähnlichen Modellen im anglo-amerikanischen Bereich insbesondere dadurch, dass es keinen direkten Weg zur Professur nach § 98 UG (in Entsprechung des full professor) eröffnete. Die Besetzung der Stelle eines Universitätsprofessors erforderte weiterhin ein vom Modell des KV unabhängiges Berufungsverfahren. Dies wird im Folgenden verdeutlicht:

²⁵ für Neueintretende bis September 2001

Dienstordnung

Abbildung 2: Karrieremodell des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten



¹ mit Doktorat, ohne Doktorat rd. 3.400 EUR

Quelle: RH

- 15.2** Der RH beurteilte die Qualifizierungsvereinbarungen grundsätzlich als zweckmäßiges Instrument zur Höherqualifizierung des wissenschaftlichen/künstlerischen Nachwuchses. Aus Sicht des RH sollte jedoch ein universitäres Karrieremodell einerseits die nachteiligen Folgen der Versteinerung von Personalstrukturen vermeiden, andererseits aber auch die permanente Fluktuation höchst talentierter Wissenschaftler hintanhalten. Dazu bot das Karrieremodell des KV eine praktikable Grundlage (siehe aber hierzu im Folgenden TZ 16).

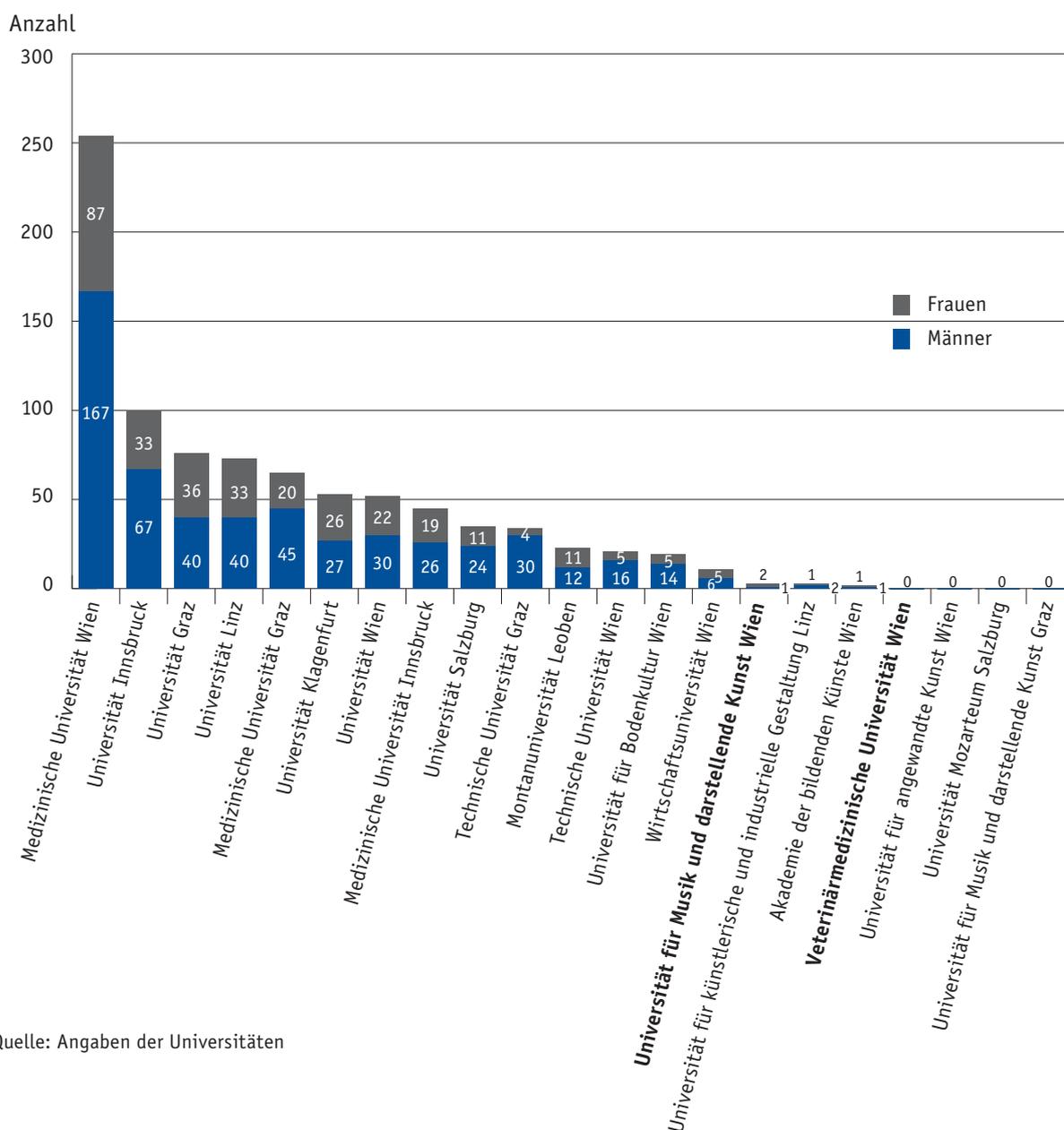
Qualifizierungsvereinbarungen

- 16.1** Das zentrale Element des Karrieremodells waren die Qualifizierungsvereinbarungen.

Der RH erhob daher bei den beiden überprüften sowie zusätzlich bei den weiteren 19 im UG genannten Universitäten deren Anzahl zum Stichtag 31. Jänner 2013:

Dienstordnung

Abbildung 3: Qualifizierungsvereinbarungen



Quelle: Angaben der Universitäten

(1) Insgesamt waren zum Stichtag 31. Jänner 2013 869 Qualifizierungsvereinbarungen abgeschlossen worden, davon 548 (63,06 %) mit Männern und 321 (36,94 %) mit Frauen.

(2) Die MDW hatte bis zum Stichtag drei Qualifizierungsvereinbarungen (zwei mit Frauen, eine mit einem Mann) abgeschlossen, wovon eine bereits erfüllt war. Eine weitere Qualifizierungsvereinbarung war

bereits bewilligt, die Ausschreibung aber noch nicht erfolgt. Die Basis hierfür bildeten die Richtlinien des Rektorats zu Qualifizierungsvereinbarungen und zur Evaluierung der vereinbarten Qualifikationen sowie die im Jahr 2010 erfolgte Beschlussfassung über die Anzahl der Qualifizierungsstellen.

(3) Die Vetmeduni Wien hatte bis Ende 2012 noch keine Qualifizierungsvereinbarung abgeschlossen. Die von den Kandidaten zu erbringenden Voraussetzungen, das Auswahlverfahren, die Ausgestaltung der Qualifizierungsvereinbarung sowie die Überprüfung der Zielerreichung hatte sie in einem Beschluss des Rektorats definiert. Demnach plante sie im Zeitraum 2013 bis 2015 die Besetzung von mindestens zwei Qualifizierungsstellen pro Jahr.

16.2 (1) Die Anzahl der an den Universitäten abgeschlossenen Qualifizierungsvereinbarungen zeigte ein überaus heterogenes Bild.

(2) Der RH hielt fest, dass die beiden überprüften Universitäten nähere Festlegungen hinsichtlich der Qualifizierungsvereinbarungen getroffen hatten.

(3) Er bemängelte jedoch, dass die Vetmeduni Wien die einzige Universität nicht künstlerischer Ausrichtung war, die noch keine Qualifizierungsvereinbarung abgeschlossen hatte. Er empfahl der Vetmeduni Wien daher, die Anzahl von zwei Qualifizierungsvereinbarungen pro Jahr tatsächlich als Mindestzahl anzusehen und für den Fall der budgetären Bedeckbarkeit zusätzliche Qualifizierungsvereinbarungen abzuschließen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf den Umstand, dass die Lehre an der Vetmeduni Wien noch in hohem Ausmaß von Universitätsdozenten getragen wurde (siehe TZ 74), die mittel- und langfristig durch Mitarbeiter mit erfüllter Qualifizierungsvereinbarung (Assoziierte Professoren) ersetzt werden müssten.

(4) Die an der MDW bereits durchgeführten Verfahren entsprachen den Regelungen des KV und ihren eigenen internen Richtlinien.

(5) Im Hinblick darauf, dass bisher österreichweit knapp zwei Drittel der Qualifizierungsvereinbarungen mit Männern und lediglich gut ein Drittel der Qualifizierungsvereinbarungen mit Frauen abgeschlossen wurden, empfahl der RH dem BMWf, gegenüber jenen Universitäten, an denen ein derartiges Ungleichgewicht bestand, in den regelmäßig stattfindenden Leistungsvereinbarungsbegleitgesprächen auf eine geschlechtergerechtere Verteilung der Laufbahnstellen zu dringen.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMWF enthalte die Leistungsvereinbarung 2013–2015 mit der Vetmeduni Wien das Ziel, drei Qualifizierungsvereinbarungen abzuschließen. Allerdings müssten geeignete Kandidaten zur Verfügung stehen. Das BMWF werde außerdem generell auf die gemeinsame Erarbeitung entsprechender Richtlinien und Standards für die Umsetzung des KV hinwirken.*

Universitätsassistenten, Senior Scientists/Artists, Senior Lecturer

17.1 (1) Universitätsassistenten waren nach Abschluss eines entsprechenden Studiums in ein Arbeitsverhältnis zur Universität aufgenommene wissenschaftliche/künstlerische Mitarbeiter; das Arbeitsverhältnis diene der Vertiefung und Erweiterung der fachlichen und wissenschaftlichen/künstlerischen Bildung, bei Aufnahme als Universitätsassistent mit Doktorat auch der Vorbereitung für die Bewerbung auf eine Professorenstelle.

Der KV differenzierte demnach zwischen Stellen, die ein Doktorat erforderten (Postdoc) und bei welchen eine Befristung möglich war und solchen, bei denen kein Doktorat Voraussetzung war; diese Stellen waren im Regelfall befristet.

Die Kategorie der – bis 2004 dem Universitäts-Abgeltungsgesetz unterworfenen und danach frei regelbaren – wissenschaftlichen/künstlerischen Mitarbeiter in Ausbildung (Säule 1-Assistenten) wurde im KV nicht mehr weitergeführt, sondern allenfalls vor Inkrafttreten des KV bestandene Nachfolgemodelle dieser Kategorie – mit einer kostendämpfenden Übergangsbestimmung (siehe TZ 34) – dem Gehaltsschema des KV eingeordnet.

Die Lehrverpflichtung der Universitätsassistenten war durch den KV mit 2 SWS (in künstlerischen Fächern 2,6 SWS), für Postdoc-Stellen mit 4 SWS (in künstlerischen Fächern 5,3 SWS) im Durchschnitt von zwei aufeinander folgenden Jahren festgelegt. Assistenten gemäß BDG und VBG hatten im Vergleich im Regelfall zwischen 2 SWS und 4 SWS an selbständiger Lehre zu leisten.

(2) Die Personengruppen der Universitätsassistenten, Senior Scientists/Artists und Senior Lecturer führten – wenngleich in verschiedenen Abstufungen der Anteile – vergleichbare Tätigkeiten aus; sie waren auch in dasselbe Gehaltsschema eingereiht.

Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Inhaltlich anknüpfend an die vormaligen Staff Scientists waren die Stellen für Senior Scientists/Artists – abweichend von jenen für Universitätsassistenten – allerdings nicht für eine vertiefte wissenschaftliche/künstlerische Bildung bzw. Vorbereitung auf eine Bewerbung für eine Professur ausgelegt, sondern hatten ihren Schwerpunkt in Lehre und Verwaltung; sie waren grundsätzlich als Dauerstellen konzipiert; überwog die Betrauung mit Lehre, sprach der KV von Senior Lecturer. Diese Gruppe entsprach damit weitgehend den ehemaligen Bundes- und Vertragslehrern.

Für Senior Scientists galt – je nach Einstufung – eine Lehrverpflichtung zwischen 2 SWS und 4 SWS; Senior Lecturer hatten – im Durchschnitt von zwei aufeinander folgenden Jahren – durchschnittlich 16 (in künstlerischen Fächern 21,3) SWS zu leisten.

Gegenüber den Bundes- und Vertragslehrern bezogen Senior Lecturer nunmehr einen „all in“-Bezug, in den der bisherige Mehrleistungsanteil bereits (teilweise) eingerechnet war. Im Gegenzug stieg die Lehrverpflichtung von 13 auf 16 SWS (in künstlerischen Fächern von 17 auf 21,3 SWS) deutlich an. Die MDW erließ eigene Richtlinien, unter welchen Bedingungen eine Überleitung in die Gruppe der Senior Lecturer erfolgen konnte.

- 17.2** Der RH wies darauf hin, dass ungeachtet eines zweijährigen Durchrechnungszeitraums für die Erbringung der notwendigen Lehrleistung, sich die Disponibilität und Flexibilität in der Lehre bei der Gruppe der Senior Lecturer durch den KV verringerte. Die früher lediglich im Bedarfsfall beauftragten Mehrdienstleistungen waren nunmehr einerseits (teilweise) im Gehaltsansatz eingerechnet und machten sohin auch eine Betrauung im entsprechenden Umfang erforderlich, andererseits wurde die Möglichkeit zu zusätzlichen Leistungen stark eingeschränkt.

Lektoren, Projektmitarbeiter und Studentische Mitarbeiter

- 18.1** (1) Wesentliche Neuerungen brachte der KV für die Gruppe der Lektoren (früher Lehrbeauftragte). Lektoren waren Arbeitnehmer, die ausschließlich mit der Durchführung von Lehraufgaben in einem wissenschaftlichen oder künstlerischen Fach betraut waren. Vor Inkrafttreten des KV waren Angehörige dieser Gruppe teils als freie Dienstnehmer beschäftigt, teils mit Arbeitsvertrag angestellt. Eine Beschäftigung war gemäß KV nur noch im Rahmen einer Teilzeitbeschäftigung möglich. Das Mindestentgelt betrug 195 EUR für eine wissenschaftliche bzw. 146,2 EUR für eine künstlerische SWS (Beträge 2012).

Dienstordnung

(2) Vollständig dem KV unterstellt wurden auch Projektmitarbeiter, d.h. befristet für die Dauer von drittmittelfinanzierten wissenschaftlichen bzw. künstlerischen Projekten beschäftigte Arbeitnehmer. Damit wurden alle im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit übernommene sowie alle seit 2004 neu für Projekte aufgenommene Mitarbeiter erfasst und in die entsprechende Verwendungs- und Gehaltsgruppe des KV eingestuft (vergleiche TZ 44).

(3) Studentische Mitarbeiter waren befristet beschäftigte Mitarbeiter, die ein entsprechendes Studium noch nicht abgeschlossen hatten und nach Maßgabe des Arbeitsvertrags an Lehrveranstaltungen, wissenschaftlicher/künstlerischer Arbeit oder an der Betreuung von Studierenden mitwirkten.

Gemäß KV durften diese ausschließlich als Teilzeitkräfte mit einem Höchstausmaß von 20 Wochenstunden beschäftigt werden. Zudem wurden sie in das Gehaltsschema des KV eingeordnet und bezogen ein Mindestentgelt von 898 EUR monatlich (Betrag 2012).

- 18.2** Der KV erbrachte für die Gruppe der Lektoren, Projektmitarbeiter und Studentischen Mitarbeiter gegenüber der Rechtslage vor dem KV deutliche Verbesserungen – nämlich Angestelltenverträge und die Einordnung in ein Mindestgehaltsschema.

Der RH wies jedoch darauf hin, dass dadurch den Universitäten seit 2009 erhebliche Mehrkosten entstanden bzw. in Zukunft entstehen werden (siehe TZ 44).

Arbeitszeit

Generelle Regelungen

- 19.1** Bezüglich des Arbeitszeitrechts bestanden grundlegende Unterschiede zwischen dem wissenschaftlichen/künstlerischen (spezielle Vorschriften gemäß UG und KV) und dem allgemeinen Personal (allgemeines Arbeitszeitrecht und KV) einerseits und innerhalb dieser Gruppen zwischen Dienstnehmern, auf die das VBG/BDG anwendbar war und solchen, die dem KV unterlagen, andererseits.

Tabelle 3: Arbeitszeit des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals

	VBG/BDG	KV
Höchstgrenze/Tag	13 Stunden Ausnahme: u.a. bei land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeiten und Forschung und Entwicklung und bei Schichtbetrieb	13 Stunden – Lehre: Mo–Fr 8.00–21.00 Uhr (außer BV abgeschlossen) – Patientenversorgung an Vetmeduni Wien in tierärztlicher Verwendung: Mo–Fr 7.00–20.00 Uhr (ohne Journaldienste und Rufbereitschaften) Abweichung durch BV möglich
Höchstgrenze/Woche	48 Stunden (mit Zustimmung des Arbeitnehmers auch darüber hinaus)	48 Stunden (aber 60 in einzelnen Wochen)
Durchrechnungszeitraum	17 Wochen (mit Zustimmung des Arbeitnehmers auch darüber hinaus)	52 Wochen

Quelle: RH

Tabelle 4: Arbeitszeit des allgemeinen Universitätspersonals

	VBG/BDG	KV
Höchstgrenze/Tag	13 Stunden	9 Stunden (bei fester Arbeitszeit) 10 Stunden (bei Gleitzeitregelung durch BV) 11 Stunden (bei Schichtwechsel oder Arbeitsbereitschaft) Patientenversorgung an Vetmeduni Wien in tierärztlicher Verwendung: Mo–Fr 7.00–20.00 Uhr (ohne Journaldienste und Rufbereitschaften)
Höchstgrenze/Woche	48 Stunden	48 Stunden
Durchrechnungszeitraum	17 Wochen	17 Wochen (52 Wochen bei BV)

Quelle: RH

19.2 Der RH stellte beim wissenschaftlichen/künstlerischen Personal insbesondere durch die Verlängerung des Durchrechnungszeitraums auf 52 Wochen eine etwas größere Flexibilität der Arbeitszeit, beim allgemeinen Universitätspersonal jedoch durch die Beschränkung der Tageshöchstgrenze eine Verringerung der Dispositionsmöglichkeiten fest.

Der RH bemängelte, dass sich daraus in den in TZ 20 dargestellten Bereichen der überprüften Universitäten Arbeitszeitprobleme ergaben.

Arbeitszeitprobleme an den überprüften Universitäten

- 20.1** (1) Die Vetmeduni Wien hatte neben Forschung und Lehre auch die in einem Tierspital zu erbringenden tierärztlichen Aufgaben wahrzunehmen. Alle Arbeitnehmer hatten nach Notwendigkeit im Rahmen der arbeitszeitlichen Rahmenbedingungen Journaldienste und Rufbereitschaften zu leisten. Abgesehen von einer arbeitszeitlichen Sonderbestimmung hinsichtlich der Patientenversorgung galten auch für die Vetmeduni Wien nur die für Universitäten maßgeblichen Arbeitszeitgrenzen. Das auf das ärztliche Personal in Medizinischen Universitäten anwendbare – hinsichtlich der Arbeitszeit flexiblere – Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetz (KA–AZG) galt hingegen nicht.

Die Vetmeduni Wien unterbreitete daher 2005 an die damaligen Bundesministerien für Gesundheit und Frauen sowie für Bildung, Wissenschaft und Kultur im Hinblick auf die vergleichbare Organisation den – später nicht weiter verfolgten – Vorschlag einer Einbeziehung des von ihr geführten Tierspitals in den Anwendungsbereich des KA–AZG. Eine Berechnung der finanziellen Auswirkungen einer solchen Umstellung wurde nicht angestellt.

Nach Mitteilung der Vetmeduni Wien im Zuge der Gebarungsüberprüfung war aufgrund der engeren Arbeitszeitgrenzen des KV im Bereich des Tierspitals die zusätzliche Aufnahme von vier Assistenten – mit einem zusätzlichen Aufwand von insgesamt rd. 186.000 EUR pro Jahr – nötig; ferner werde in diesem Bereich der Ersatz von allgemeinem Personal (insbesondere von Tierpflegern) künftig im Verhältnis 1:2,5 – d.h. für den Ersatz eines dem VBG/BDG unterstellten Arbeitnehmers (zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren 24 Tierpfleger beschäftigt) wären im Schnitt 2,5 neue Arbeitnehmer einzustellen – erfolgen müssen; dabei wäre mit einem Mehraufwand von rd. 39.000 EUR pro Ersatzfall und Jahr zu rechnen.

(2) Ein weiteres Arbeitszeitproblem ergab sich für die Vetmeduni Wien daraus, dass sie ein landwirtschaftliches Lehr- und Forschungsgut führte, dessen Mitarbeiter einem eigenen Kollektivvertrag mit abweichenden Arbeitszeitregelungen unterlagen. Es war unklar, ob die im UG normierte Vorrangregel zugunsten der KV-Fähigkeit des Dachverbands der Universitäten gegenüber jener anderer Interessensvertretungen auch für die Regelung des Dienstverhältnisses der ab 2004

aufgenommenen landwirtschaftlichen Arbeiter Geltung beanspruchen konnte.

(3) An der MDW fanden vereinzelt im Bereich der Lehre Veranstaltungen (Konzerte, Opernaufführungen) statt, bei welchen die durch den KV vorgegebenen Grenzen für die Arbeitszeit der Lehrenden überschritten wurden bzw. beim notwendigen allgemeinen Personal (Beleuchter, Tontechniker) zu ungünstigen Verteilungen der Arbeitszeit führten.

(4) Wenngleich die Arbeitszeiteinteilung und die Einhaltung der Arbeitszeit dem wissenschaftlichen/künstlerischen Personal – im Gegensatz zum allgemeinen Personal – grundsätzlich selbst überlassen war, war die Universität als Arbeitgeber letztlich für die Einhaltung der Bestimmungen verantwortlich und Adressat einer Strafdrohung.

(5) Aufgrund des KV waren die Arbeitnehmer verpflichtet, die geleisteten Arbeitsstunden nach den Weisungen der Universität aufzuzeichnen. Solche generellen Weisungen (des Rektorats) bestanden an den überprüften Universitäten nicht. An der Vetmeduni Wien war die Verantwortlichkeit für die Einhaltung der Arbeitszeit an die Leiter der Organisationseinheiten (Instituts- bzw. Klinikleiter) delegiert; an beiden Universitäten galten in bestimmten Bereichen Dienstpläne. Teile des allgemeinen Personals hatten schon aufgrund von Gleitzeitregelungen Zeitaufzeichnungen zu führen.

20.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die sich aus dem KV ergebenden Arbeitszeitgrenzen angesichts der dargestellten Besonderheiten der MDW bzw. Vetmeduni Wien in der Praxis in einzelnen Bereichen zu eng bemessen waren und nach Angaben der Vetmeduni Wien im Tierspital zu höheren Kosten führten.

(2) Der RH verwies gegenüber der MDW hinsichtlich des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals auf seine Empfehlung, eine – im KV bereits fakultativ vorgesehene – Regelung betreffend Lehrtätigkeiten zu außergewöhnlichen Zeiten abzuschließen (siehe TZ 10).

(3) Im Hinblick auf die notwendige Mitwirkung des allgemeinen Personals an den Aufgaben der MDW und Vetmeduni Wien wären neben organisatorischen Maßnahmen Möglichkeiten einer weiteren Ausdehnung der kollektivvertraglich vereinbarten Arbeitszeit – in den vorgegebenen Grenzen des AZG – zu prüfen und allenfalls ein entsprechender Vorschlag auf Änderung des KV (in Richtung einer Erhöhung der zulässigen Arbeitszeit) an die KV-Partner zu richten. Dafür könnte z.B. im KV die vom AZG vorgesehene Möglichkeit, unter bestimm-

ten Bedingungen die tägliche Arbeitszeit auszudehnen, verankert und einer Regelung durch BV überantwortet werden. Nur fallweise anfallende Dienstleistungen (bspw. Beleuchter an der MDW) könnten – unter Beachtung eines angemessenen Kosten–Nutzen–Verhältnisses nach Kostenvergleich – an Einrichtungen außerhalb der Universität ausgelagert werden.

(4) Der von der Vetmeduni Wien unterbreitete Vorschlag einer Angleichung der Arbeitszeitregelungen an jene der Medizinischen Universitäten setzt nach Auffassung des RH eine hinreichende Abschätzung der damit verbundenen finanziellen Folgen (bspw. hinsichtlich von Zulagen und Überstunden) voraus. Der RH empfahl der Vetmeduni Wien daher, zunächst eine auf die Gegebenheiten der Vetmeduni Wien abgestimmte Berechnung möglicher finanzieller Auswirkungen eines solchen Szenarios vorzunehmen.

(5) Ferner wäre seitens der Vetmeduni Wien klarzustellen, ob der KV auch die landwirtschaftlichen Mitarbeiter des Lehr- und Forschungsgutes erfasst.

(6) Der RH empfahl schließlich der MDW und der Vetmeduni Wien – mit Blick auf die im UG normierten Strafbestimmungen im Falle von Arbeitszeitverletzungen – generell, d.h. auch für das wissenschaftliche/künstlerische Personal, eine Zeitaufzeichnungspflicht vorzusehen.

20.3 *Die MDW wies darauf hin, dass in bestimmten Bereichen (Beleuchtung, Tontechnik) bereits externe Kräfte eingesetzt würden, vielfach aber im Theaterbereich Kenntnisse erforderlich seien, die von Externen nicht erreicht werden könnten.*

Hinsichtlich der Ausweitung der Arbeitszeiten zur Erweiterung einer höheren Flexibilität sei bereits ein entsprechender Wunsch an die KV-Verhandlungspartner herangetragen worden.

Ferner werde die MDW die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen für Arbeitszeitaufzeichnungen auch beim wissenschaftlichen und künstlerischen Personal prüfen.

Laut Stellungnahme des BMWF seien an die MDW gerichtete Empfehlungen im Zuge des zweiten Begleitgesprächs zur Leistungsvereinbarung 2013–2015 mit der Universitätsleitung erörtert worden, welche eine schrittweise Umsetzung zugesagt habe.

Zu den Empfehlungen des RH gegenüber der Vetmeduni Wien, Berechnungen hinsichtlich finanzieller Auswirkungen einer möglichen Einbeziehung des Tierspitals in den Anwendungsbereich des Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetzes vorzunehmen und ferner die Frage zu klären, ob der KV der Universitäten auch die Arbeiter des landwirtschaftlichen Lehr- und Forschungsgutes erfasse, verwies das BMWf darauf, dass die Universität darum bemüht sei, die Arbeiter des land- und forwirtschaftlichen Lehr- und Forschungsgutes im Kollektivvertrag zu erfassen.

Überstunden

- 21.1** Wurde beim allgemeinen Universitätspersonal die unter Anwendung der Überschreitungs- und Umverteilungsregeln festgesetzte Arbeitszeit überschritten, lag Überstundenarbeit vor; für diese war eine gesonderte Vergütung vorgesehen. Für das wissenschaftliche/künstlerische Personal galt hingegen das „all in“-Prinzip, d.h. mit dem nach der Gehaltsordnung zustehenden Entgelt waren – mit Ausnahmen in quantitativer und qualitativer Hinsicht – alle Leistungen abgegolten.

Bei der Berechnung des Überstundenentgelts ergaben sich durch den KV Veränderungen gegenüber dem zuvor anwendbaren VBG im Bereich des Überstundenteilers²⁶ und der Zuschlagshöhe. Allein durch die Absenkung des Überstundenteilers wurden Überstunden des allgemeinen Personals im Ergebnis um 8,3 % verteuert.

Unterschiede bestanden überdies bei den Zuschlagsprozentsätzen: Überstunden während der Nachtzeit wurden gemäß KV mit einem Zuschlag von 200 % zum Grundstundenlohn, gemäß GehG jedoch nur von 100 % abgegolten; bei der Sonn- und Feiertagsvergütung galt nach dem KV ein einheitlicher Zuschlagstarif von 100 %. Demgegenüber erhöhte sich dieser im Anwendungsbereich des GehG ab der 9. Stunde auf 200 %.

- 21.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass den Universitäten mittel- und langfristig aus dem Anfall von Überstunden beim allgemeinen Universitätspersonal insbesondere durch den veränderten Überstundenteiler höhere Kosten entstehen werden. Das konkrete Ausmaß ist dabei vom Mengengerüst und Art der angefallenen Überstunden sowie von der Einstufung der Dienstnehmer abhängig. Vor dem Hintergrund der im Vergleich zum GehG günstigeren Überstundenregelungen empfahl der RH den beiden überprüften Universitäten, für einen sparsamen Einsatz der Überstunden Sorge zu tragen.

²⁶ Dies ist jener Divisor, durch den das Bruttomonatsentgelt zu teilen ist, um den Grundstundenlohn zu erhalten. Der Zuschlag ist sodann in Prozentsätzen dieses Grundstundenlohns zu bemessen.

Dienstordnung

21.3 *Laut Stellungnahme der MDW pflege sie bereits jetzt einen sorgsamem Umgang mit Überstunden.*

21.4 Der RH stellte klar, dass er die Überstundenleistungen an der MDW als solche nicht beurteilte. Demgegenüber empfahl er – namentlich aufgrund der dargestellten Verteuerung der Überstundenleistungen generell durch den KV – für die Zukunft eine entsprechend vorsichtige Disposition.

Dienstverhinderung

22.1 Im Fall einer Dienstverhinderung durch Krankheit oder Unfall hatte der Arbeitnehmer unter gewissen Voraussetzungen auch weiterhin Anspruch auf Fortzahlung seines Entgelts (Entgeltausfallprinzip). Die für KV-Mitarbeiter als Angestellte der Universität in Betracht kommende Dauer und Höhe der Entgeltfortzahlung regelte das AngG abhängig von der Dauer des Dienstverhältnisses. Im Vergleich zu den Bestimmungen des VBG war die Dauer der Entgeltfortzahlung reduziert.

Die Berechnung der Entgeltfortzahlung war in beiden Systemen unterschiedlich: gemäß VBG wurde nur das Monatsentgelt, im Anwendungsbereich des AngG hingegen – durch einen erweiterten Entgeltbegriff – das regelmäßige Entgelt (d.h. einschließlich der Sonderzahlungen, der regelmäßig geleisteten Überstunden und Zulagen) herangezogen und daher die Entgeltfortzahlung von einer regelmäßig höheren Basis ermittelt (siehe auch TZ 26).

Dauerte die krankheitsbedingte Verhinderung ein Jahr, endete gemäß VBG das Dienstverhältnis in der Regel automatisch; im Anwendungsbereich des AngG war hingegen eine Kündigung notwendig.

22.2 Der RH wies darauf hin, dass die zeitlich deutlich limitierte Entgeltfortzahlung – abhängig von der Dauer des Dienstverhältnisses und der Einstufung des Einzelnen – grundsätzlich zu einer Verminderung der Entgeltansprüche und damit einem geringeren Aufwand der Universitäten aus diesem Titel führen wird. Dem stehen jedoch Mehraufwendungen zufolge der insgesamt höheren Berechnungsbasis gegenüber.

Urlaubsanspruch

23.1 Grundsätzlich stand allen KV-Mitarbeitern der Universitäten ein bezahlter Erholungsurlaub nach den Bestimmungen des Urlaubsgesetzes – d.h. in der Regel im Ausmaß von fünf Wochen jährlich – zu. Dieser Anspruch stieg nach Vollendung des 25. Dienstjahres bzw. mit der Einstufung in die höchsten Verwendungsgruppen (A1 – Univer-

sitätsprofessoren oder A2 – Assistenz-/Assoziierte Professoren) auf sechs Wochen an. Demgegenüber knüpfte das VBG hinsichtlich eines erhöhten Urlaubsanspruchs von sechs Wochen allein an die Erreichung des 43. Lebensjahres an.

- 23.2** Der RH wies darauf hin, dass durch die Regelung des KV in jenen Fällen, in denen das 25. Dienstjahr erst nach Erreichen des 43. Lebensjahres vollendet wird, ein entsprechend späterer Anfall der sechsten Urlaubswoche bewirkt wird; dem steht allerdings die Berechnung des Urlaubsentgelts von einer generell höheren Bemessungsgrundlage gegenüber (siehe TZ 26).

Freistellungen

- 24.1** (1) Neben den gesetzlichen Ansprüchen (z.B. Elternkarenz) kannte der KV zusätzliche Möglichkeiten von Freistellungen von Mitarbeitern in Form von Bildungs- und Studienurlaub, in beiden Fällen mit oder ohne Entgeltfortzahlung.

(2) Bildungsurlaub – als besondere Form der Freistellung zu Fortbildungszwecken für höchstens zwei Monate – stand allen Arbeitnehmern der Universitäten offen. Darauf bestand allerdings gemäß KV kein Rechtsanspruch, sondern er räumte den Universitäten eine Kompetenz zum Abschluss entsprechender BV ein. Eine die Ansprüche und Modalitäten näher regelnde BV war an keiner der überprüften Universitäten abgeschlossen worden (siehe TZ 10).

(3) Der Studienurlaub von bis zu sechs Monaten stand bestimmten Gruppen des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals (allen Professorenkategorien, Senior Scientists sowie Senior Lecturers) mit Rechtsanspruch nach jeweils sieben Jahren ununterbrochener Beschäftigung an der Universität zu. Er diente der Lehre und Forschung bzw. der Entwicklung und Erschließung der Künste.

Nach einer Kostenschätzung des Dachverbands der Universitäten aus dem Jahr 2009 war bis 2015 mit Mehrkosten von rd. 37,30 Mio. EUR für alle Universitäten zu rechnen (siehe TZ 34).

Ob Beschäftigungszeiten vor dem 1. Oktober 2009 auf die zur Gewährung des Studienurlaubs notwendige Beschäftigungsdauer angerechnet werden konnten, war im KV nicht eindeutig geregelt. Die überprüften Universitäten vertraten die Rechtsansicht, dass die Wartefrist frühestens mit Inkrafttreten des KV beginnen und damit ein Rechtsanspruch erst ab 1. Oktober 2016 erwachsen könne (zu den finanziellen Auswirkungen siehe näher TZ 37).

24.2 Der RH wies darauf hin, dass der Zeitpunkt des frühestmöglichen Anspruchs auf Studienurlaub wegen dessen hoher Kosten von besonderer Relevanz war. Der RH verwies kritisch auf die bereits durch den KV-Abschluss angefallenen Mehrkosten, die teilweise aus den Budgets der Universitäten durch universitätsinterne Umschichtungen bedeckt werden mussten (siehe TZ 31 ff.).

Der RH teilte die Rechtsansicht, dass die Wartefrist erst mit Inkrafttreten des KV beginnt und der Anspruch auf Studienurlaub damit frühestens 2016 anfallen kann.

Beendigung von Dienstverhältnissen

25.1 (1) Befristete Arbeitsverträge endeten regelmäßig durch Zeitablauf, unbefristete durch Kündigung. Der KV traf Regelungen zu Form, Fristen und Terminen der Kündigung.

(2) Ferner verankerte der KV einen erweiterten Kündigungsschutz. Arbeitnehmer konnten demnach bei Erreichen eines bestimmten Lebensalters und/oder einer bestimmten Gesamtdienstzeit nur noch aus taxativ aufgezählten – dem VBG weitgehend entsprechenden – Gründen gekündigt werden. Dies stellte gegenüber dem AngG, das keinen derartigen Schutz kannte, eine deutliche Verbesserung für die Arbeitnehmer dar.

Gegenüber dem VBG war der Schutz punktuell geringer, zumal gemäß KV erst bei einer längeren Dauer des Dienstverhältnisses Kündigungsgründe vorliegen mussten und grundsätzlich auch Arbeitnehmer bei einem Lebensalter von mehr als 50 Jahren und (kumulativ) zehnjähriger Dienstzeit wegen Bedarfsmangels gekündigt werden konnten, sofern kein anderer geeigneter Arbeitsplatz zur Verfügung stand. Bei Universitätsprofessoren und Assoziierten Professoren war eine Kündigung bei einer zweimaligen negativen Evaluierung ihrer Tätigkeit möglich, eine Bedarfskündigung jedoch in jedem Fall ausgeschlossen.

(3) Befristete Dienstverhältnisse konnten nach VBG nicht, gemäß KV ab einer Dauer von zwei Jahren – bei Vorliegen eines Kündigungsgrundes – gekündigt werden.

25.2 Nach Ansicht des RH erweiterten – verglichen mit dem VBG – die durch den KV normierten Kündigungsregelungen grundsätzlich den Gestaltungsspielraum der Universitäten und könnten künftig zu einer höheren Flexibilisierung von Dienstverhältnissen durch deren erleichterte Auflösbarkeit beitragen.

Gehaltsordnung

Unterschiedlicher
Entgeltbegriff

- 26.1** Entgeltabhängige Ansprüche nach dem allgemeinen Arbeitsrecht bemessen sich nach dem regelmäßigen Entgelt. Dieses bezog im Vergleich zum VBG, dessen Entgeltbegriff nur den Grundbezug und bestimmte Zulagen umfasste, auch die Sonderzahlungen, regelmäßige Überstundenentgelte, Zulagen u.a. ein.
- 26.2** Der RH wies darauf hin, dass sowohl bei der Berechnung der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall (TZ 22), als auch bei der Abfertigung oder beim Urlaubsentgelt bzw. der Urlaubersatzleistung aufgrund der regelmäßig höheren Bemessungsbasis für einen Großteil des Personals höhere Ansprüche entstehen werden.

Zulagensystem

- 27.1** Die gehaltsrechtlichen Regelungen des KV gingen grundsätzlich von – in den einzelnen Gehaltsschemata festgelegten – festen Bezügen für Leistungen in der Normalarbeitszeit aus. Allen vom KV erfassten Bediensteten der Universität – dem wissenschaftlichen/künstlerischen wie auch dem allgemeinen Personal – gebührten jedoch Zulagen für Mehrleistungen im Rahmen von Bereitschaftsdiensten oder Rufbereitschaften.

Bei entsprechender Gefahrenlage bestand ferner ein Anspruch auf eine Strahlen- und Infektionsgefährdungszulage sowie – bei einschlägiger Tätigkeit – auf eine Schmutzzulage. Weitere Zulagen sah der KV nicht vor.

Die Zulagenhöhen (in Prozentsätzen einer Bemessungsgrundlage) hingen dabei von der zeitlichen Lage der Dienste ab; Bemessungsgrundlage war der Bruttogehaltsansatz einer bestimmten Verwendungsgruppe, beim Bereitschaftsdienst jedoch das individuelle monatliche Bruttoentgelt. Ein Vergleich der Tarife der im KV beibehaltenen Zulagen gemäß VBG/BDG zeigte im KV insbesondere bei der Strahlen- und Infektionsgefährdungszulage sowie der Schmutzzulage deutliche Erhöhungen bei den Sätzen²⁷.

Der KV reduzierte allerdings die Zahl der Zulagen und Nebengebühren gegenüber den Regelungen der Beamten und Vertragsbediensteten des Bundes erheblich. So entfielen etwa verschiedene – teils als Gehaltsbestandteile anzusehende – Zulagen und Nebengebühren des VBG/BDG wie z.B. bestimmte Aufwandsentschädigungen, Dienst-, Lehr-

²⁷ Die „kleine“ Infektionszulage stieg von 27,53 EUR auf 46,11 EUR monatlich; die „große“ Infektionszulage von 50,57 EUR auf 69,16 EUR. Die Schmutzzulage erhöhte sich von 22,90 EUR auf 28,82 EUR monatlich.

oder Erschwerniszulagen²⁸. Bestimmte Zulagen an der MDW²⁹, denen inhaltlich ein – in der Höhe abgestufter – „zusätzlicher Bezugsteil“ an der Vetmeduni Wien entsprach, bestanden jedoch für die Ausübung besonderer Funktionen oder Tätigkeiten weiter.

Die Vetmeduni Wien gewährte über den KV hinausgehend durch BV eine Einsatzpauschale bei Rufbereitschaft³⁰ und eine Nachtdienstpauschale für das allgemeine Universitätspersonal³¹.

- 27.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass das System der Nebengebühren und Zulagen durch die Reduktion der Anzahl zwar deutlich vereinfacht wurde, es jedoch den Universitäten – zufolge des Rechtscharakters des KV als Mindestnorm – unbenommen bleibt, auch in Zukunft über den KV hinaus zuvor bestandene Zulagen beizubehalten oder auch neue Zulagen zu schaffen, wovon die überprüften Universitäten auch Gebrauch machten. Der RH empfahl den beiden überprüften Universitäten, in Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen auf einen restriktiven Umgang mit den Nebengebühren und Zulagen zu achten.

Teilweise kam es durch den KV auch zu einer Erhöhung der Zulagensätze.

- 27.3** *Die MDW wies darauf hin, dass die Reduktion der Zulagen und Nebengebühren von ihr befürwortet worden sei und diese bereits zu einer Verringerung des administrativen Aufwandes geführt habe. Sie werde daher auch künftig Zulagen nur für Bereiche und Tätigkeiten einführen, wo eine differenziertere Abgeltung sinnvoll sei, um von Stellenprofilen nicht erfasste Leistungen motivationsfördernd zu honorieren.*

Pensionskasse

Entwicklung und Geltungsbereich

- 28.1** (1) Angestellte der Universität waren nach den Bestimmungen des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) pflichtversichert. Der KV definierte als zusätzliche Altersvorsorge Grundsätze einer Pensionskassenzusage der Universitäten. Nähere Regelungen waren durch eine BV zu treffen.

²⁸ z.B. Aufwandsentschädigung gemäß §§ 49b GehG und 54b sowie 56b VBG; Dienstzulage gemäß §§ 49a GehG und 54a sowie 56a VBG; Lehrzulage gemäß § 52 Abs. 2 GehG; Kollegengeld gemäß §§ 51 und 51a GehG; Erschwerniszulage gemäß § 19a GehG; Mehrleistungszulage gemäß § 18 GehG

²⁹ z.B. Individualzulage für Leiter von Instituten und deren Stellvertreter; Amtszulage für Studiendekane und Vorsitzende des Senats; Leiterzulage für die Internationale Sommerakademie

³⁰ 50 EUR (bei tatsächlicher Heranziehung zur Arbeitsleistung)

³¹ 21 EUR (pro Schicht)

**Auswirkungen des Kollektivvertrags für die
ArbeitnehmerInnen der Universitäten**

(2) Über die Vorgabe des UG hinausgehend erweiterte der KV den Adressatenkreis und sah nunmehr – durch Einbeziehung auch des allgemeinen Universitätspersonals – für den Großteil des Universitätspersonals eine Pensionskassenzusage vor.

(3) Der persönliche Geltungsbereich für die Pensionskassenzusage wurde – abweichend vom Adressatenkreis des KV selbst – definiert. Von der Regelung erfasst waren demnach alle Arbeitnehmer,

1. deren Arbeitsverhältnis nach dem 31. Dezember 2003 begründet oder aufgrund einer Optionserklärung gemäß UG übergeleitet worden war,
2. die länger als 24 Monate in einem ununterbrochenen Dienstverhältnis zur Universität standen (Wartezeit),
3. die nicht geringfügig oder als Lehrling beschäftigt waren.

Eine Sonderregelung bestand für Projektmitarbeiter, deren Arbeitsverhältnis vor Inkrafttreten des KV begründet worden war.

(4) Für Beamte und ehemalige Vertragsbedienstete galt auch weiterhin der Kollektivvertrag über die Pensionskassenzusage für Bundesbedienstete. Für einige Gruppen von ehemaligen Vertragsbediensteten bestand keine Pensionskassenzusage.

(5) Mit einem ergänzend abgeschlossenen Zusatz-KV wurden zudem jene Arbeitnehmer in die Pensionskasse einbezogen, die bereits vor dem Eintritt der Vollrechtsfähigkeit (d.h. bis 31. Dezember 2003) von einer Pensionskassen-Zusage des Bundes erfasst gewesen waren oder, wie die Professoren gemäß § 78a Abs. 4 VBG, eine solche hätten haben müssen.

(6) Die gemäß Pensionskassen-BV und Pensionskassenvertrag zugesagten Leistungen erstreckten sich an den beiden überprüften Universitäten auf die Gewährung einer Alters-, Berufsunfähigkeits- und Hinterbliebenenpension.

(7) Die Pensionskasse ergänzte sohin die ASVG-Pflichtversicherung im Sinne des Dreisäulenmodells „gesetzliche Sozialversicherung, Betriebspension und Eigenvorsorge“. Die Wirksamkeit dieser Verpflichtung hing allerdings vom Abschluss einer BV sowie eines inhaltlich entsprechenden Pensionskassenvertrags mit einer Pensionskasse ab. Sowohl die MDW als auch die Vetmeduni Wien schlossen derartige BV und

(inhaltlich übereinstimmende) Pensionskassenverträge ab, die das Leistungs- und Beitragsrecht im Detail regelten.

28.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Einbeziehung zusätzlicher – gemäß UG nicht zwingend zu erfassender – Personengruppen in die Pensionskassenregelung zu Mehrkosten führte (siehe TZ 29 und 48).

Pensionskassen-
beiträge

29.1 (1) Die Pensionskassenzusage war nach der Vorgabe des KV ausschließlich beitragsorientiert (bei einem angenommenen Rechnungszinssatz von 3 %) auszugestalten. Die Universität als Arbeitgeber hatte daher während des aufrechten Bestands des Arbeitsverhältnisses für jeden Bediensteten laufend monatlich einen Betrag an die Pensionskasse zu leisten. Dies führte zu Mehrkosten für die Universitäten (siehe TZ 46).

Die Bemessungsgrundlage für die Höhe des Dienstgeber-Beitrags richtete sich bei Anspruchsberechtigten der MDW und der Vetmeduni Wien nach der Höhe des KV-Mindestbezugs. Die tatsächlich zur Auszahlung gelangende Pensionsleistung war dabei vom Veranlagungsertrag abhängig und nicht im Vorhinein bestimmt; das Veranlagungsrisiko trug demnach allein der Arbeitnehmer. Die Mitarbeiter waren berechtigt, eigene Beiträge in derselben Höhe einzuzahlen.

(2) Für Mitarbeiter, die die Anspruchsvoraussetzungen erfüllten und zwischen 1. Jänner 2004 und 30. September 2009 Dienstzeiten aufwiesen, war (auch) ein Einmalbetrag rückwirkend für diese Zeiten zu entrichten (sogenanntes Past-Service).

Die nachfolgende Tabelle zeigt die von den Universitäten zu entrichtenden Pensionskassenbeiträge für die unterschiedlichen Zeiträume:

Tabelle 5: Pensionskassenbeiträge

Zeitraum	Universitätsprofessoren	alle anderen Arbeitnehmer	Bundespensionskasse
1. Jänner 2004 bis 30. September 2009	10 %	0,75 %	0,75 % vom Bruttobezug ¹
1. Oktober 2009 bis 30. September 2011	7,27 %	2,18 %	
seit 1. Oktober 2011	10 %	3 % für Bezugsanteil bis Höchstbeitragsgrundlage (2013: 4.440 EUR monatlich) 10 % für Bezugsanteil über Höchstbeitragsgrundlage	

¹ für bestimmte Vertragsbedienstete (z.B. VB v und h) ab 1. Jänner 2000, ab 1. Jänner 2009 auch für Beamte und andere Vertragsbedienstete (z.B. VB der Entlohnungsschemata I und II) mit Geburtsdatum nach 1954 ohne Berücksichtigung der Höchstbeitragsgrundlage

Quelle: RH

(3) Für Arbeitnehmer, die der Regelung des Zusatz-KV unterlagen, galten hingegen Dienstgeber-Beiträge von 10 % (Professoren) und 0,75 % (alle anderen Arbeitnehmer); Berechnungsgrundlage war allerdings der – in der Regel gegenüber dem KV-Bezug wesentlich höhere – Ist-Bezug (ohne Rücksicht auf die Höchstbeitragsgrundlage). Für alle anrechenbaren Zeiten bis zum Inkrafttreten des KV waren die Dienstgeber-Beiträge rückwirkend als Einmalzahlung zu leisten.

29.2 In Hinblick auf die damit verbundenen Mehrkosten verwies der RH auf die TZ 46 ff.

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Mehrkostenberechnungen 2007 und 2009

Überblick

30 Als Grundlage für Verhandlungen über eine teilweise Abgeltung der durch den KV verursachten Mehrkosten und zur Abschätzung der finanziellen Folgen für die Universitäten legte der Dachverband der Universitäten im Jahr 2007 auf Basis der Einigung über einen KV-Entwurf vom April 2007 eine erste Mehrkostenberechnung³² vor, die auf Einzelberechnungen aller Universitäten basierte und vom BMWf und vom BMF auf Plausibilität überprüft wurde. In der Folge stellt der RH diese Mehrkostenberechnung, die Alternativberechnungen des

³² Bezeichnung durch den Dachverband der Universitäten; der RH übernahm diese Bezeichnung, auch wenn es sich zumeist nicht um Kosten, sondern um Aufwendungen handelte.

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

BMF und des BMWF, sowie die auf Basis der Übergangsbestimmungen (TZ 8) erstellte Mehrkostenberechnung 2009 des Dachverbands der Universitäten näher dar.

Mehrkostenberechnung des Dachverbands der Universitäten 2007

31.1 Diese erste Berechnung 2007 wurde auf Basis der von den 21 Universitäten übermittelten Daten erstellt und ergab für alle Universitäten im Zeitraum 2008 bis 2015 Mehrkosten von rd. 546,80 Mio. EUR.

Tabelle 6: Mehrkostenberechnung 2007 des Dachverbands der Universitäten									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe ¹
	in Mio. EUR								
Studienurlaub	0	0	0	5,30	6,40	7,40	8,60	10,20	37,90
Assistenten Säule 1 ²	14,50	14,50	14,50	14,50	14,50	14,50	14,50	14,50	116,00
Assistenten Säule 2 ³	- 1,60	- 2,60	- 3,60	- 4,80	- 5,90	- 6,70	- 7,00	- 7,30	- 39,50
Lektoren	15,40	15,40	15,40	15,40	15,40	15,40	15,40	15,40	123,20
Studienassistenten	4,40	4,40	4,40	4,40	4,40	4,40	4,40	4,40	35,20
Allg. Personal	2,70	1,90	2,10	1,90	2,00	1,90	2,20	1,60	16,30
Dienstgeberbeiträge zu den Pensionskassen	33,30	16,90	19,50	21,70	24,10	26,60	28,70	30,80	201,60
Sonstiges	3,80	4,70	5,60	6,70	7,40	8,30	9,10	10,00	55,60
Gesamt¹	72,50	55,50	57,90	65,10	68,40	71,80	75,90	79,70	546,80

¹ Rundungsdifferenzen

² Assistenten ohne Doktorat

³ Assistenten mit Doktorat

Quellen: Österreichische Universitätenkonferenz bzw. Dachverband der Universitäten

31.2 Die größten erwarteten „Kostentreiber“ der Einführung des KV waren somit:

- die Dienstgeberbeiträge zu den Pensionskassen,
- Mehraufwendungen für Lektoren,
- Mehraufwendungen für Säule 1-Assistenten (Assistenten ohne Doktorat),

- Mehraufwendungen für den Studienurlaub und
- Mehraufwendungen für Studienassistenten.

Alternativ-Berechnung des BMF

32.1 Das BMF stellte daraufhin 2007 eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Dachverbands der Universitäten an.

Dabei sah es die Einführung eines Studienurlaubs im Hinblick auf im KV bereits vorgesehene derartige Freistellungsmöglichkeiten (Sabbatical und Bildungsurlaub) als nicht gerechtfertigt an. Dessen Streichung hätte im Zeitraum 2008 bis 2015 Einsparungen von rd. 37,90 Mio. EUR erbracht.

Die Dienstgeberbeiträge von 10 % bzw. 3 % für die Pensionskassen erschienen dem BMF – verglichen mit den Dienstgeberbeiträgen von 0,75 % für Bundesbedienstete – insbesondere aufgrund der befürchteten Präjudizwirkung zu hoch. Daraus ergab sich für die Jahre 2008 bis 2015 eine zusätzliche errechnete Ersparnis von insgesamt rd. 162,47 Mio. EUR.

Weitere Einsparungsmöglichkeiten in Höhe von rd. 37,90 Mio. EUR sah das BMF bei den Medizinischen Universitäten, weil sich die vom Dachverband der Universitäten berechneten Mehrkosten aus Leistungen der Krankenversorgung ergaben und daher über den Klinischen Mehraufwand gegenzurechnen waren.

Insgesamt ergab sich damit aus Sicht des BMF über den Zeitraum 2008 bis 2015 gegenüber der Mehrkostenberechnung des Dachverbands der Universitäten ein Einsparungspotenzial von rd. 238,27 Mio. EUR:

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Tabelle 7: Darstellung der Einsparungsmöglichkeiten laut BMF											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Gesamt ¹	Dachverbandsberechnung 2007	Einsparung
in Mio. EUR											
Studienurlaub	0	0	0	0	0	0	0	0	0	37,90	37,90
Pensionskassen Professoren	0,40	0,50	0,60	0,70	0,80	0,90	0,90	1,00	5,80	76,90	71,10
Pensionskassen sonstiges Personal	2,00	2,30	2,60	2,90	3,20	3,50	3,80	4,10	24,40	98,20	73,80
Nachzahlung Pensionskassen Professoren	0,60	0	0	0	0	0	0	0	0,60	8,00	7,40
Nachzahlung Pensionskassen Zusatz-KV	0,26	0	0	0	0	0	0	0	0,26	3,40	3,14
Pensionskassen Zusatz-KV	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,57	7,60	7,03
Medizinische Universitäten	1,40	0,80	0	0	0	0	0	0	2,20	40,10	37,90
Summe	4,73	3,67	3,27	3,67	4,08	4,48	4,78	5,18	33,83	272,10	238,27

¹ Rundungsdifferenzen

Quellen: Österreichische Universitätenkonferenz bzw. Dachverband der Universitäten; BMF

32.2 Der RH stellte fest, dass das BMF lediglich rd. 309 Mio. EUR und damit rd. 56 % der vom Dachverband der Universitäten in seiner Mehrkostenberechnung 2007 berechneten Mehrkosten als gerechtfertigt erachtete. Der RH konnte die Berechnung des BMF hinsichtlich des Studienurlaubs, der Pensionskassenbeiträge sowie der Mehrkosten für Leistungen der Krankenversorgung nachvollziehen.

Alternativ-Berechnung des BMWF

33.1 Die Mehrkostenberechnung 2007 des BMWF unterschied sich von jener des BMF dadurch, dass das BMWF die in der Kalkulation des Dachverbands der Universitäten angenommenen Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse für Professoren in Höhe von 10 % als gerechtfertigt erachtete. Die angenommenen Mehrkosten lagen damit zwischen jenen des Dachverbands der Universitäten und des BMF:

Tabelle 8: Darstellung der Einsparungsmöglichkeiten laut BMWf

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Gesamt ¹	Dachverbandsberechnung 2007	Einsparung
	in Mio. EUR										
Studienurlaub	0	0	0	0	0	0	0	0	0	37,90	37,90
Pensionskassen Professoren	5,50	6,80	8,10	9,10	10,20	11,50	12,40	13,30	76,90	76,90	0
Pensionskassen sonstiges Personal	2,00	2,30	2,60	2,90	3,20	3,50	3,80	4,10	24,40	98,20	73,80
Nachzahlung Pensionskassen Professoren	8,00	0	0	0	0	0	0	0	8,00	8,00	0
Nachzahlung Pensionskassen Zusatz-KV	3,40	0	0	0	0	0	0	0	3,40	3,40	0
Pensionskassen Zusatz-KV	0,90	0,90	0,90	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	7,60	7,60	0
Medizinische Universitäten	1,40	0,80	0	0	0	0	0	0	2,20	40,10	37,90
Summe	21,20	10,80	11,60	12,90	14,40	16,00	17,20	18,40	122,50	272,10	149,60

¹ Rundungsdifferenzen

Quellen: Österreichische Universitätenkonferenz bzw. Dachverband der Universitäten; BMF

33.2 Der RH stellte fest, dass das BMWf rd. 397 Mio. EUR und damit rd. 73 % der vom Dachverband der Universitäten in seiner Mehrkostenberechnung 2007 berechneten Mehrkosten als gerechtfertigt erachtete. Das Einsparungspotenzial war jedoch um rd. 88,67 Mio. EUR geringer als das vom BMF angenommene.

Hinsichtlich der Pensionskassenregelung für Professoren verwies der RH auf TZ 51.2 (4).

Adaptierte Mehrkostenberechnung 2009

34.1 (1) Wie unter TZ 6 und TZ 8 dargestellt, wurde der KV nicht 2007, sondern erst im Jahr 2009 – und mit Übergangsbestimmungen – abgeschlossen.

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Folgende Übergangsbestimmungen waren vorgesehen:

- Die Pensionskassenregelung für die Professoren sah für den Übergangszeitraum 1. Oktober 2009 bis 30. September 2011 Dienstgeberbeiträge von 7,27 % statt 10 % vor sowie für das sonstige Universitätspersonal von 2,18 % statt 3 %.
- Alle Lektoren waren ausnahmslos in die niedrigste Gehaltsstufe einzuordnen. Eine Vorrückung war erst nach zwei Jahren ab Inkrafttreten des KV möglich.
- Die Arbeitsverhältnisse der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des KV noch beschäftigten Säule 1-Assistenten unterlagen diesem zwar, blieben aber betreffend Entgelt und Beschäftigungsausmaß unverändert. Erst auf die neueintretenden Universitätsassistenten ohne Doktorat war der KV vollinhaltlich anwendbar.

(2) Damit basierten die Mehrkostenberechnungen 2007 des Dachverbands der Universitäten, des BMF und des BMWF, die ja im Jahr 2008 ansetzten, auf überholten Annahmen. Vor Inkrafttreten des KV bzw. vor Abschluss der Leistungsvereinbarungen 2010–2012 legte der Dachverband der Universitäten daher im Jahr 2009 eine adaptierte Mehrkostenberechnung unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen vor, in welcher allerdings die inzwischen eingetretenen quantitativen und qualitativen Änderungen (z.B. bei Personalstand und Gehaltsansätzen) sowie der reduzierte Dienstgeber-Beitragssatz für die Pensionskasse der Professoren nicht berücksichtigt wurden.

Tabelle 9: Adaptierte Mehrkostenberechnung 2009 des Dachverbands der Universitäten (unter Berücksichtigung von Übergangsbestimmungen)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
	in Mio. EUR							
Studienurlaub	0	0	5,20	6,30	7,30	8,40	10,10	37,30
Säule 1-Assistenten	3,60	7,30	10,90	14,50	14,50	14,50	14,50	79,80
Säule 2-Assistenten	- 0,60	- 3,60	- 4,80	- 5,90	- 6,70	- 7,00	- 7,30	- 35,90
Lektoren	1,60	6,40	8,70	15,50	15,50	15,50	15,50	78,70
Studienassistenten	1,10	4,60	4,60	4,60	4,60	4,60	4,60	28,70
Allg. Personal	0,50	2,10	1,90	2,00	1,90	2,20	1,60	12,20
Dienstgeberbeiträge zu den Pensionskassen	38,90	16,60	19,70	24,10	26,60	28,70	30,90	185,50
Sonstiges	4,00	5,50	6,50	7,20	8,00	8,80	9,70	49,70
Gesamt¹	49,20	38,80	52,60	68,50	71,70	75,80	79,60	436,20

¹ Rundungsdifferenzen

Quellen: Österreichische Universitätenkonferenz bzw. Dachverband der Universitäten

34.2 Angesichts der vom BMF sowie der vom BMWf – mit deutlich geringeren Beträgen – als gerechtfertigt erachteten Mehrkosten kritisierte der RH den Abschluss des Kollektivvertrags zu geschätzten Mehrkosten von rd. 436,20 Mio. EUR durch die KV-Partner. Die Einsparungsvorschläge des BMF und BMWf wurden damit nicht umgesetzt.

Das BMWf und das BMF wurden erst zu einem späten Zeitpunkt eingebunden und mit dem KV-Abschluss Verpflichtungen übernommen, die teilweise aus den Budgets der Universitäten durch universitätsinterne Umschichtungen bedeckt werden mussten. Dies könnte Auswirkungen auf den Lehrbetrieb haben.

Der RH empfahl den überprüften Universitäten im Dachverband der Universitäten darauf hinzuwirken, bei zukünftigen Weiterentwicklungen des KV sämtliche Betroffene – insbesondere die für die Finanzierung verantwortlichen Stellen – umfassend einzubeziehen und die Finanzierung nachhaltig zu sichern.

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Das spätere Inkrafttreten des KV und die Übergangsbestimmungen reduzierten die angenommenen Mehrkosten – allerdings nicht nachhaltig – um rd. 110,60 Mio. EUR. Die Übergangsbestimmungen verlagerten zwar den Finanzierungsbedarf zeitlich, lösten diesen aber nach Ansicht des RH nicht generell.

Der RH wies außerdem darauf hin, dass in der adaptierten Mehrkostenberechnung einige aufwandswirksame zwischenzeitliche Änderungen nicht berücksichtigt wurden. Allein die fehlende Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen für Professoren führte dazu, dass die nunmehr anzusetzenden Mehrkosten nicht wie vom Dachverband der Universitäten errechnet bei rd. 436,20 Mio. EUR, sondern – um rd. 4,54 Mio. EUR niedriger – bei rd. 431,66 Mio. EUR lagen. Diese Mehrkostenberechnung lieferte daher nur näherungsweise Grundlagen für die Abgeltung der Mehrkosten.

34.3 *Das BMF begrüßte die Darstellung der finanziellen Auswirkungen, in die auch die Berechnungen des BMF Eingang gefunden hätten.*

Das BMWF nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

Mehrkostenberechnung 2009 für die überprüften Universitäten

35.1 Der Dachverband der Universitäten adaptierte im Jahr 2009 die ursprüngliche Mehrkostenberechnung für jede einzelne der 21 im UG genannten Universitäten, somit auch für die MDW, im Hinblick auf die Übergangsbestimmungen:

Tabelle 10: Mehrkostenberechnung 2009 der MDW

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe ¹
	in 1.000 EUR							
Studienurlaub	0	0	48,18	35,66	16,87	26,02	48,18	174,90
Säule 1–Assistenten	0	0	0	0	0	0	0	0
Säule 2–Assistenten	– 5,33	– 7,10	0	– 14,21	– 7,10	0	0	– 33,75
Lektoren	165,56	662,24	800,58	1.215,60	1.215,60	1.215,60	1.215,60	6.490,79
Studienassistenten	0	0	0	0	0	0	0	0
Allg. Personal	20,97	85,08	75,29	88,32	91,98	105,41	89,46	556,51
Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse	1.525,87	544,43	620,72	755,27	858,89	919,17	1.022,85	6.247,20
Allg. Personal Fluktuationskosten ²	5,51	28,23	39,58	47,08	56,82	69,28	76,94	323,43
Gesamt¹	1.712,58	1.312,86	1.584,36	2.127,71	2.233,04	2.335,48	2.453,04	13.759,08
Gesamt inkl. Dienstgeberbeiträge¹	1.762,99	1.520,34	1.844,54	2.498,28	2.604,07	2.717,89	2.839,20	15.787,30

¹ Rundungsdifferenzen

² resultierend aus höheren Einstiegsgehältern

Quellen: Österreichische Universitätenkonferenz; Dachverband der Universitäten; MDW

35.2 Wie aus Tabelle 10 ersichtlich, stellten sich an der MDW folgende Positionen als wesentliche Kostentreiber dar:

- Mehrkostenaufwendungen für Lektoren,
- die Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse und
- die Aufwendungen für Studienurlaub.

Keine Rolle spielten hingegen die Aufwendungen für Säule 1–Assistenten und Studienassistenten.

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

36.1 Auch für die Vetmeduni Wien wurde vom Dachverband der Universitäten die ursprüngliche Mehrkostenberechnung im Jahr 2009 im Hinblick auf die Übergangsbestimmungen adaptiert:

Tabelle 11: Mehrkostenberechnung 2009 der Vetmeduni Wien								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Gesamt ¹
	in 1.000 EUR							
Studienurlaub	0	0	277,20	292,97	308,75	324,52	335,63	1.539,07
Säule 1-Assistenten	57,39	114,77	172,16	229,54	229,54	229,54	229,54	1.262,49
Säule 2-Assistenten	0	0	0	0	0	0	0	0
Lektoren	0,95	3,79	8,18	21,35	21,35	21,35	21,35	98,30
Studienassistenten	81,78	327,10	327,10	327,10	327,10	327,10	327,10	2.044,40
Allg. Personal	17,61	71,47	59,25	51,40	37,68	46,21	41,99	325,62
Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse	1.209,21	542,25	613,98	759,97	816,19	872,44	918,72	5.732,75
Allg. Personal Fluktuationskosten ²	4,39	20,66	31,56	38,45	45,18	56,68	60,28	257,20
Gesamt¹	1.371,31	1.080,05	1.489,43	1.720,79	1.785,80	1.877,85	1.934,60	11.259,83
Gesamt inkl. Dienstgeberbeiträge¹	1.415,08	1.225,26	1.725,81	1.980,21	2.047,59	2.149,31	2.208,89	12.752,15

¹ Rundungsdifferenzen

² resultierend aus höheren Einstiegsgehältern

Quellen: Österreichische Universitätenkonferenz; Dachverband der Universitäten; Vetmeduni Wien

36.2 Wie aus Tabelle 11 ersichtlich, stellten sich – wie bereits bei der Berechnung des Dachverbands der Universitäten – an der Vetmeduni Wien folgende Positionen als wesentliche Kostentreiber dar:

- die Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse,
- die Studienassistenten,
- die Aufwendungen für den Studienurlaub und
- die Säule 1-Assistenten.

Eine geringe Rolle spielten die Aufwendungen für Lektoren.

Abweichungen zur Mehrkostenberechnung 2009 hinsichtlich Studienurlaub

37.1 Die Mehrkostenberechnung für die MDW ging für den Zeitraum 2011 bis 2015 von Mehrkosten für die Gewährung von Studienurlaube in Höhe von rd. 175.000 EUR, jene für die Vetmeduni Wien in Höhe von rd. 1,54 Mio. EUR aus. Dies deshalb, weil zunächst die Auffassung vertreten wurde, dass der Anspruch darauf grundsätzlich bereits sieben Jahre nach 2004 (Ausgliederung der Universitäten) entstehen würde (siehe TZ 24). Keine der beiden überprüften Universitäten gewährte bisher einen Studienurlaub.

37.2 Der RH stellte daher fest, weil bislang für den Studienurlaub keine Mehrkosten angefallen waren, dass die ohnehin nur annäherungsweise ermittelten Mehrkosten für die MDW zudem um rd. 175.000 EUR und für die Vetmeduni Wien zudem um rd. 1,54 Mio. EUR überhöht waren.

Finanzielle Auswirkungen des KV an den überprüften Universitäten bis 2012

38 Der RH untersuchte in der Folge den Einfluss des KV auf die gesamten Personalaufwendungen der überprüften Universitäten. Um nicht-KV bedingte Einflussfaktoren so weit wie möglich auszuschließen, ging er dabei, ausgehend von den gesamten Personalaufwendungen (TZ 39 bis 41), schrittweise vor. In TZ 42 werden diese u.a. um Struktureffekte korrigiert und der Analyse der Mehrkosten des KV zugrunde gelegt.

Personalaufwendungen aller Universitäten

39 Die Personalaufwendungen aller Universitäten entwickelten sich von 2005 bis 2011 wie folgt:

Tabelle 12: Entwicklung der Personalaufwendungen 2005 bis 2011 alle Universitäten							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mio. EUR						
Personalaufwand	1.588,45	1.700,99	1.809,21	1.899,47	2.027,15	2.107,56	2.179,97
<i>davon</i>							
<i>Löhne und Gehälter</i>	1.252,45	1.330,17	1.409,97	1.479,11	1.573,37	1.627,10	1.673,49
<i>Aufwendungen externe Lehre</i>	29,41	34,37	37,43	41,76	44,32	44,02	45,30
<i>Aufwendungen Abfertigungen und Leistungen an betriebl. Vorsorgekassen</i>	11,95	10,24	14,16	14,27	15,51	21,51	21,30
<i>Sonstiger Personalaufwand</i>	294,63	326,22	347,65	364,33	393,95	414,93	439,87

Quelle: BMWF (uni:data)

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

40 An der MDW entwickelten sich die Personalaufwendungen zwischen 2005 bis 2012 wie folgt:

Tabelle 13: Entwicklung der Personalaufwendungen 2005 bis 2012 ¹ an der MDW								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ²
	in Mio. EUR							
Personalaufwand	50,19	54,50	54,77	55,96	58,93	61,01	62,26	63,83
<i>davon</i>								
a) Löhne und Gehälter	40,77	43,61	44,07	44,59	47,13	49,26	49,71	50,41
b) Aufwendungen externe Lehre	0,16	0,18	0,25	0,30	0,40	0,35	0,36	0,43
c) Aufwendungen Abfertigungen und Leistungen an betriebl. Vorsorgekassen	0,29	0,88	0,84	1,16	1,08	0,74	1,33	1,10
d) Aufwendungen Altersversorgung	0,04	0,06	0,04	0,04	0,10	0,07	0,07	0,81
e) Aufwendungen gesetzlich vorgeschr. Sozialabgaben	8,81	9,65	9,45	9,74	10,09	10,44	10,65	10,87
f) Sonst. Sozialaufwendungen	0,12	0,11	0,12	0,13	0,13	0,15	0,14	0,20

¹ Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung lag der genehmigte Rechnungsabschluss 2012 der MDW zwar noch nicht vor, aber vorläufige Zahlen waren verfügbar.

² vorläufige Zahlen

Quelle: Rechnungsabschlüsse MDW, Angaben der MDW

41 An der Vetmeduni Wien entwickelten sich im Zeitraum 2005 bis 2012 die Personalaufwendungen wie folgt:

Tabelle 14: Entwicklung der Personalaufwendungen 2005 bis 2012 ¹ an der Vetmeduni Wien								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ²
	in Mio. EUR							
Personalaufwand	37,47	40,46	42,38	43,30	45,94	51,66	54,33	57,93
<i>davon</i>								
a) Löhne und Gehälter	31,04	31,74	32,86	33,42	35,43	39,24	41,77	44,26
b) Aufwendungen externe Lehre	0,01	0,04	0,06	0,07	0,05	0,07	0,11	0,04
c) Aufwendungen Abfertigungen und Leistungen an betriebl. Vorsorgekassen	0,22	0,04	0,52	0,79	0,47	0,23	0,32	0,95
d) Aufwendungen Altersversorgung	0,01	1,77	1,61	1,91	2,18	3,48	2,89	3,08
e) Aufwendungen gesetzlich vorgeschr. Sozialabgaben	5,60	6,23	6,26	6,36	6,87	7,70	8,57	8,98
f) Sonst. Sozialaufwendungen	0,60	0,63	1,07	0,76	0,94	0,95	0,67	0,62

¹ Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung lag der genehmigte Rechnungsabschluss 2012 der Vetmeduni Wien zwar noch nicht vor, aber vorläufige Zahlen waren verfügbar.

² vorläufige Zahlen

Quelle: Rechnungsabschlüsse Vetmeduni Wien, Angaben der Vetmeduni Wien

Entwicklung der korrigierten Personalaufwendungen – „KV-Effekt“

42.1 An den beiden überprüften Universitäten wurden die Ist-Kosten des KV nicht ermittelt.

Die Daten der Rechnungsabschlüsse der beiden überprüften Universitäten ließen für sich alleine keine Interpretation der finanziellen Auswirkungen der Einführung des KV zu, weil darin auch Struktureffekte wie

- die zwischenzeitliche Entwicklung der VBÄ,
- die Gehaltssteigerungen der Mitarbeiter und
- die Rückstellungen enthalten waren, die nicht auf den KV zurückzuführen waren.

Deshalb korrigierte der RH gemeinsam mit den überprüften Universitäten die Werte der Rechnungsabschlüsse.³³

Weiters wurden die Pensionskassenbeiträge für KV-Bedienstete wegen nicht periodengerechter Zuordnung herausgerechnet und diese wegen ihrer Höhe später gesondert dargestellt (siehe TZ 46 f.).

Die Korrekturvorgänge erfolgten auf Basis des Jahres 2005, so dass eine Darstellung für den Zeitraum drei Jahre vor bis drei Jahre nach Inkrafttreten des KV möglich war. Damit ergaben sich folgende korrigierte Personalaufwendungen der überprüften Universitäten:

³³ Umreihungen in höhere Qualifikationsstufe innerhalb einer Verwendungsgruppe, Biennalsprünge, Verwendungsänderungen konnten hingegen mit vertretbarem Arbeitsaufwand nicht bereinigt werden.

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

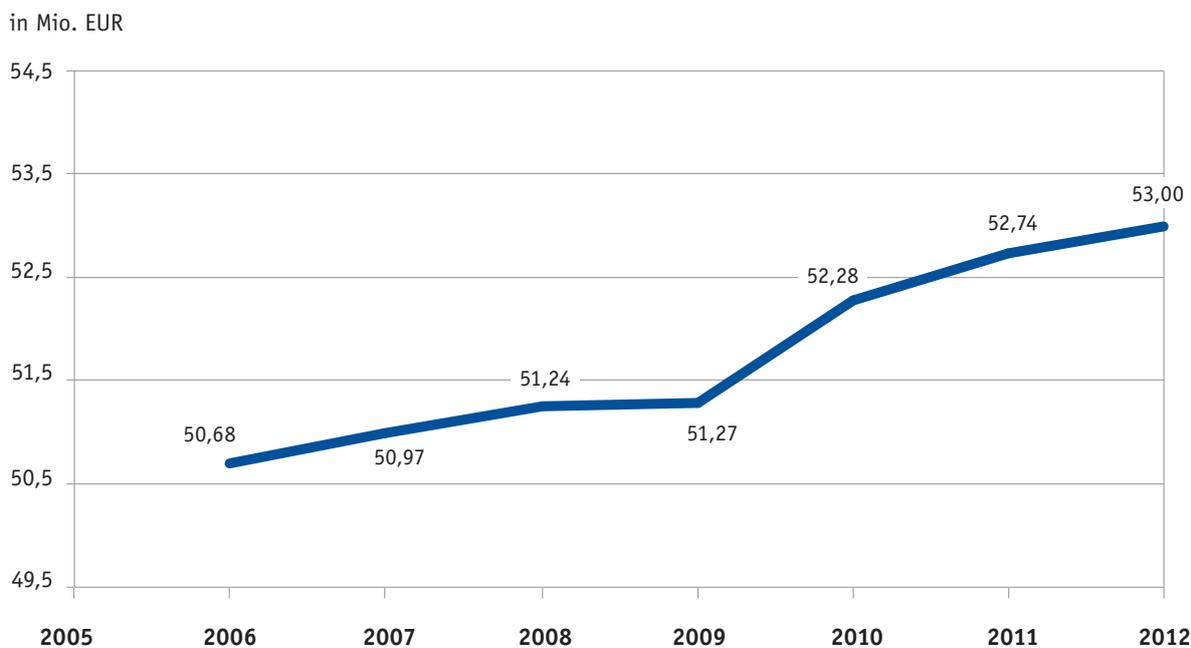
Tabelle 15: Korrigierte Personalaufwendungen MDW							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR						
Personalaufwand gemäß Rechnungsabschluss	54,50	54,77	55,96	58,93	61,01	62,26	63,83
Summe aus a), d) und e) ¹	53,32	53,56	54,37	57,32	59,77	60,43	62,10
<i>davon</i>							
<i>a) Löhne</i>	43,61	44,07	44,59	47,13	49,26	49,71	50,41
<i>d) Altersversorgung</i>	0,06	0,04	0,04	0,10	0,07	0,07	0,80
<i>e) Sozialabgaben</i>	9,65	9,45	9,74	10,09	10,44	10,65	10,87
Summe aus a), d) und e) korrigiert um Rückstellungen + PK	51,59	52,63	54,16	56,40	58,17	59,61	61,55
Summe aus a), d) und e) korrigiert zusätzlich um VBÄ + Gehaltserhöhungen	50,68	50,97	51,24	51,27	52,28	52,74	53,00
Differenz/Vorjahr	-	0,29	0,27	0,03	1,01	0,46	0,26
	in %						
Differenz/Vorjahr	-	0,6	0,5	0,1	2,0	0,9	0,5

¹ Rundungsdifferenzen

Quelle: Daten der MDW

Damit stellte sich die Entwicklung der korrigierten Personalaufwendungen an der MDW wie folgt dar:

Abbildung 4: Korrigierte Personalaufwendungen MDW (= Löhne, Altersversorgung und Sozialabgaben, korrigiert um Rückstellungen, Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse, VBÄ und Gehaltserhöhungen)



Quelle: Daten der MDW

Analog dazu ging der RH hinsichtlich der Vetmeduni Wien vor:

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

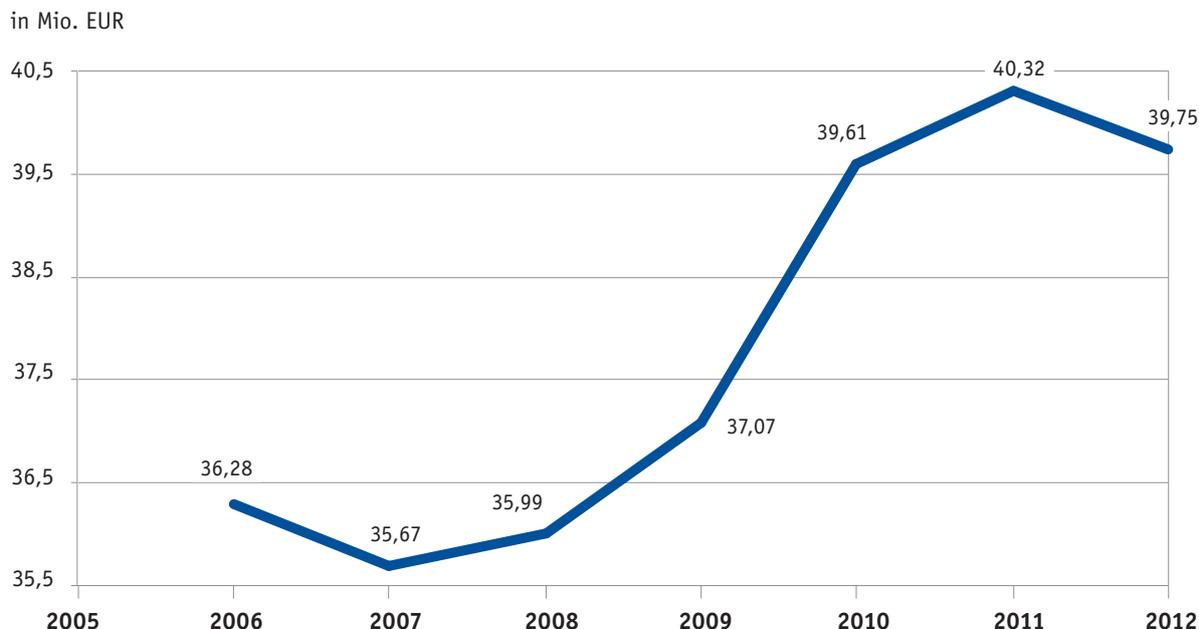
Tabelle 16: Korrigierte Personalaufwendungen Vetmeduni Wien							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR						
Personalaufwand gemäß Rechnungsabschluss	40,46	42,38	43,30	45,94	51,66	54,33	57,93
Summe aus a), d) und e) ¹	39,74	40,73	41,69	44,48	50,42	53,23	56,33
<i>davon</i>							
<i>a) Löhne</i>	31,74	32,86	33,42	35,43	39,24	41,77	44,26
<i>d) Altersversorgung</i>	1,77	1,61	1,91	2,18	3,48	2,89	3,08
<i>e) Sozialabgaben</i>	6,23	6,26	6,36	6,87	7,70	8,57	8,98
Summe aus a), d) und e) korrigiert um Rückstellungen + PK	38,48	38,99	41,24	44,39	48,72	53,05	55,19
Summe aus a), d) und e) korrigiert zusätzlich um VBÄ + Gehaltserhöhungen	36,28	35,67	35,99	37,07	39,61	40,32	39,75
Differenz/Vorjahr	-	- 0,61	0,32	1,08	2,53	0,72	- 0,58
	in %						
Differenz/Vorjahr	-	- 1,7	0,9	3,0	6,8	1,8	- 1,4

¹ Rundungsdifferenzen

Quelle: Daten der Vetmeduni Wien

Damit stellte sich die Entwicklung der korrigierten Personalaufwendungen an der Vetmeduni Wien wie folgt dar:

Abbildung 5: Korrigierte Personalaufwendungen Vetmeduni Wien (= Löhne, Altersversorgung und Sozialabgaben, korrigiert um Rückstellungen, Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse, VBÄ und Gehaltserhöhungen)



Quelle: Daten der Vetmeduni Wien

42.2 Der RH zeigte auf, dass an beiden überprüften Universitäten ein deutlicher Soforteffekt an korrigierten Personalmehraufwendungen im ersten vollen Jahr nach Inkrafttreten des KV (2010) zu verzeichnen war. Dies, obwohl die KV-Dienstgeberbeiträge zu den Pensionskassen in dieser Berechnung noch gar nicht enthalten waren. An der MDW betrug dieser Effekt rd. 1,01 Mio. EUR und an der Vetmeduni Wien rd. 2,53 Mio. EUR. In den Jahren vor und nach diesem Zeitpunkt waren die Änderungen wesentlich schwächer ausgeprägt.

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Auswirkungen des KV auf die Bezüge

43.1 Ergänzend zur obigen Darstellung verglich der RH an beiden überprüften Universitäten die Summen der Bezüge jener Beschäftigten, die sowohl im September 2009 als auch im Dezember 2009 (MDW – rd. 160 Köpfe)³⁴ bzw. im September 2009 und im Oktober 2009 (Vetmeduni Wien – rd. 610 Köpfe)³⁵ an der jeweiligen Universität beschäftigt waren und in den KV übergeleitet wurden. Dadurch konnte die Steigerung der Bezüge durch die Einführung des KV für diese Gruppe beziffert werden.

Tabelle 17: Bezugssummen vor und nach der Überleitung von Bediensteten in den KV (MDW)				
	September 2009	Dezember 2009	Differenz	Differenz
	in EUR			in %
Wissenschaftliches/künstlerisches Universitätspersonal ¹	325.423,66	346.688,78	+ 21.265,12	+ 6,5
Allgemeines Universitätspersonal	129.899,30	137.374,29	+ 7.474,99	+ 5,8
Gesamt	455.322,96	484.063,07	+ 28.740,11	+ 6,3

¹ exkl. Lektoren

Quelle: Daten der MDW, Berechnungen RH

Tabelle 18: Bezugssummen vor und nach der Überleitung von Bediensteten in den KV (Vetmeduni Wien)				
	September 2009	Oktober 2009	Differenz	Differenz
	in EUR			in %
Wissenschaftliches Universitätspersonal ¹	1.009.199,52	1.117.383,03	+ 108.183,51	+ 10,7
Allgemeines Universitätspersonal	446.341,19	463.885,54	+ 17.544,35	+ 3,9
Gesamt	1.455.540,71	1.581.268,57	+ 125.727,86	+ 8,6

¹ exkl. Lektoren

Quelle: Daten der Vetmeduni Wien, Berechnungen RH

43.2 Auch diese Analyse machte einen deutlichen Soforteffekt durch die Einführung des KV sichtbar, nämlich die Steigerung um rd. 6,3 % an der MDW und um rd. 8,6 % an der Vetmeduni Wien. Hochgerechnet auf ein ganzes Jahr, verdienten dieselben Mitarbeiter an der MDW um rd. 400.000 EUR und an der Vetmeduni Wien um rd. 1,76 Mio. EUR

³⁴ weil an der MDW die Daten über die Änderungen erst zu diesem Zeitpunkt verfügbar waren

³⁵ Residencies, Internships (= Teilnehmer an Weiterbildungsprogrammen an der Vetmeduni Wien) durch gleichwertige Gruppe von Residencies und Internships ersetzt

mehr als vor Einführung des KV. In diesem Zusammenhang verwies der RH kritisch auf den KV-Abschluss mit erheblichen Mehrkosten, die teilweise durch Umschichtungen innerhalb der Universitätsbudgets bedeckt werden mussten (siehe TZ 34).

Vergleich der Verdienstsommen zwischen dem VBG und dem KV

44.1 Wie der RH somit aufzeigte, führte der KV im Zeitpunkt seiner Einführung zu erheblichen Personalmehraufwendungen an den Universitäten. Um aber auch die langfristigen finanziellen Auswirkungen beurteilen zu können, berechnete der RH für ausgewählte KV-Verwendungsgruppen des allgemeinen Universitätspersonals modellhaft die Lebensverdienstsommen über 42 Dienstjahre und verglich diese mit jenen Lebensverdienstsommen, die ein VBG-Beschäftigter im selben Zeitraum erhalten hätte. Im Bereich des wissenschaftlichen/künstlerischen Universitätspersonals führte er analoge Berechnungen für die ehemaligen Säule 1-Assistenten (vier Jahre) und für Lektoren (acht Jahre) durch. Professoren wurden wegen der in Berufungsverhandlungen überwiegend frei zu vereinbarenden Bezüge (vorher und nachher) nicht in die Betrachtung einbezogen.

Zwischen den für den Verdienst maßgeblichen Regelungen des VBG und des KV bestanden nämlich wesentliche Unterschiede (21 Gehaltsstufen im VBG, KV Grundstufe bis Regelstufen 4 bis 7). Die Vorrückungen im VBG waren alle zwei Jahre, im KV waren die Verweildauern in der Grundstufe jeweils drei Jahre, in den verschiedenen Regelstufen 1 bis 7 in Abhängigkeit der jeweiligen Verwendungsgruppe zwischen drei und acht Jahren.

Es ergaben sich folgende Unterschiede in den Lebensverdienstsommen:

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Tabelle 19: Vergleich Bruttobezug nach KV mit Bruttobezug nach Universitäts-Abgeltungsgesetz; ehemalige Säule 1-Assistenten

Verwendungsgruppe KV	Bruttobezug KV (4 Jahre)	Verwendungsgruppe	Bruttobezug Universitäts-Abgeltungsgesetz (4 Jahre)	kumulierte Differenz über 4 Jahre	Differenz
	in 1.000 EUR		in 1.000 EUR		
B1	140,79	wissenschaftliche Mitarbeiter in Ausbildung (Säule 1)	113,90	+ 26,89	+ 23,60

Quellen: Angaben der Österreichischen Universitätenkonferenz bzw. Dachverband der Universitäten; Berechnungen des RH

Tabelle 20: Vergleich Bruttobezug nach KV mit Bruttobezug nach Universitäts-Abgeltungsgesetz (Durchschnittssatz über 21 Universitäten); Lektoren für 4 Semesterwochenstunden

Verwendungsgruppe KV	Bruttobezug KV (8 Jahre)	Verwendungsgruppe	Bruttobezug Universitäts-Abgeltungsgesetz (8 Jahre)	kumulierte Differenz über 8 Jahre	Differenz
	in 1.000 EUR		in 1.000 EUR		
B2	94,71	Lektorenstunden Universitäts-Abgeltungsgesetz	70,40	+ 24,31	+ 34,50

Quellen: Angaben der MDW, Vetmeduni Wien; Österreichische Universitätenkonferenz; Berechnungen des RH

Tabelle 21: Vergleich Bruttobezug nach KV mit Bruttobezug nach VBG; allgemeines Universitätspersonal ausgewählter Verwendungsgruppen (grafische Darstellung siehe Anhang 2):

Verwendungsgruppe KV ¹	Bruttobezug KV (42 Jahre)	Verwendungsgruppe VBG	Bruttobezug VBG (42 Jahre)	kumulierte Differenz über 42 Jahre	Differenz
	in 1.000 EUR		in 1.000 EUR		
V	2.122,84	v1/3	2.105,32	+ 17,52	+ 0,8
IVa	1.819,14	v1/1	1.825,75	- 6,61	- 0,4
IIIa	1.384,99	v2/2	1.420,85	- 35,86	- 2,5
IIb	1.167,65	v3/3	1.166,73	+ 0,92	+ 0,1
I	998,85	h2	1.034,65	- 35,80	- 3,5
I	998,85	h4	956,06	+ 42,80	+ 4,5

¹ Erläuterung Verwendungsgruppen siehe Anhang 4

Quellen: Mehrkostenberechnung Dachverband der Universitäten 2007; Aktualisierung durch RH aus Basis 2009

44.2 Während die Lebensverdienstsumme von Mitarbeitern des allgemeinen Universitätspersonals annähernd gleich blieb, kam es in Teilbereichen des wissenschaftlichen/künstlerischen Universitätspersonals, namentlich den ehemaligen Säule 1-Assistenten und den Lektoren, zu erheblichen finanziellen Besserstellungen.

Die ehemaligen Säule 1-Assistenten wurden bis zum Inkrafttreten des KV in der Regel analog den früheren – valorisierten – Gehaltsansätzen des Universitäts-Abgeltungsgesetzes bezahlt. Ihr Verdienst stieg über einen Zeitraum von vier Jahren um insgesamt rd. 27.000 EUR, erhöhte sich um fast ein Viertel.

Was die Lektoren betraf, so stieg ihr Verdienst um mehr als ein Drittel, was über einen Zeitraum von acht Jahren einen hochgerechneten Mehrverdienst eines Lektors von rd. 24.000 EUR ergab.

Je nach Verwendungsgruppe stellte der RH ein Sinken der Lebensverdienstsummen des allgemeinen Universitätspersonals um bis zu 3,5 %, aber auch ein Ansteigen um bis zu 4,5 % fest. Über den betrachteten Zeitraum von 42 Dienstjahren ergab sich damit aus seiner Sicht insgesamt eine weitgehende Aufwandsneutralität.

Bezugserhöhungen KV im Vergleich zu VBG

45.1 Die Entwicklung der Lebensverdienstsummen von Arbeitnehmern der Universitäten wird in starkem Maß von den jeweiligen Gehaltsabschlüssen abhängen. Der RH verglich daher die bisherigen Bezugserhöhungen von KV-Bediensteten mit jenen der Mitarbeiter nach VBG:

Tabelle 22: Bezugserhöhungen KV im Vergleich zu VBG		
Jahr	KV	VBG
2010	+ 0,9 % und + 4 EUR	+ 0,9 % und + 4 EUR
2011	+ 34,50 EUR	+ 0,85 %, mindestens 25,50 EUR
2012	+ 3,00 %	+ 2,56 % und + 11,10 EUR; ab 1. Februar

Quellen: Angaben der MDW und der Vetmeduni Wien

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

45.2 Die Bezugserhöhungen gemäß KV bzw. VBG erfolgten bisher in einem ähnlichen Ausmaß und boten daher keinen Anlass, die Aussagen des RH zur Entwicklung der Lebensverdienstsummen der einzelnen Beschäftigtengruppen für die Zukunft zu relativieren.

Dienstgeberbeiträge zu Pensionskassen

46.1 Wie unter TZ 28 und TZ 29 dargestellt, war die Erteilung einer Pensionskassenzusage durch die Universitäten für alle bei ihnen beschäftigten Arbeitnehmer ein Kernelement des KV und des Zusatz-KV. Bis zum Ende der örtlichen Gebarungsüberprüfung hatten alle Universitäten, mit Ausnahme der Universität Salzburg, entsprechende Pensionskassenverträge abgeschlossen. Diese wurden schon in den Mehrkostenberechnungen der Universitäten und des Dachverbands der Universitäten als größte Kostentreiber ausgewiesen:

Tabelle 23: Mehrkostenberechnung 2007 betreffend Dienstgeberbeiträge für die Pensionskassen aller Universitäten									
	2008 ¹	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
	in Mio. EUR								
Dienstgeberbeiträge zu Pensionskassen	33,30	16,90	19,50	21,70	24,10	26,60	28,70	30,80	201,60

¹ inkl. Nachzahlungen

Quellen: Österreichische Universitätenkonferenz; Dachverband der Universitäten

46.2 Der RH stellte fest, dass der Dachverband der Universitäten in der Berechnung 2007 für alle Universitäten die Mehrkosten durch die Dienstgeberbeiträge zu Pensionskassen für den Zeitraum 2008 bis 2015 (inkl. Nachzahlungen) mit rd. 201,60 Mio. EUR abschätzte. Er wies kritisch darauf hin, dass dies rd. 36,9 % der insgesamt erwarteten Mehrkosten waren.

47.1 Auch zu den Pensionskassenbeiträgen gab es 2009 eine im Hinblick auf die Übergangsbestimmungen adaptierte Mehrkostenberechnung:

Tabelle 24: Mehrkostenberechnung 2009 betreffend Dienstgeberbeiträge für die Pensionskassen aller Universitäten

	2009 ¹	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
	in Mio. EUR							
Dienstgeberbeiträge zu Pensionskassen	38,90	16,60	19,70	24,10	26,60	28,70	30,90	185,50

¹ inkl. Nachzahlungen

Quellen: Österreichische Universitätenkonferenz; Dachverband der Universitäten

47.2 Der RH stellte fest, dass sich aufgrund der Übergangsbestimmungen die erwarteten Mehrkosten gegenüber den ursprünglichen Annahmen um rd. 16,10 Mio. EUR auf rd. 185,50 Mio. EUR für Pensionskassen 2009 bis 2015 (inkl. Nachzahlungen) verringerten. Er wies kritisch darauf hin, dass dies rd. 42,5 % der insgesamt erwarteten Mehrkosten waren. Nach Ansicht des RH verlagerten zwar die Übergangsbestimmungen den Finanzierungsbedarf zeitlich, lösten diesen aber nicht generell.

48.1 Den zuvor dargestellten angenommenen Mehraufwendungen stellte der RH die tatsächlichen Aufwendungen für Dienstgeberbeiträge zu Pensionskassen gegenüber, wobei der Zeitraum 2009 bis 2012 betrachtet wurde. In diesem Zeitraum waren laut der Mehrkostenberechnung 2009 Aufwendungen inkl. Nachzahlungen in Höhe von rd. 99,30 Mio. EUR geplant.

Tabelle 25: Tatsächliche Pensionskassenbeiträge für KV-Bedienstete aller Universitäten (inkl. Nachzahlungen) 2009 bis 2012

	2009	2010	2011	2012	Summe ¹
	in Mio. EUR				
Dienstgeberbeiträge zu Pensionskassen laufend	2,31	10,41	17,46	32,41	62,60
in Wartefrist	0,67	4,42	5,99	8,30	19,38
Past-Service	6,27	7,41	2,72	4,75	21,15
Summe¹	9,25	22,24	26,17	45,47²	103,13

¹ Rundungsdifferenzen

² Erstes Jahr nach Ablauf der Übergangsbestimmungen mit 30. September 2011

Quellen: Angaben der Universitäten

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

48.2 Der RH zeigte auf, dass die Universitäten, obwohl erst knapp vier Jahre seit Inkrafttreten des KV vergangen waren, bereits um rd. 3,83 Mio. EUR (rd. + 3,9 %) mehr an Dienstgeberbeiträgen für Pensionskassen aufgewendet hatten als seinerzeit kalkuliert. Dies, obwohl eine Universität noch gar keinen Pensionskassenvertrag abgeschlossen hatte.

49.1 In der Folge stellte der RH auch einen Vergleich der 2009 an den überprüften Universitäten kalkulierten Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse mit den tatsächlichen Aufwendungen an:

Tabelle 26: Mehrkostenberechnung 2009 betreffend Dienstgeberbeiträge für die Pensionskasse der MDW								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
	in 1.000 EUR							
Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse	1.525,87	544,43	620,72	755,27	858,89	919,17	1.022,85	6.247,20

Quellen: Berechnungen der MDW bzw. der Österreichischen Universitätenkonferenz; Dachverband der Universitäten

Diesen angenommenen Werten stellte der RH die tatsächlichen Aufwendungen für Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse gegenüber, wobei der Zeitraum 2009 bis 2012 betrachtet wurde. In diesem Zeitraum waren laut der Mehrkostenberechnung 2009 Aufwendungen inkl. Nachzahlungen in Höhe von rd. 3,45 Mio. EUR geplant. Tatsächlich wendete die MDW jedoch nur rd. 2,86 Mio. EUR auf. Damit lagen die tatsächlichen Aufwendungen für die Pensionskasse um rd. 0,59 Mio. EUR oder rd. 17,1 % unter den geplanten Aufwendungen.

Analog ging der RH an der Vetmeduni Wien vor:

Tabelle 27: Mehrkostenberechnung 2009 betreffend Dienstgeberbeiträge für die Pensionskasse der Vetmeduni Wien								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
	in 1.000 EUR							
Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse	1.209,21	542,25	613,98	759,97	816,19	872,44	918,72	5.732,76

Quellen: Berechnungen der Vetmeduni Wien bzw. Österreichischen Universitätenkonferenz; Dachverband der Universitäten

Diesen angenommenen Werten stellte der RH die tatsächlichen Aufwendungen für Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse gegenüber, wobei der Zeitraum 2009 bis 2012 betrachtet wurde. In diesem Zeitraum waren laut der Mehrkostenberechnung 2009 Aufwendungen inkl. Nachzahlungen in Höhe von rd. 3,13 Mio. EUR geplant. Tatsächlich wendete die Vetmeduni Wien jedoch rd. 3,04 Mio. EUR auf. Damit lagen die tatsächlichen Aufwendungen für Pensionskassenbeiträge um rd. 0,09 Mio. EUR oder rd. 2,9 % unter den geplanten Aufwendungen.

49.2 Der RH stellte fest, dass an beiden überprüften Universitäten – entgegen dem gesamtuniversitären Trend – im Zeitraum 2009 bis 2012 die tatsächlichen Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse unter den im Jahr 2009 angenommenen Werten lagen.

Dienstgeberbeiträge zu Pensionskassen an allen Universitäten

50.1 (1) Wie unter TZ 29 dargestellt, wurden im KV die Dienstgeberbeiträge im Dauerrecht für Professoren mit 10 % und für das sonstige Personal mit 3 %, für Bezugsanteile über der Höchstbeitragsgrundlage mit 10 % des KV-Bruttobezugs festgelegt.

(2) Die Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse für Bundesbedienstete lagen bei 0,75 % des Ist-Bruttobezugs.

(3) Bei ausgegliederten Einrichtungen des Bundes wurden jedoch teilweise höhere Dienstgeberbeiträge zu Pensionskassen bezahlt. Der RH verglich daher diese Beiträge mit den Dienstgeberbeiträgen der Universitäten zu Pensionskassen für KV-Bedienstete:

Tabelle 28: Vergleich der Dienstgeber-Pensionskassenbeiträge des Bundes mit jenen ausgewählter ausgegliederter Einrichtungen

Dienstgeber	Dienstgeber-Beitrag	Berechnungsbasis
	in %	
Bund VBG/BDG	0,75	Ist-Bruttobezug
Bundesrechenzentrum GmbH	5,03 (FG ¹ 1 und 2) 5,53 (FG ¹ 3 und 4) 6,04 (FG ¹ 5 bis 9)	KV-Mindestgrundgehalt der FG ¹ 1 Stufe 2
Österr. Finanzmarktaufsicht	3,0 bis 6,0	- ²
Bundespensionskasse AG	5,0	Ist-Bruttobezug + Sonderzahlungen
Österr. Bundesfinanzierungsagentur	3,0	Ist-Bruttobezug
BundesimmobiliengesmbH	1,25 1,5 (ab 4. Jahr)	KV-Bruttobezug

¹ Funktionsgruppe(n)

² keine Angaben

Quellen: Angaben der ausgewählten ausgegliederten Einrichtungen; BMF (Abteilung I/7)

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

50.2 Der RH hielt kritisch fest:

- Die Dienstgeberbeiträge zu den Pensionskassen für Professoren waren höher als die bei den betrachteten Ausgliederungen zur Anwendung gekommenen Beitragssätze.
- Die Beitragssätze für die Professoren waren 13,3-mal so hoch und jene des sonstigen Universitätspersonals immerhin noch viermal so hoch wie jene der Bundesbediensteten.³⁶

51.1 Die im KV bzw. im Zusatz-KV genannten Sätze für die Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse von 10 % bzw. 3 % im Dauerrecht sowie 7,27 % bzw. 2,18 % im Übergangszeitraum waren außerdem lediglich Mindestwerte, die von den Universitäten im Interesse der Arbeitnehmer auch überschritten werden konnten.

Der RH erhob mittels Fragebögen die Höhe der an allen 21 Universitäten für die KV-Mitarbeiter tatsächlich zur Anwendung gelangten Sätze der Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse für Professoren und für das sonstige Universitätspersonal, und zwar sowohl für den Übergangszeitraum 1. Oktober 2009 bis 30. September 2011, als auch für den Zeitraum ab 1. Oktober 2011 (Dauerrecht), sowie deren Berechnungsbasis. Demnach gingen die einzelnen Universitäten wie folgt vor:

³⁶ Allerdings waren die Berechnungsbasen des Bundes und einiger Universitäten unterschiedlich.

Tabelle 29: Dienstgeber-Pensionskassenbeiträge Professoren – Übergangsbestimmungen

Universität	Dienstgeber-Beitrag		Berechnungsbasis
	ab 1. Oktober 2009	ab 1. Oktober 2010	
	in %		
Medizinische Universität Wien	10,00	10,00	Ist-Bruttobezug
Technische Universität Wien	10,00	10,00	Ist-Bruttobezug
Universität Wien	10,00	10,00	Ist-Bruttobezug
Veterinärmedizinische Universität Wien	10,00	10,00	KV-Bruttobezug
Technische Universität Graz	7,27/10,00 ¹	7,27/10,00 ¹	Ist-Bruttobezug
Medizinische Universität Graz	7,27	7,27	Ist-Bruttobezug
Medizinische Universität Innsbruck	7,27 ¹	7,27 ¹	Ist-Bruttobezug
Montanuniversität Leoben	7,27	7,27	Ist-Bruttobezug
Universität für angewandte Kunst Wien	7,27	7,27	Ist-Bruttobezug
Universität für Bodenkultur Wien	7,27	7,27	Ist-Bruttobezug
Universität Graz	7,27 ¹	7,27 ¹	Ist-Bruttobezug
Universität für Musik und darstellende Kunst Graz	7,27	7,27	Ist-Bruttobezug
Wirtschaftsuniversität Wien	7,27 ²	7,27 ²	Ist-Bruttobezug
Universität Innsbruck	7,27	7,27	KV-Bruttobezug ¹
Akademie der bildenden Künste Wien	7,27	7,27	KV-Bruttobezug
Universität Klagenfurt	7,27	7,27	KV-Bruttobezug
Universität für künstlerische und industrielle Gestaltung Linz	7,27	7,27	KV-Bruttobezug
Universität Linz	7,27	7,27	KV-Bruttobezug
Universität Mozarteum Salzburg	7,27	7,27	KV-Bruttobezug
Universität für Musik und darstellende Kunst Wien	7,27	7,27	KV-Bruttobezug
Universität Salzburg	–	–	–

¹ einzelne Sonderregelungen für Professoren

² zweckgewidmete Überzahlung für Pensionskassen-Dienstgeberbeiträge (Differenz zu Übergangsregelung)

Quellen: Angaben der Universitäten

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Tabelle 30: Dienstgeber–Pensionskassenbeiträge Professoren – ab 1. Oktober 2011		
Universität	Dienstgeber–Beitrag	Berechnungsbasis
	ab 1. Oktober 2011	
	in %	
Medizinische Universität Graz	10,00	Ist–Bruttobezug
Medizinische Universität Innsbruck	10,00	Ist–Bruttobezug
Medizinische Universität Wien	10,00	Ist–Bruttobezug
Montanuniversität Leoben	10,00	Ist–Bruttobezug
Technische Universität Graz	10,00	Ist–Bruttobezug
Technische Universität Wien	10,00	Ist–Bruttobezug
Universität für angewandte Kunst Wien	10,00	Ist–Bruttobezug
Universität für Bodenkultur Wien	10,00	Ist–Bruttobezug
Universität Graz	10,00	Ist–Bruttobezug
Universität für Musik und darstellende Kunst Graz	10,00	Ist–Bruttobezug
Universität Wien	10,00	Ist–Bruttobezug
Wirtschaftsuniversität Wien	10,00	Ist–Bruttobezug
Universität Innsbruck	10,00	KV–Bruttobezug ¹
Akademie der bildenden Künste Wien	10,00	KV–Bruttobezug
Universität Klagenfurt	10,00	KV–Bruttobezug
Universität für künstlerische und industrielle Gestaltung Linz	10,00	KV–Bruttobezug
Universität Linz	10,00	KV–Bruttobezug
Universität Mozarteum Salzburg	10,00	KV–Bruttobezug
Universität für Musik und darstellende Kunst Wien	10,00	KV–Bruttobezug
Veterinärmedizinische Universität Wien	10,00	KV–Bruttobezug ¹
Universität Salzburg	–	–

¹ einzelne Sonderregelungen für Professoren

Quellen: Angaben der Universitäten

Tabelle 31: Dienstgeber–Pensionskassenbeiträge sonstiges Universitätspersonal – Übergangsbestimmungen

Universität	Dienstgeber–Beitrag		Berechnungsbasis
	ab 1. Oktober 2009	ab 1. Oktober 2010	
	in %		
Technische Universität Wien	3,00	3,00	Ist– Bruttobezug
Veterinärmedizinische Universität Wien	3,00	3,00	KV–Bruttobezug
Medizinische Universität Graz	2,18	2,18	Ist–Bruttobezug
Medizinische Universität Wien	2,18	2,18	Ist–Bruttobezug
Montanuniversität Leoben	2,18	2,18	Ist–Bruttobezug
Technische Universität Graz	2,18	2,18	Ist–Bruttobezug
Universität für Bodenkultur Wien	2,18	2,18	Ist–Bruttobezug
Universität Graz	2,18	2,18	Ist–Bruttobezug
Universität für Musik und darstellende Kunst Graz	2,18	2,18	Ist–Bruttobezug
Wirtschaftsuniversität Wien	2,18	2,18	Ist–Bruttobezug
Akademie für bildende Künste Wien	2,18	2,18	KV–Bruttobezug
Medizinische Universität Innsbruck	2,18	2,18	KV–Bruttobezug
Universität für angewandte Kunst Wien	2,18	2,18	KV–Bruttobezug
Universität Innsbruck	2,18	2,18	KV–Bruttobezug
Universität Klagenfurt	2,18	2,18	KV–Bruttobezug
Universität für künstlerische und industrielle Gestaltung Linz	2,18	2,18	KV–Bruttobezug
Universität Linz	2,18	2,18	KV–Bruttobezug
Universität Mozarteum Salzburg	2,18	2,18	KV–Bruttobezug
Universität für Musik und darstellende Kunst Wien	2,18	2,18	KV–Bruttobezug
Universität Wien	2,18	2,18	KV–Bruttobezug
Universität Salzburg	–	–	–

Quellen: Angaben der Universitäten

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Tabelle 32: Dienstgeber–Pensionskassenbeiträge sonstiges Universitätspersonal – ab 1. Oktober 2011		
Universität	Dienstgeber–Beitrag	Berechnungsbasis
	ab 1. Oktober 2011	
	in %	
Medizinische Universität Graz	3,00	Ist–Bruttobezug
Medizinische Universität Wien	3,00	Ist–Bruttobezug
Montanuniversität Leoben	3,00	Ist–Bruttobezug
Technische Universität Graz	3,00	Ist–Bruttobezug
Technische Universität Wien	3,00	Ist–Bruttobezug
Universität für Bodenkultur Wien	3,00	Ist–Bruttobezug
Universität Graz	3,00	Ist–Bruttobezug
Universität für Musik und darstellende Kunst Graz	3,00	Ist–Bruttobezug
Wirtschaftsuniversität Wien	3,00	Ist–Bruttobezug
Akademie für bildende Künste Wien	3,00	KV–Bruttobezug
Medizinische Universität Innsbruck	3,00	KV–Bruttobezug
Universität für angewandte Kunst Wien	3,00	KV–Bruttobezug
Universität Innsbruck	3,00	KV–Bruttobezug
Universität Klagenfurt	3,00	KV–Bruttobezug
Universität für künstlerische und industrielle Gestaltung Linz	3,00	KV–Bruttobezug
Universität Linz	3,00	KV–Bruttobezug
Universität Mozarteum Salzburg	3,00	KV–Bruttobezug
Universität für Musik und darstellende Kunst Wien	3,00	KV–Bruttobezug
Universität Wien	3,00	KV–Bruttobezug
Veterinärmedizinische Universität Wien	3,00	KV–Bruttobezug
Universität Salzburg	–	–

Quellen: Angaben der Universitäten

Die Höhe der Beitragssätze begründeten die Verhandlungsparteien des KV damit, dass bereits durch die Regelungen des VBG eine Weichenstellung für die Professoren erfolgt sei; ferner seien durch den Wechsel vom öffentlichen Dienstrecht in das Arbeitsrecht und damit in das allgemeine Pensionsversicherungsrecht aufgrund der dort geltenden Höchstbeitragsgrundlage Einkommensausfälle entstanden, die durch die Pensionskassenregelung teilweise ausgeglichen werden sollten.

Geringere Dienstgeberbeiträge für Professoren hätten zudem negative Auswirkungen auf die Gewinnung – insbesondere ausländischer – Lehrender gehabt. Im Übrigen seien die im Jahr 2005 vereinbarten Gehaltsansätze im KV-Entwurf bis zum Abschluss 2009 nicht im selben Ausmaß valorisiert worden wie die Bezüge der Bundesbediensteten. So wurden jene für 2006 (Bund 2,7 %-Valorisierung, KV 2,5 %) nur teilweise, jene für 2007 (Bund 2,35 %) nicht mitvollzogen. Zudem wäre in diesem Zusammenhang auch der Pensionskassenbeitrag des Bundes in Höhe von 0,75 % zu berücksichtigen.

51.2 (1) Der RH stellte unterschiedliche Vorgangsweisen der einzelnen Universitäten fest:

- Die schon grundsätzlich großzügigen Beitragssätze wurden von zahlreichen Universitäten auch noch von einer höheren Basis berechnet.
- Nach Auslaufen der Übergangsbestimmungen zahlte die Mehrheit der Universitäten, nämlich zwölf von 20, die Dienstgeberbeiträge zur Pensionskasse nicht vom KV-Bruttobezug, sondern vom in der Regel deutlich höheren Ist-Bruttobezug der Professoren. Auch hier gingen die Universitäten beim sonstigen Universitätspersonal restriktiver vor, immerhin neun der 20 Universitäten berechneten aber auch bei dieser Personalgruppe den Pensionskassenbeitrag vom Ist-Bruttobezug.
- Lediglich sieben von 20 Universitäten wendeten hinsichtlich der Gruppe der Professoren die kostendämpfenden Übergangsbestimmungen in vollem Umfang an, was den Übergangszeitraum betraf. Etwas kostenbewusster gingen sie beim sonstigen Universitätspersonal vor, wo zehn von 20 Universitäten sowohl den niedrigeren Beitragssatz als auch den KV-Bruttobezug zugrunde legten (siehe Tabelle 31).
- Was die überprüften Universitäten betraf, so wählte die MDW in allen Fällen die kostengünstigste Variante: niedriger Beitragssatz im Übergangszeitraum sowie KV-Bruttobezug. Die Vetmeduni Wien hingegen wandte auch im Übergangszeitraum den höheren Beitragssatz des Dauerrechts an, was zu vermeidbaren Mehraufwendungen in Höhe von rd. 345.000 EUR führte. Andererseits wandte sie jedoch stets den KV-Bruttobezug an und legte nicht, wie andere Universitäten, den Ist-Bruttobezug zugrunde.

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

(2) Die Argumentation der KV-Parteien hinsichtlich der Höhe der Beitragssätze vermochte der RH nur eingeschränkt nachzuvollziehen. So erschien etwa der Pensionskassenbeitrag von 10 % für Gehaltsbestandteile über der Höchstbeitragsgrundlage nicht nachvollziehbar.

(3) Der RH wies darauf hin, dass daher KV-Bedienstete des sonstigen Universitätspersonals mit Bezügen über der Höchstbeitragsgrundlage pensionsrechtlich besser gestellt waren als jene mit Bezügen unterhalb der Höchstbeitragsgrundlage.

(4) Auch sah der RH keine (rechtliche) Verpflichtung, den im VBG festgelegten Beitragssatz für bestimmte Professorengruppen von 10 % als „Vorgabe“ auch für die Zeit ab 2004 vorzusehen. Das Argument der Universitäten, dass eine geringere Dienstgeber-Beitragsleistung die Rekrutierung von Lehrpersonal negativ beeinflusst hätte, war in dieser allgemeinen Form nicht plausibel. Ferner verwies der RH auf die mehrfachen Reformen des – als Vergleich herangezogenen – Beamtenpensionsrechts, die zu einer gravierenden Absenkung der Pensionsansprüche auf – im Endausbau – ASVG-Niveau führen werden, wobei diese Ausfälle nicht durch die Pensionskasse des Bundes ausgeglichen werden. Zudem stellen die im KV festgesetzten hohen Sätze nur eine Mindestnorm dar, die ausschließlich einer Anpassung nach oben offensteht. Aus dieser Sicht erscheint ein Beitragssatz von 10 % – insbesondere in Fällen, in denen der tatsächliche Bezug als Bemessungsgrundlage herangezogen wird – hoch. Nach Meinung des RH wäre es im Sinne einer sparsamen Gebarung angebracht gewesen, die Dienstgeber-Beitragssätze geringer anzusetzen, mit der Möglichkeit, in berechtigten Einzelfällen höhere Beiträge einzelvertraglich vereinbaren zu können.

Abgeltung der Mehrkosten aller Universitäten durch das BMWF

52.1 Nachdem der KV ohne Umsetzung der Einsparungsvarianten des BMF (TZ 32) und des BMWF (TZ 33) vom Dachverband der Universitäten und der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst abgeschlossen wurde, erhielten die Universitäten zur teilweisen Abgeltung der Mehrkosten des KV für das Jahr 2009, zusätzlich zum bereits für die Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 vereinbarten Globalbudget in Höhe 6,75 Mrd. EUR, 50 Mio. EUR. Weitere 90 Mio. EUR wurden ihnen in der folgenden Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 als Teil des Globalbudgets in Höhe von 7,89 Mrd. EUR zur Verfügung gestellt. Der RH verglich diese (zusätzlichen) Budgetmittel mit den vom Dachverband der Universitäten 2009 berechneten Mehrkosten:

Tabelle 33: Abgeltung der Mehrkosten aller Universitäten 2009 bis 2012

	2009	2010	2011	2012	Summe
	in Mio. EUR				
Berechnete Mehrkosten (Tabelle 9)	49,20	38,80	52,60	68,50	209,10
Zuweisung BMWf	50,00	30,00	30,00	30,00	140,00
d.s. in % der berechneten Mehrkosten	101,6	77,3	57,0	43,8	67,0

Quellen: Österreichische Universitätenkonferenz; Dachverband der Universitäten; BMWf

52.2 Der RH stellte dazu kritisch fest, dass von den KV-Partnern weder die Einsparungsvorschläge des BMF noch jene des BMWf aufgegriffen wurden, sondern der mit den höchsten Mehrkosten verbundene Vorschlag der Universitäten (lediglich abgemildert durch Übergangsbestimmungen, siehe TZ 34) umgesetzt wurde. Dadurch waren bspw. im Jahre 2012 rd. 38,50 Mio. EUR aus den Budgets der Universitäten durch universitätsinterne Umschichtungen zu bedecken. Dies könnte zu Einschränkungen des Lehrbetriebs führen (siehe TZ 74).

Abgeltung der Mehrkosten der überprüften Universitäten durch das BMWf

53.1 Der Mehrkostenberechnung der MDW standen folgende Zuweisungen des BMWf an die MDW für die Jahre 2009 bis 2012 gegenüber:

Tabelle 34: Abgeltung der Mehrkosten der MDW 2009 bis 2012

	2009	2010	2011	2012	Summe
	in 1.000 EUR				
Berechnete Mehrkosten	1.762,99	1.520,34	1.844,54	2.498,28	7.626,15
Zuweisung BMWf	1.800,00	1.200,00	1.200,00	1.200,00	5.400,00
d.s. in % der berechneten Mehrkosten	102,1	78,9	65,1	48,0	70,8
Zum Vergleich: Abgeltung der berechneten Mehrkosten (in %) über alle Universitäten (siehe Tabelle 33)	101,6	77,3	57,0	43,8	67,0

Quellen: Österreichische Universitätenkonferenz; Dachverband der Universitäten; MDW

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

53.2 Der RH stellte fest, dass die MDW im Vergleich über alle Universitäten einen höheren Anteil der Zuweisung des BMWF zur Abgeltung der berechneten Mehrkosten erhielt.

54.1 Der Mehrkostenberechnung der Vetmeduni Wien standen folgende Zuweisungen des BMWF an die Vetmeduni Wien für die Jahre 2009 bis 2012 gegenüber:

Tabelle 35: Abgeltung der Mehrkosten der Vetmeduni Wien 2009 bis 2012					
	2009	2010	2011	2012	Summe
	in 1.000 EUR				
Berechnete Mehrkosten	1.415,08	1.225,26	1.725,81	1.980,21	6.346,36
Zuweisung BMWF	1.400,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	4.400,00
d.s. in % der berechneten Mehrkosten	98,9	81,6	57,9	50,5	69,3
Zum Vergleich: Abgeltung der berechneten Mehrkosten (in %) über alle Universitäten (siehe Tabelle 33)	101,6	77,3	57,0	43,8	67,0

Quellen: Österreichische Universitätenkonferenz; Dachverband der Universitäten; Vetmeduni Wien

54.2 Der RH stellte fest, dass die Vetmeduni Wien im Vergleich über alle Universitäten 2009 einen geringeren, aber 2010 bis 2012 einen höheren Anteil der Zuweisung des BMWF zur Abgeltung der berechneten Mehrkosten erhielt.

Abschätzung der angefallenen Aufwendungen

55.1 Wie bereits unter TZ 42 dargestellt, war an den überprüften Universitäten eine Ermittlung der tatsächlich angefallenen Mehrkosten des KV nicht durchgeführt worden.

Deshalb versuchte der RH für den Zeitraum 2009 bis 2012 die „Ist-Kosten“ für den KV an den überprüften Universitäten abzuschätzen, indem er die angeführten korrigierten Personalmehraufwendungen (siehe TZ 42) und die tatsächlichen Aufwendungen für die Dienstgeberbeiträge zu den Pensionskassen (einschließlich Nachzahlungen) (siehe TZ 49) summierte.

55.2 An der MDW betragen die näherungsweise ermittelten „Ist-Kosten“ für diesen Zeitraum rd. 7 Mio. EUR (Soforteffekte rd. 4,36 Mio. EUR und Dienstgeberbeiträge zu den Pensionskassen rd. 2,86 Mio. EUR) und an der Vetmeduni Wien rd. 16 Mio. EUR (Soforteffekte rd. 12,79 Mio. EUR

und Dienstgeberbeiträge zu den Pensionskassen rd. 3,04 Mio. EUR). Diese Mehraufwendungen waren auf KV- und Struktureffekte zurückzuführen.

Einstufung des allgemeinen Universitätspersonals

56.1 (1) Alle Arbeitnehmer des allgemeinen Universitätspersonals wurden nach der Art ihrer vorwiegend ausgeübten Tätigkeit und je nach Erfüllung der Einreihungskriterien in eine von acht Verwendungsgruppen eingereiht. Demnach erhielten Arbeitnehmer in den Grundstufen folgende Monatsbezüge (ohne Zulagen etc.):

Tabelle 36: Gehaltsschema 2012 allgemeines Universitätspersonal (Grundstufen)

Verwendungsgruppen ¹	Grundstufe	Vorrückungszeitraum
	in EUR	
I	1.455,90	3 Jahre
IIa	1.569,10	3 Jahre
IIb	1.682,40	3 Jahre
IIIa	1.795,70	3 Jahre
IIIb	2.079,00	3 Jahre
IVa	2.305,40	3 Jahre
IVb	2.532,00	3 Jahre
V	2.758,50	3 Jahre

¹ Erläuterung Verwendungsgruppen siehe Anhang 4

Quelle: Kollektivvertrag für die Arbeitnehmer der Universitäten 2012

(2) Wie und wieviele Arbeitnehmer in die einzelnen Verwendungsgruppen eingereiht wurden, wirkte sich daher maßgeblich auf die Personalaufwendungen aus. Der RH erhob daher mittels Fragebogens an alle 21 Universitäten die Anzahl der Arbeitnehmer in den einzelnen Verwendungsgruppen (siehe auch Anhang 3).

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Abbildung 6: Anteil (in %) und Anzahl (absolut) der KV-Mitarbeiter in der Verwendungsgruppe I des allgemeinen Universitätspersonals je Universität

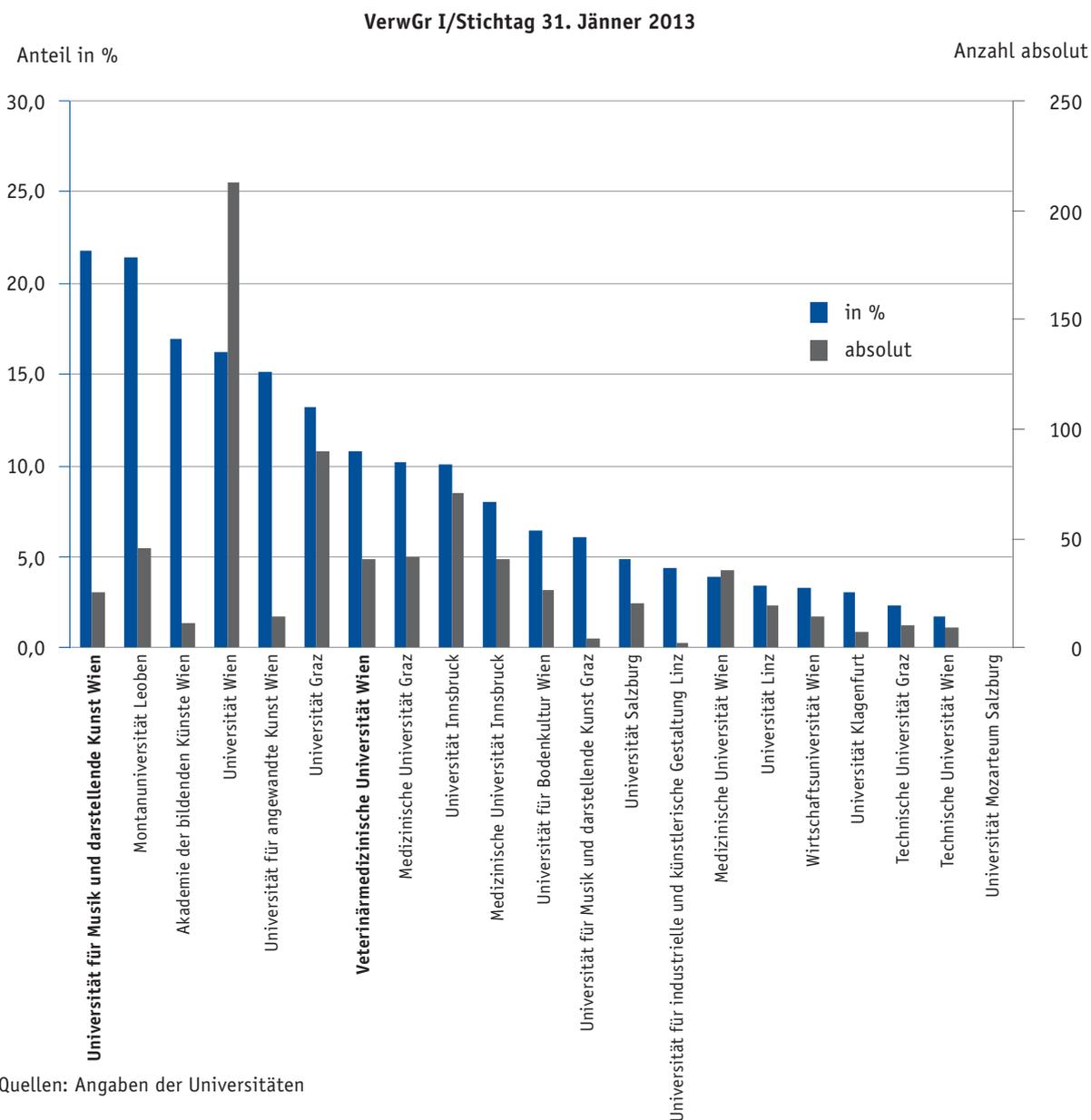
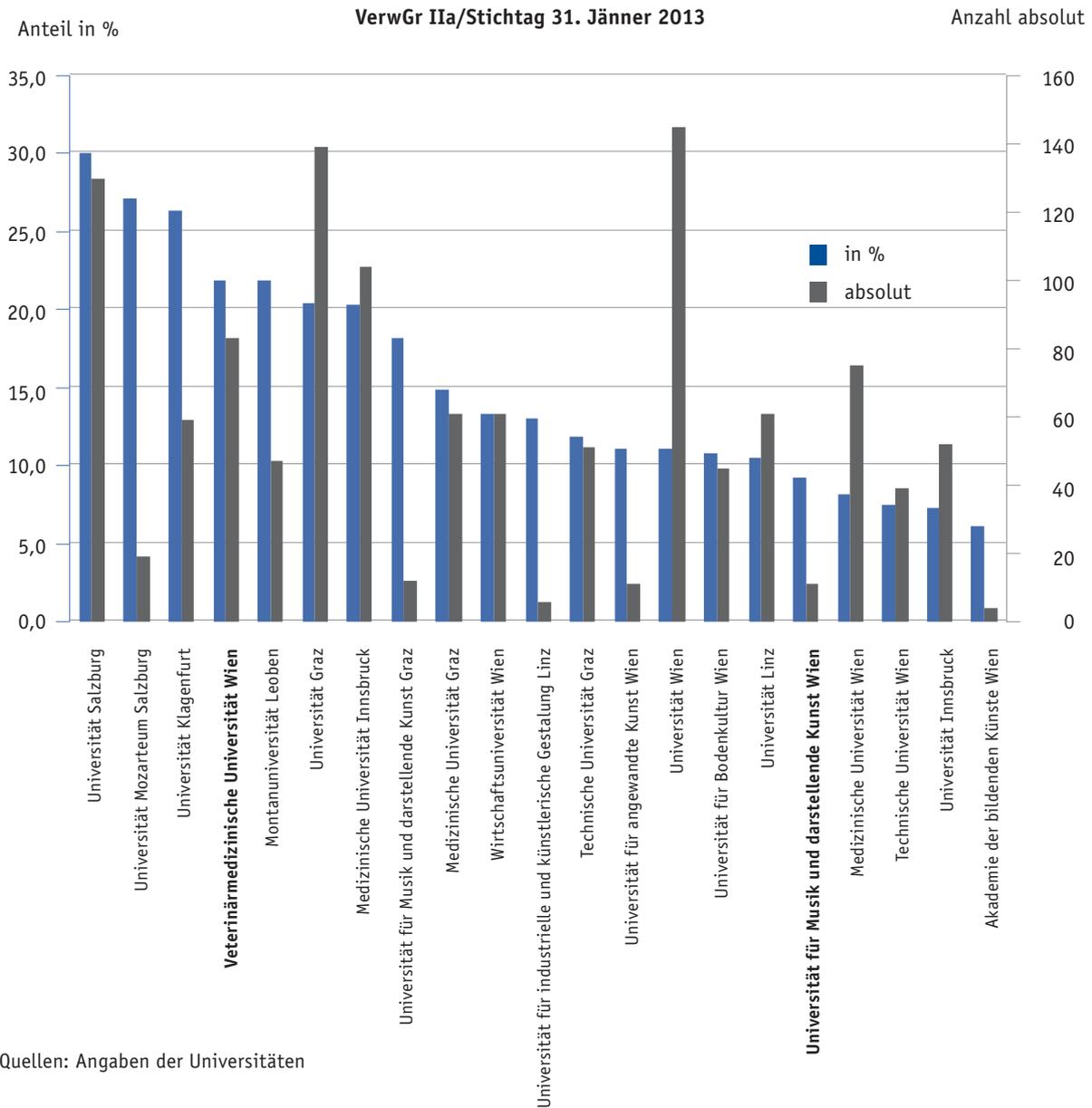


Abbildung 7: Anteil (in %) und Anzahl (absolut) der KV-Mitarbeiter in der Verwendungsgruppe IIa des allgemeinen Universitätspersonals je Universität



Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Abbildung 8: Anteil (in %) und Anzahl (absolut) der KV-Mitarbeiter in der Verwendungsgruppe IIb des allgemeinen Universitätspersonals je Universität

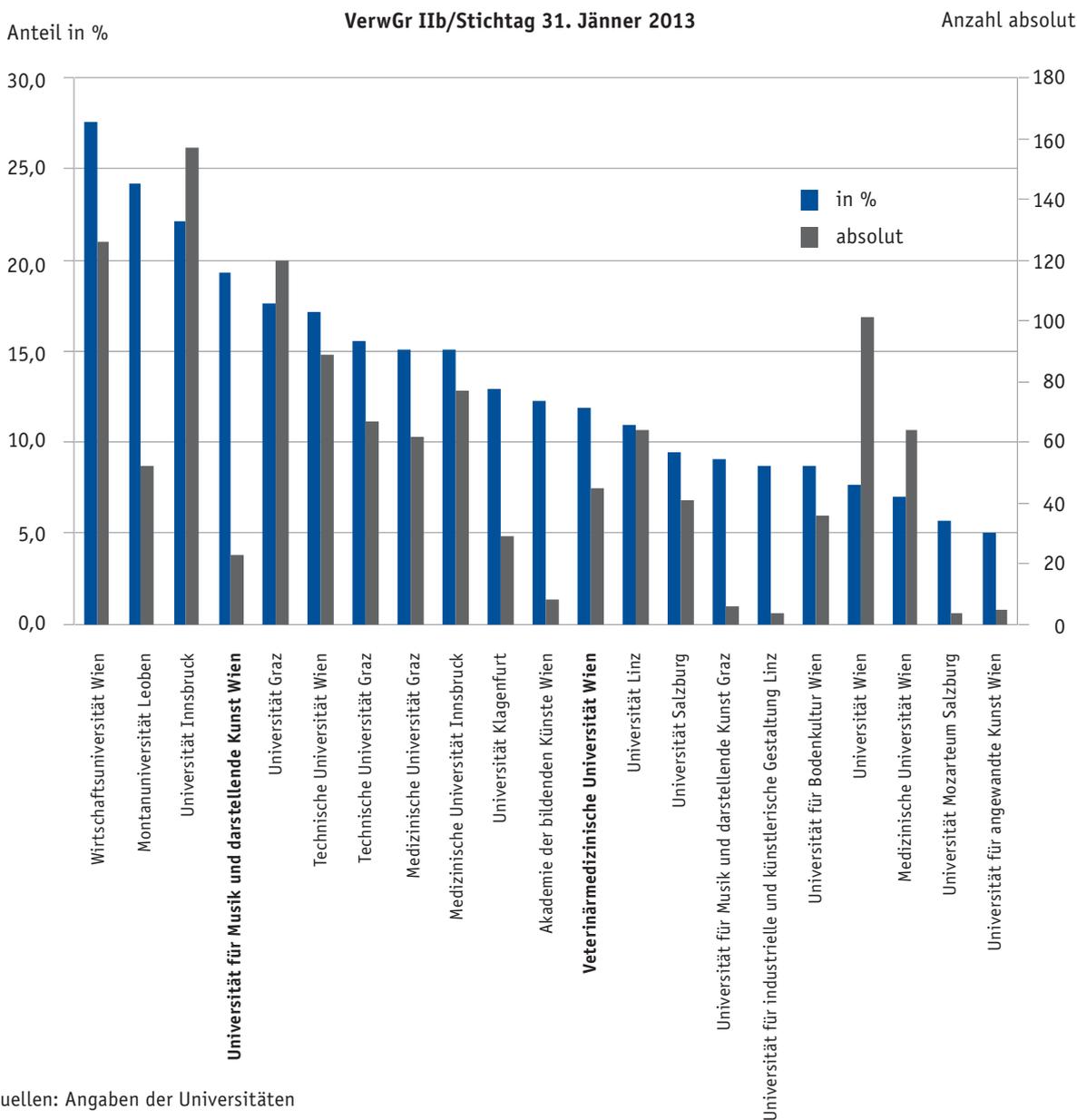
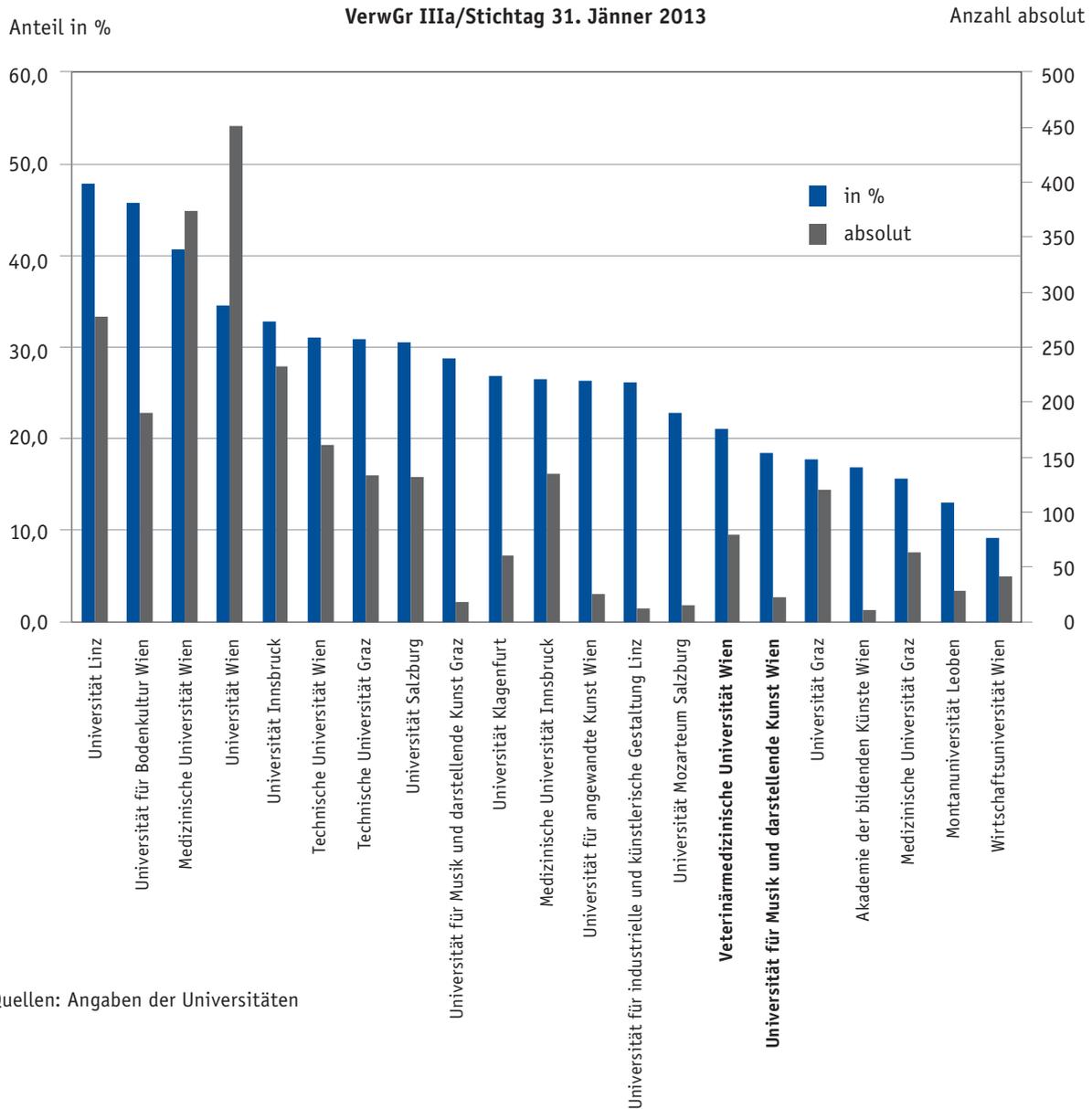
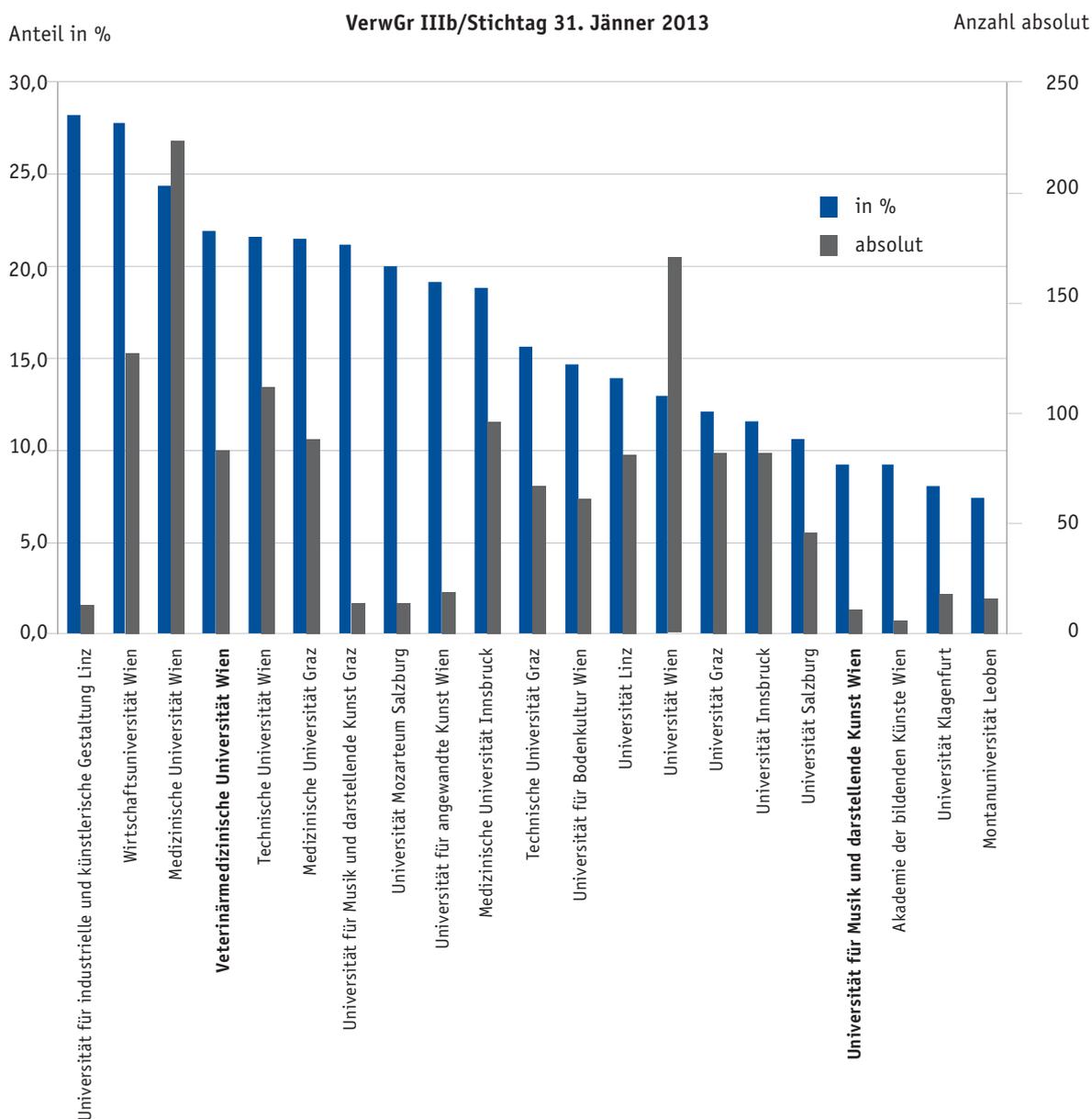


Abbildung 9: Anteil (in %) und Anzahl (absolut) der KV-Mitarbeiter in der Verwendungsgruppe IIIa des allgemeinen Universitätspersonals je Universität



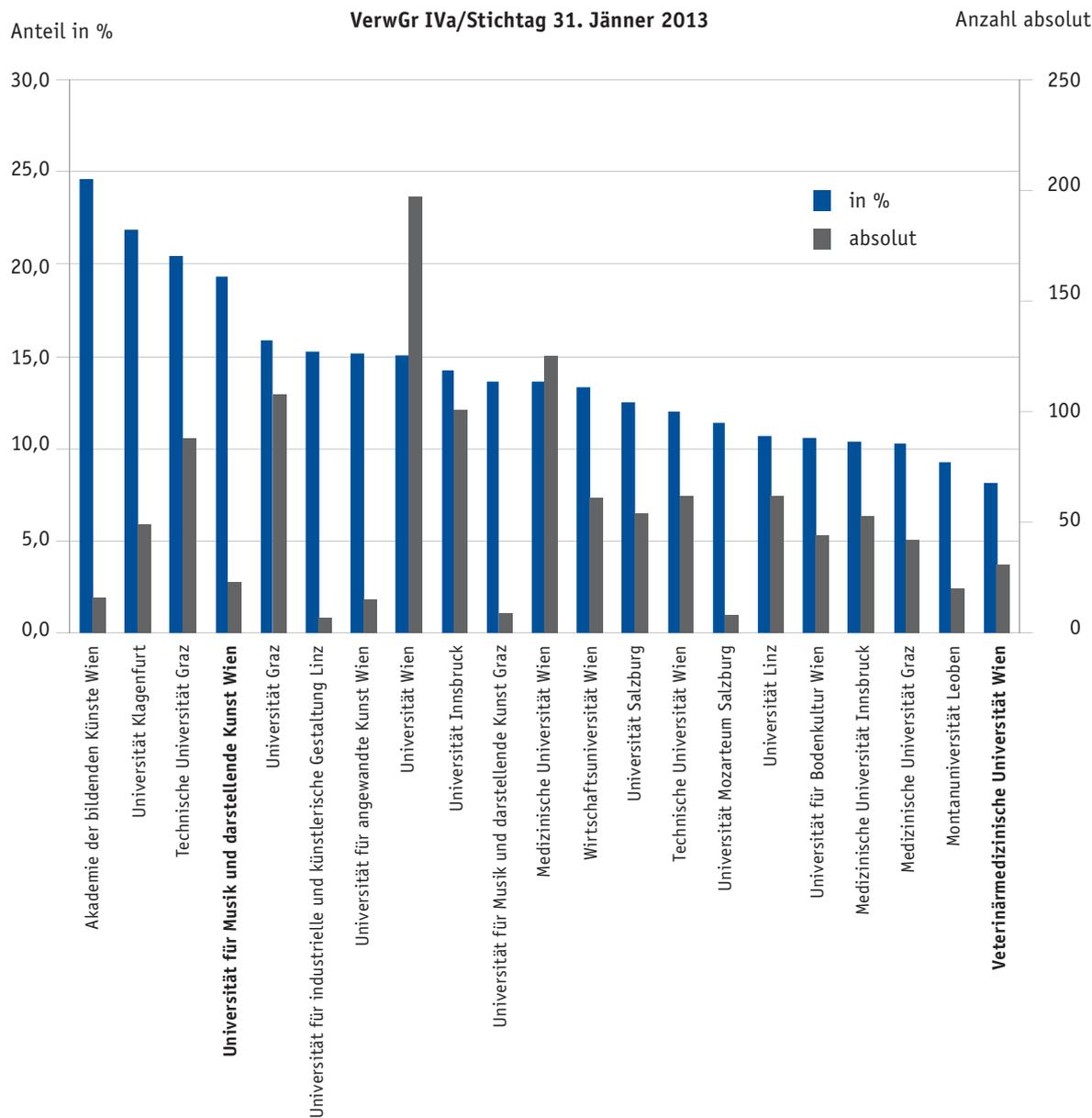
Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Abbildung 10: Anteil (in %) und Anzahl (absolut) der KV-Mitarbeiter in der Verwendungsgruppe IIIb des allgemeinen Universitätspersonals je Universität



Quellen: Angaben der Universitäten

Abbildung 11: Anteil (in %) und Anzahl (absolut) der KV-Mitarbeiter in der Verwendungsgruppe IVa des allgemeinen Universitätspersonals je Universität



Quellen: Angaben der Universitäten

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Abbildung 12: Anteil (in %) und Anzahl (absolut) der KV-Mitarbeiter in der Verwendungsgruppe IVb des allgemeinen Universitätspersonals je Universität

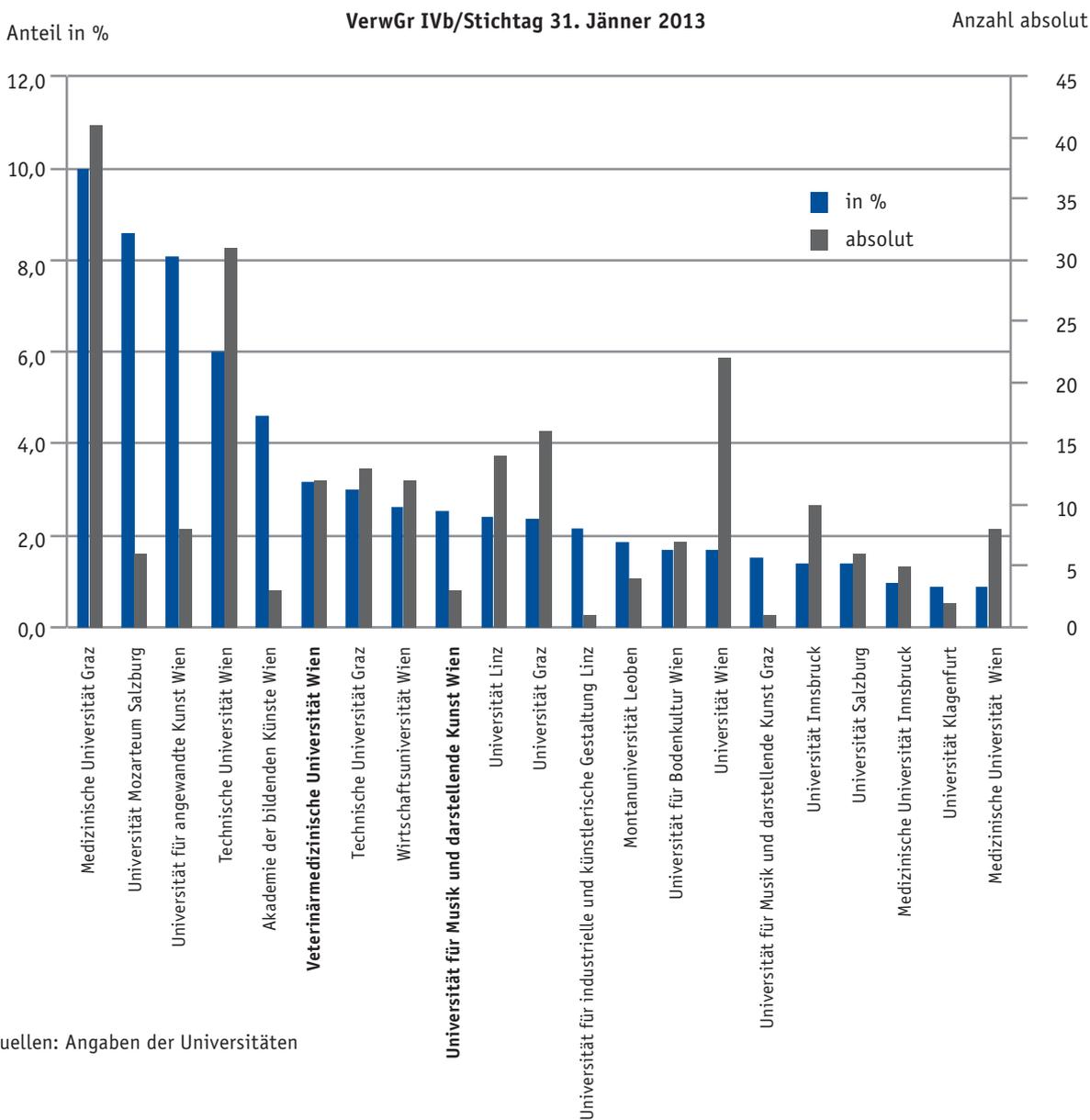
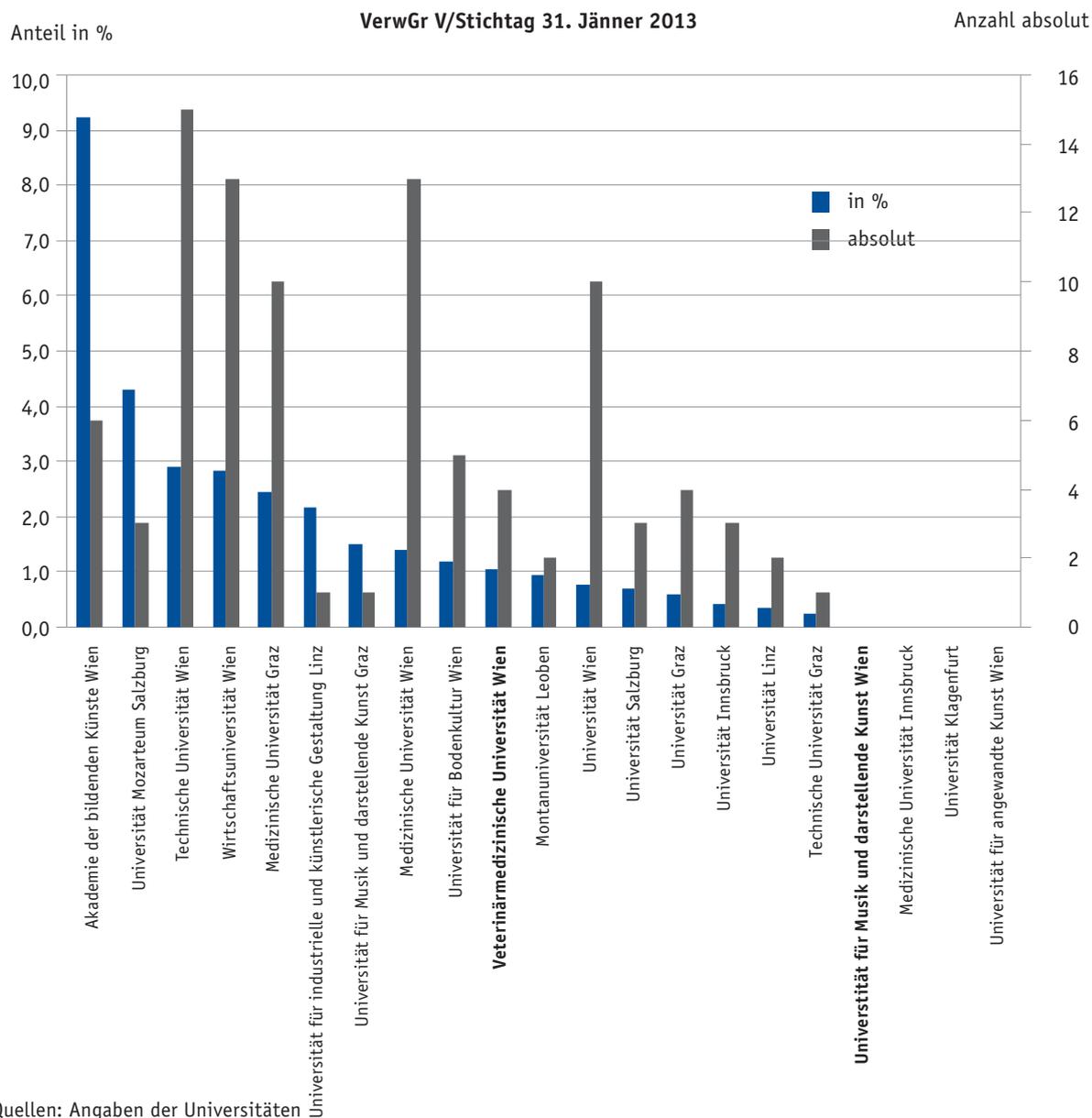


Abbildung 13: Anteil (in %) und Anzahl (absolut) der KV-Mitarbeiter in der Verwendungsgruppe V des allgemeinen Universitätspersonals je Universität



Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

56.2 Mit der Vollrechtsfähigkeit bewerteten die Universitäten die Arbeitsplätze der neu eintretenden Mitarbeiter eigenverantwortlich und konnten daher ihre Personalkosten selbst steuern.

In allen Verwendungsgruppen stellte der RH im Vergleich der Universitäten sehr unterschiedliche Verteilungen fest. Am auffälligsten erschien ihm der hohe Anteil von Mitarbeitern in der höchsten Verwendungsgruppe an der Akademie der bildenden Künste Wien, wo sich rd. 9,2 % der KV-Mitarbeiter in der Verwendungsgruppe V befanden. Deutlich über dem gesamtuniversitären Durchschnitt von rd. 1,6 % lagen auch die Technische Universität Wien, die Wirtschaftsuniversität Wien, die Medizinische Universität Graz, das Mozarteum Salzburg und die Universität für künstlerische und industrielle Gestaltung Linz.

Der RH wies allerdings ausdrücklich darauf hin, dass diese Darstellung nicht die Mitarbeiter der Führungsebene enthielt, die sich noch im Altrecht (VBG/BDG) befanden. Wenn dieser Anteil an einer bestimmten Universität hoch ist, weist sie – vorerst – noch einen niedrigen Anteil an Beschäftigten der Verwendungsgruppe V auf.

Der RH empfahl daher dem BMWF, die unterschiedliche Verteilung der Mitarbeiteranzahl in den Verwendungsgruppen in den Leistungsvereinbarungsbegleitgesprächen mit den Universitäten abzuklären.

56.3 *Laut Stellungnahme des BMWF werde dies in den nächsten Begleitgesprächen Berücksichtigung finden.*

Einstufungen in die Regelstufen

57.1 Für das allgemeine Universitätspersonal bestanden innerhalb der Verwendungsgruppen zwei Qualifikationsstufen, in welche die Arbeitnehmer einzureihen waren: die Grundstufe und die Regelstufen.

In der Grundstufe befanden sich insbesondere Arbeitnehmer, die in den betreffenden Beruf neu einstiegen oder keine tätigkeitsspezifischen Vorerfahrungen hatten. Nach drei Jahren in der Grundstufe derselben Verwendungsgruppe stiegen sie in eine Regelstufe auf. Allerdings war schon vor Ablauf dieser drei Jahre ein Aufstieg in eine Regelstufe möglich,

a) wenn tätigkeitsspezifische Vorerfahrungen nachgewiesen wurden (§ 52 Abs. 1 B 2a KV), oder

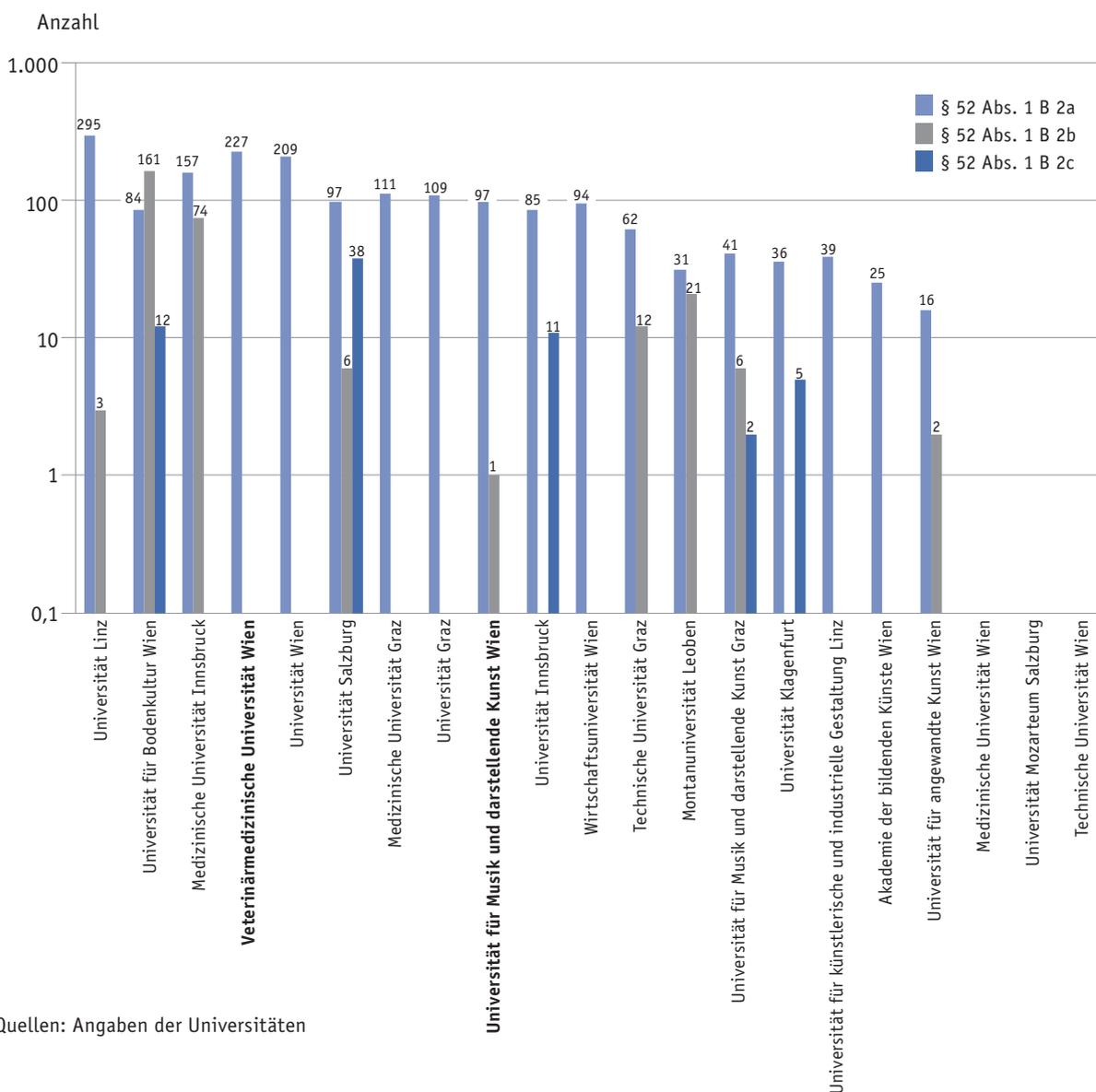
- b) wenn der Arbeitnehmer aus einer niedrigeren Verwendungsgruppe umgereiht wurde und in die Grundstufe der höheren Verwendungsgruppe einzureihen war und bereits über die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen verfügte (§ 52 Abs. 1 B 2b KV), oder
- c) bei erfolgreicher Absolvierung einschlägiger inner- und außerbetrieblicher Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Verbesserung der Tätigkeitsausübung bzw. Tätigkeitserweiterung (§ 52 Abs. 1 B 2c KV).

Der Aufstieg in die Regelstufe 1 war für den Arbeitnehmer mit einer Bezugserhöhung zwischen rd. 113 EUR (Verwendungsgruppe I) und 510 EUR (Verwendungsgruppe V) pro Monat verbunden.

Der RH erhob daher mittels Fragebogen an alle 21 Universitäten die Anzahl der Einreihungen in eine Regelstufe vor Ablauf dieser drei Jahre:

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Abbildung 14: Anzahl der vorzeitig in die Regelstufen eingereihten KV-Arbeitnehmer je Universität (zum 31. Jänner 2013)



Quellen: Angaben der Universitäten

57.2 Auch hier stellte der RH eine unterschiedliche Vorgangsweise der Universitäten fest. Während an einigen Universitäten bereits mehr als 100 Arbeitnehmer in eine Regelstufe vorgereiht wurden, gab es auch Universitäten ohne entsprechende Umreibungen. Generell dominierten Umreibungen wegen tätigkeitsspezifischer Vorerfahrungen.

58.1 An den beiden überprüften Universitäten kontrollierte der RH anhand von Stichproben die Richtigkeit der Einstufungen. Dabei wurden keine Auffälligkeiten festgestellt.

58.2 Der RH stellte fest, dass sich bei Vorreihungen in die Regelstufe die MDW an der Spitze der Kunstuniversitäten und die Vetmeduni Wien überhaupt im vorderen Viertel aller Universitäten befanden. Allerdings wurde bei den Einstufungen entsprechend den Bestimmungen des KV vorgegangen.

Interne administrative Umsetzung des KV

59.1 Nach dem KV waren alle Arbeitnehmer nach den von ihnen überwiegend ausgeübten Tätigkeiten in eine Verwendungsgruppe einzureihen. Dabei waren alle in einer vergleichbaren Verwendung an der betreffenden Universität zurückgelegten Zeiten zu berücksichtigen. Über die Einreihung war dem Arbeitnehmer innerhalb von zwölf Monaten nach Inkrafttreten des KV eine schriftliche Mitteilung auszustellen.

An beiden überprüften Universitäten wurden die Arbeitnehmer im Vorfeld des Inkrafttretens des KV über dessen Inhalt und die Konsequenzen eines Übertritts informiert. Dies erfolgte durch Informationsveranstaltungen und Informationsschreiben der Personalabteilungen und der Betriebsräte, die auch im Intranet der Universitäten verfügbar waren, sowie allenfalls durch Einzelberatungen.

An der MDW war die Überleitung der Arbeitnehmer in den KV (157 Personen) einschließlich der besoldungsmäßigen Umstellung bereits zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens abgeschlossen. Auch die Vetmeduni Wien schöpfte die Frist von zwölf Monaten nicht aus: die Umstellung von 480 Personen erfolgte dort bis Ende Jänner 2010. Aus Gesprächen des RH mit den Betriebsräten ergab sich, dass sich die Mitarbeiter beider überprüfter Universitäten als von den Personalabteilungen sehr gut betreut sahen.

59.2 Der RH stellte fest, dass sowohl an der MDW als auch an der Vetmeduni Wien die interne administrative Umsetzung des KV durch die jeweiligen Personalabteilungen reibungslos und zweckmäßig durchgeführt wurde.

Die für die Umstellung eingeräumte Frist von zwölf Monaten wurde an beiden Universitäten nicht nur nicht ausgenutzt, sondern deutlich unterschritten.

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

- 60.1** Im Rahmen der bei der Überprüfung der Einstufung in die einzelnen Verwendungsgruppen des KV (siehe TZ 56, 57, 58) getätigten Auswahl an Personalakten stellte der RH an der MDW fest, dass bereits vor Inkrafttreten des KV in den Jahren 2004 und 2007 Arbeitsplätze neu bewertet wurden, was im Falle des Wechsels in den KV zu einer Höherstufung in eine andere Verwendungsgruppe führen konnte. Dies führte im Jahr 2007 zu von der MDW berechneten Mehraufwendungen von rd. 116.000 EUR.
- 60.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass der MDW durch vor Inkrafttreten des KV durchgeführte Arbeitsplatzneubewertungen Mehraufwendungen entstanden waren.
- 60.3** *Laut Stellungnahme der MDW seien die Arbeitsplatzneubewertungen noch vor dem Inkrafttreten des KV darauf zurückzuführen, dass sich die Tätigkeiten von einzelnen Mitarbeitern durch Ausgliederung der Universität zum Teil wesentlich verändert hätten und nicht mehr den alten Zuordnungen gemäß VBG entsprächen. Eine Anpassung der Abgeltung an das tatsächlich ausgeübte Berufsbild sei daher insbesondere auch arbeitsrechtlich erforderlich gewesen.*
- 60.4** Der RH betonte, dass sich durch die im Vorfeld der Einführung des KV erfolgten Arbeitsplatzneubewertungen an der MDW allein im Jahr 2007 Mehraufwendungen von rd. 116.000 EUR ergaben, die zu den Mehraufwendungen nach seiner Einführung traten.
- 61.1** Wie der RH im Zuge der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung feststellte, gab es an der Vetmeduni Wien im Vorfeld des zu erwartenden KV bereits ab 2004 für neu eintretende Mitarbeiter ein eigenes Gehaltsschema. Darin wurden die Einstufungen des Personals nach VBG verschiedenen Verwendungsgruppen zugeordnet.

Grundsätzlich orientierte sich in diesem Übergangsschema die Grundstufe am Minimum des VBG-Gehalts und die Expertenstufe an dessen Maximum. Im Ergebnis führte dies dazu, dass die neu eingestellten Mitarbeiter mindestens so viel wie im VBG oder auch mehr verdienten. Was die wissenschaftlichen Mitarbeiter³⁷ betraf, so kamen diese im Jahr 2008 in den Genuss einer 5,1 %-igen Gehaltserhöhung. Zum Vergleich: die Bezüge der Beamten erhöhten sich zum selben Zeitpunkt um lediglich 2,7 % plus einmalig 175 EUR.

³⁷ mit einer monatlichen Grundvergütung von 2.878,50 EUR (2008)

61.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das eigenständige Gehaltsmodell der Vetmeduni Wien bereits vor Inkrafttreten des KV insgesamt zu freiwilligen Mehraufwendungen führte. Diese Praxis war größtenteils für die unter TZ 63 f. beschriebenen Überzahlungen des allgemeinen Universitätspersonals zum Überleitungszeitpunkt verantwortlich.

Expertenstatus

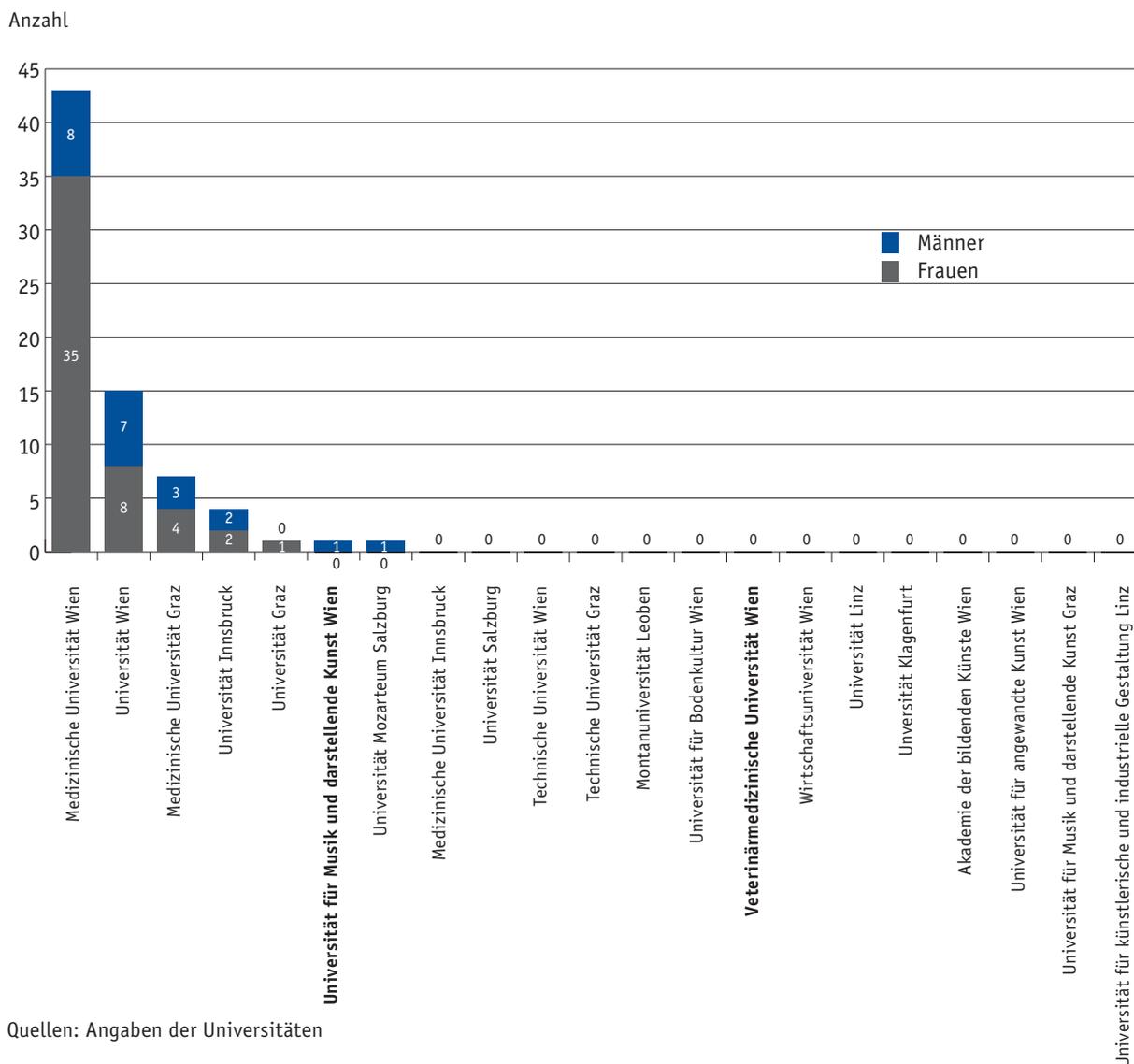
62.1 (1) Arbeitnehmern des allgemeinen Universitätspersonals war von der Universitätsleitung der Expertenstatus zuzuerkennen, wenn aufgrund einer individuellen Zielvereinbarung oder eines Mitarbeitergesprächs festgestellt wurde, dass sie eine bestimmte Anzahl von zusätzlichen – also nicht typischerweise ohnehin für die Erfüllung des arbeitsvertraglich festgelegten Aufgabenbereichs notwendigen – Qualifikationskriterien erfüllten.³⁸ Der KV zählte elf derartige Kriterien auf, weitere konnten durch Betriebsvereinbarung festgelegt werden. Je nach Verwendungsgruppe mussten drei (Verwendungsgruppe I), vier (Verwendungsgruppen IIa bis IIIb) oder fünf (Verwendungsgruppen IVa bis V) zusätzliche Kriterien erfüllt werden, um den Expertenstatus erlangen zu können. Dieser bewirkte die Vorrückung in die jeweils nächst höhere Entgeltstufe sowie eine Verkürzung des Zeitraums, der dann in dieser Entgeltstufe für die nächste Vorrückung zurückgelegt werden musste. Je nach Einstufung des Arbeitnehmers bewirkte dies eine Bezugserhöhung von rd. 60 EUR bis zu mehreren 100 EUR pro Monat.

(2) Der RH erhob mittels Fragebogens die Zahl der an den österreichischen Universitäten als Experten eingestuftem Mitarbeiter, getrennt nach Männern und Frauen. Dabei ergab sich folgendes Bild:

³⁸ Bspw. die wiederholte Durchführung von internen Schulungen; die wiederholte verantwortliche Mitwirkung an bereichsübergreifenden Projekten; die Besorgung besonderer Aufgaben im IT-Bereich oder im Bereich des medizinisch-, chemisch- oder sonstigen technischen Personals.

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Abbildung 15: Expertenstatus



(3) Was die überprüften Universitäten betraf, so hatte die MDW im Jahr 2010 durch Beschluss des Rektorats Richtlinien zum Erreichen des Expertenstatus erlassen und einen Beirat eingerichtet. Von vier entsprechenden Ansuchen war eines positiv erledigt worden; drei Ansuchen wurden abgelehnt.

Auch die Vetmeduni Wien hatte durch einen Beschluss des Rektorats Festlegungen hinsichtlich der Kriterien für die Erlangung des Expertenstatus getroffen. Allerdings wurde an der Vetmeduni Wien noch kein Mitarbeiter als Experte eingestuft.

(4) Der KV knüpfte hinsichtlich der Verleihung des Expertenstatus an die Durchführung eines Mitarbeitergesprächs an. Der RH überprüfte daher sowohl an der MDW als auch an der Vetmeduni Wien stichprobenartig, ob diese Gespräche im Jahr 2012 mit Mitarbeitern, die bereits mindestens ein Jahr beschäftigt waren, durchgeführt und dokumentiert wurden.

Von der MDW konnte in vier von vierzehn überprüften Fällen ein Mitarbeitergespräch nachgewiesen werden. Lediglich zwei dieser Gespräche waren zentral im Personalakt dokumentiert. Teilweise wurden die Gespräche im Team durchgeführt.

An der Vetmeduni Wien überprüfte der RH neunzehn Personalakten. In sechs Fällen gab es im Jahr 2012 ein Mitarbeitergespräch oder eine Zielvereinbarung, davon eine zentrale Dokumentation.

62.2 (1) Bei der Verleihung des Expertenstatus gingen die meisten Universitäten – auch die beiden überprüften – sehr zurückhaltend vor. An Universitäten, die bereits Expertenstatus verliehen, ergab sich hinsichtlich der Verteilung zwischen Männern und Frauen ein ausgeglichenes Bild – ausgenommen an der Medizinischen Universität Wien, wo 81,4 % der Experten Frauen waren.

(2) Gegenüber der MDW und der Vetmeduni Wien wies der RH darauf hin, dass der KV hinsichtlich der Verleihung des Expertenstatus auf die Führung eines Mitarbeitergesprächs bzw. den Abschluss einer individuellen Zielvereinbarung anknüpfte. Er empfahl daher beiden überprüften Universitäten, lückenlos jährliche Mitarbeitergespräche zu führen bzw. Zielvereinbarungen abzuschließen, und dies zentral zu dokumentieren.

(3) Im Hinblick auf das ungleiche Geschlechterverhältnis empfahl der RH dem BMWf, in den Leistungsvereinbarungsbegleitgesprächen mit der Medizinischen Universität Wien die Gründe für das deutliche Überwiegen von an Frauen verliehene Expertenstatus anzusprechen und allenfalls auf eine gleichmäßigere Verteilung zu dringen.

62.3 *Das BMWf sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.*

Die MDW teilte mit, sie werde Sorge tragen, dass das Personalführungsinstrument des Mitarbeitergesprächs bei den Vorgesetzten und Mitarbeitern noch mehr Akzeptanz als bisher findet.

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Überzahlungen an den überprüften Universitäten

63.1 Die im KV vorgesehenen Bezugsansätze waren lediglich Mindestbeträge, die auch überschritten werden konnten. Der RH untersuchte für die Jahre 2009 und 2012, wie viele Mitarbeiter – getrennt nach Frauen und Männern – an den beiden überprüften Universitäten gegenüber dem KV überzahlt wurden.

Tabelle 37: Anteil der Überzahlungen (MDW)												
	2009						2012					
	Frauen		Männer		Gesamt		Frauen		Männer		Gesamt	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Wissenschaftl. Personal gesamt	153	43	202	57	355	100	167	44	211	56	378	100
<i>davon überzahlt</i>	18	12	38	19	56	16	25	15	51	24	76	20
Professoren	12	29	30	71	42	100	23	32	49	68	72	100
<i>davon überzahlt</i>	12	100	29	97	41	98	21	91	47	96	68	94
Assistenten	35	47	40	53	75	100	60	21	80	79	140	100
<i>davon überzahlt</i>	6	17	9	23	15	20	4	7	4	5	8	6
Lehrbeauftragte	105	44	131	56	236	100	84	52	77	48	161	100
<i>davon überzahlt</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Studentische Mitarbeiter	1	50	1	50	2	100	0	0	5	100	5	100
<i>davon überzahlt</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeines Personal gesamt	37	51	36	49	73	100	66	56	53	44	119	100
<i>davon überzahlt</i>	12	32	15	42	27	37	13	20	8	15	21	18
Personal gesamt	190	44	238	56	428	100	233	47	264	53	497	100
<i>davon überzahlt</i>	30	16	53	22	83	19	38	16	59	22	97	20

Quellen: Daten der MDW; Berechnungen des RH

Tabelle 38: Anteil der Überzahlungen (Vetmeduni Wien)

	2009						2012					
	Frauen		Männer		Gesamt		Frauen		Männer		Gesamt	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Wissenschaftl. Personal gesamt	278	65	153	35	431	100	357	66	186	34	543	100
<i>davon überzahlt</i>	45	16	44	29	89	21	52	15	56	30	108	20
Professoren	6	29	15	71	21	100	7	25	21	75	28	100
<i>davon überzahlt</i>	5	83	15	100	20	95	6	86	21	100	27	96
Assistenten	227	65	121	35	348	100	301	68	142	32	443	100
<i>davon überzahlt</i>	40	18	29	24	69	20	46	15	35	25	81	18
Studentische Mitarbeiter	45	73	17	27	62	100	49	68	23	32	72	100
<i>davon überzahlt</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeines Personal gesamt	180	67	90	33	270	100	285	73	108	27	393	100
<i>davon überzahlt</i>	82	46	34	38	116	43	63	22	25	23	88	22
Allg. Personal	178	69	80	31	258	100	280	74	99	26	379	100
<i>davon überzahlt</i>	82	46	34	43	116	45	63	23	25	25	88	23
Apotheke/landwirtschaftl. Betrieb	2	17	10	83	12	100	5	36	9	64	14	100
<i>davon überzahlt</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Personal gesamt	458	65	243	35	701	100	642	69	294	31	936	100
<i>davon überzahlt</i>	127	28	78	32	205	29	115	18	81	28	196	21

Quellen: Daten der Vetmeduni Wien; Berechnungen des RH

63.2 (1) An der MDW stieg der Anteil der überzahlten Mitarbeiter von 2009 auf 2012 von 19 % auf 20 % geringfügig an. An der Vetmeduni Wien ging dieser Anteil von 29 % (2009) auf 21 % (2012) zurück. Der Anteil der überzahlten Mitarbeiter war an den beiden überprüften Universitäten im Jahr 2012 annähernd gleich hoch.

(2) Was das wissenschaftliche/künstlerische Universitätspersonal betraf, so stieg der Anteil der überzahlten Mitarbeiter an der MDW von 16 % im Jahr 2009 auf 20 % im Jahr 2012 und war damit ebenso hoch wie an der Vetmeduni Wien, wo der Anteil 2009 noch bei 21 % lag. Diese Überzahlungen waren maßgeblich auf die Gruppe der Professoren zurückzuführen, von denen an beiden Universitäten mindestens 94 % überzahlt waren. Markant war der Rückgang der Überzahlungen bei den Assistenten an der MDW von 20 % (2009) auf 6 % (2012).

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

(3) Sehr ähnlich verlief die Entwicklung beider überprüfter Universitäten beim allgemeinen Personal. An der MDW ging der Anteil an überzahlten Mitarbeitern von 37 % im Jahr 2009 auf 18 % im Jahr 2012 zurück, an der Vetmeduni Wien von 43 % (2009) auf 22 % (2012). Der RH führte dies auf die sogenannte „Aufsaugung“³⁹ (siehe TZ 8) zurück.

(4) An beiden Universitäten wurden im Bereich des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals Männer wesentlich häufiger überzahlt als Frauen. An der Vetmeduni Wien lag der Anteil der Männer im Jahr 2012 sogar beim Doppelten. Ein anderes Bild zeigt sich beim allgemeinen Personal: an der Vetmeduni Wien lagen Frauen und Männer im Jahr 2012 nahezu gleich auf, an der MDW wurden im Jahr 2012 etwas mehr Frauen als Männer überzahlt.

(5) Der RH empfahl beiden überprüften Universitäten, die Ursachen für die deutlich häufigeren Überzahlungen von Männern im Bereich des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals zu erheben und Maßnahmen mit dem Ziel einer gleichmäßigen Verteilung zu ergreifen.

63.3 *Laut Stellungnahme des BMWF könne es zu den Beobachtungen des RH keine Äußerung abgeben, weil es keine Meldepflichten der Universität an das BMWF im Zusammenhang mit dem Abschluss von Arbeitsverträgen mit einzelnen Bediensteten gebe. Es nehme daher diese Empfehlung zur Kenntnis.*

64.1 Ebenfalls untersucht wurde vom RH an beiden überprüften Universitäten der Anteil der Überzahlungen an den Grundbezügen zum Stichtag 31. Dezember:

³⁹ Zeitabhängige Vorrückungen innerhalb der Verwendungsguppe führten solange zu keiner Erhöhung des Entgelts, solange das kollektivvertragliche Entgelt das bei Inkrafttreten des KV gebührende Entgelt (einschließlich Valorisierungen) nicht übersteigt (Aufsaugung).

Tabelle 39: Höhe der Überzahlungen (MDW)

	2009		2012	
	Monatsbezug		Monatsbezug	
	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR	in %
Wissenschaftl. Personal gesamt	641,65		921,95	
<i>davon überzahlt</i>	<i>58,91</i>	<i>9,2</i>	<i>84,88</i>	<i>9,2</i>
Professoren	233,82		415,33	
<i>davon überzahlt</i>	<i>50,68</i>	<i>21,7</i>	<i>80,42</i>	<i>19,4</i>
Assistenten	205,93		361,91	
<i>davon überzahlt</i>	<i>8,22</i>	<i>4,0</i>	<i>4,46</i>	<i>1,2</i>
Lehrbeauftragte	201,01		142,42	
<i>davon überzahlt</i>	<i>0</i>	<i>0,0</i>	<i>0</i>	<i>0,0</i>
Studentische Mitarbeiter	0,89		2,29	
<i>davon überzahlt</i>	<i>0</i>	<i>0,0</i>	<i>0</i>	<i>0,0</i>
Allgemeines Personal gesamt	142,14		233,64	
<i>davon überzahlt</i>	<i>8,06</i>	<i>5,7</i>	<i>5,85</i>	<i>2,5</i>
Personal gesamt	783,79		1.155,59	
<i>davon überzahlt</i>	<i>66,96</i>	<i>8,5</i>	<i>90,73</i>	<i>7,9</i>

Quellen: Daten der MDW; Berechnungen des RH (Beispiel: Monatsbezüge der Professoren (2009) 233.820 EUR; davon aufgrund von Überzahlungen 50.680 EUR, das sind 21,7 %)

Finanzielle Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

Tabelle 40: Höhe der Überzahlungen (Vetmeduni Wien)				
	2009		2012	
	Monatsbezug		Monatsbezug	
	in 1.000 EUR	in %	in 1.000 EUR	in %
Wissenschaftl. Personal gesamt	973,93		1.356,89	
<i>davon überzahlt</i>	80,82	8,3	95,16	7,0
Professoren	141,44		189,25	
<i>davon überzahlt</i>	54,43	38,5	73,65	38,9
Assistenten	798,93		1.130,95	
<i>davon überzahlt</i>	26,39	3,3	21,51	1,9
Studentische Mitarbeiter	33,55		36,69	
<i>davon überzahlt</i>	0	0,0	0	0,0
Allgemeines Personal gesamt	510,05		767,29	
<i>davon überzahlt</i>	28,40	5,6	34,36	4,5
Allg. Personal	483,46		739,88	
<i>davon überzahlt</i>	28,40	5,9	34,36	4,6
Apotheke/landwirtschaftl. Betrieb	26,59		27,41	
<i>davon überzahlt</i>	0	0,0	0	0,0
Personal gesamt	1.483,98		2.124,17	
<i>davon überzahlt</i>	109,22	7,4	129,52	6,1

Quellen: Daten der Vetmeduni Wien; Berechnungen des RH (Beispiel: Monatsbezüge der Professoren (2009) 141.440 EUR; davon aufgrund von Überzahlungen 54.430 EUR, das sind 38,5 %)

64.2 (1) Für Überzahlungen ihres Personals wendete die MDW im Dezember 2012 rd. 91.000 EUR und damit um rd. 24.000 EUR mehr auf als im Dezember 2009. An der Vetmeduni Wien waren dies rd. 130.000 EUR nach rd. 109.000 EUR im Dezember 2009.

(2) Was das allgemeine Personal betraf, stellte der RH an der MDW eine maximale Überzahlung von 45,7 % der Grundvergütung fest. An der Vetmeduni Wien stellte er kritisch fest, dass Überzahlungen bis zu 110,7 % zur Grundvergütung und damit eine wesentlich höhere Spreizung als an der MDW gegeben war.

Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten

(3) Allerdings wies auch nach dieser Auswertung der Anteil der Überzahlungen an den Grundbezügen an beiden Universitäten eine rückläufige Tendenz auf: von 8,5 % im Jahr 2009 auf 7,9 % im Jahr 2012 an der MDW und von 7,4 % (2009) auf 6,1 % (2012) an der Vetmeduni Wien.

(4) An der MDW war diese Entwicklung nur auf den Rückgang im Bereich des allgemeinen Personals zurückzuführen. An der Vetmeduni Wien hingegen ging der Anteil in beiden Personalgruppen zurück.

Entlohnung neu aufgenommener Professoren

Bandbreite

65.1 (1) Der RH ermittelte für ab 2005 neu aufgenommene Professoren die jährlichen Bandbreiten ihrer Jahresbezüge. Die folgende Tabelle zeigt den prozentuellen Abstand zwischen dem beobachteten Minimum und dem Maximum der Jahresbezüge.

Tabelle 41: Bandbreiten der Jahresbezüge neu aufgenommener Professoren (MDW und Vetmeduni Wien)		
	2005 bis 2012	
	in %	
	Männer	Frauen
MDW	+ 200,0	+ 200,0
Vetmeduni Wien	+ 161,0	+ 150,0

Quellen: Daten der MDW und der Vetmeduni Wien; Berechnungen des RH

(2) In einem weiteren Schritt nahm der RH anhand der Jahresbezüge für an beiden Universitäten zwischen 2005 und 2012 neu aufgenommene Professoren eine Schichtung vor. Zu diesem Zweck ordnete er die Jahresbezüge der betreffenden Personen vier gleichmäßig dimensionierten Wertbereichen (25 %-Bereiche) zu. Das erste (unterste) Viertel beginnt mit dem Minimal-, das vierte (oberste) Viertel endet mit dem Maximalwert der an beiden Universitäten gemeinsam über alle acht Jahre festgestellten Jahresbezüge.

Entlohnung neu aufgenommener Professoren

Tabelle 42: Schichtung der Jahresbezüge neu aufgenommener Professoren				
	MDW		Vetmeduni Wien	
	Professoren			
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
4. Viertel (oberstes)	0	0	9	39
3. Viertel	4	7	10	43
2. Viertel	39	67	4	17
1. Viertel (unterstes)	15	26	0	0
Gesamt¹	58	100	23	100

¹ Rundungsdifferenzen

Quellen: Daten der MDW und der Vetmeduni Wien; Berechnungen des RH

65.2 (1) Der RH stellte fest, dass beide Universitäten bei den neu aufgenommenen Professoren die ihnen durch die Vollrechtsfähigkeit zukommende Gestaltungsfreiheit bei den Entgeltvereinbarungen nutzten. Im Hinblick auf Internationalität und Exzellenz sowie die gerade bei ausländischen Berufungen oft unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen war im Professorenbereich das erforderliche Maß an Flexibilität gegeben.

(2) Allerdings lagen die vereinbarten Bezüge an der Vetmeduni Wien deutlich über jenen der MDW. Während sich an der Vetmeduni Wien 82 % der neu berufenen Professoren in der oberen Hälfte fanden, reihten sich 93 % der neu berufenen Professoren an der MDW in der unteren Hälfte der Wertebereiche ein.

Prämien, Zulagen und Belohnungen

66.1 Der RH erhob an beiden überprüften Universitäten die an KV-Mitarbeiter ausgezahlten Prämien, Zulagen und Belohnungen und stellte diesen die Jahresbruttolohnsummen gegenüber:

Tabelle 43: Entwicklung der Prämien, Zulagen und Belohnungen im Zeitraum 2009 bis 2012 (MDW)								
	2009		2010		2011		2012	
	in Mio. EUR	in %						
Jahresbruttolohnsumme	9,97		11,98		13,62		15,64	
<i>davon leistungsbezogene Zulagen und Prämien</i>	0,13	1,3	0,15	1,2	0,15	1,1	0,16	1,0

Quellen: Daten der MDW; Berechnungen des RH

Tabelle 44: Entwicklung der Prämien, Zulagen und Belohnungen im Zeitraum 2009 bis 2012 (Vetmeduni Wien)

	2009		2010		2011		2012	
	in Mio. EUR	in %						
Jahresbruttolohnsumme	20,29		24,25		28,13		30,14	
<i>davon leistungsbezogene Zulagen und Prämien</i>	0,83	4,1	0,69	2,9	0,59	2,1	0,59	2,0

Quellen: Daten der Vetmeduni Wien; Berechnungen des RH

66.2 An der MDW sanken die ausgezahlten Prämien, Zulagen und Belohnungen von 1,3 % im Jahr 2009 auf 1,0 % im Jahr 2012, an der Vetmeduni Wien von 4,1 % (2009) auf 2,0 % (2012).

An der MDW dominierten betragsmäßig Prüfungstaxen in einer Bandbreite von rd. 37.000 EUR (2009) bis rd. 64.000 EUR (2011), ansonsten gab es Zulagen für Institutsleitungs- und Lehrtätigkeit und in einem Einzelfall eine Leitungszulage in Höhe von rd. 14.600 EUR pro Jahr. An der Vetmeduni Wien entfiel der Großteil auf Leistungsprämien in Höhe von insgesamt rd. 212.000 EUR (2012) bis insgesamt rd. 362.000 EUR (2009) und zusätzliche Bezugssteile in Höhe von insgesamt rd. 264.000 EUR (2012) bis insgesamt rd. 429.000 EUR (2009).

67.1 Innerhalb der Gruppe der KV-Mitarbeiter erhob der RH weiters an beiden überprüften Universitäten die Höhe und Art von leistungsbezogenen Bezugsbestandteilen einzelner Arbeitnehmer.

An der MDW stellte der RH sowohl beim wissenschaftlichen/künstlerischen wie auch beim allgemeinen Universitätspersonal keine Vereinbarungen in den Dienstverträgen hinsichtlich Bonuszahlungen fest.

Die Vetmeduni Wien vereinbarte in den Dienstverträgen mehrfach leistungsbezogene Bezugsbestandteile. Beim wissenschaftlichen Personal zeigte sich diesbezüglich eine Vielzahl von Regelungen. So wurden Leistungszulagen zwölfmal oder 14-mal gewährt und sowohl vor als auch nach einer entsprechenden Evaluierung ausbezahlt. Die Höhe bewegte sich in den vom RH überprüften Dienstverträgen zwischen 11 % und 18 % der vereinbarten Jahresbruttogehälter. Die Vetmeduni Wien hatte zuletzt Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Arbeitsverträge und der zugehörigen Zielvereinbarungen gesetzt.

Entlohnung neu aufgenommener Professoren

Die Höhe der Leistungszulagen beim allgemeinen Personal bewegte sich zwischen 9 % und 37,5 % der vereinbarten Jahresbruttogehälter in den vom RH überprüften Dienstverträgen. Weiters erreichte in einem Einzelfall eine einmalige Bonuszahlung von 45.500 EUR die Höhe von 80,4 % des vereinbarten Jahresbruttogehalts – dies war ein Mehrfaches der an anderen Universitäten mit Rektoratsmitgliedern vereinbarten Leistungsprämien⁴⁰. In weiteren Einzelfällen kamen Leistungsprämien über 10.000 EUR pro Jahr, teilweise zusätzlich zu vereinbarten Überzahlungen, zur Auszahlung. Leistungsprämien wurden sowohl laufend als auch im Nachhinein ausbezahlt.

- 67.2** Der RH bemängelte, was das allgemeine Personal an der Vetmeduni Wien betraf, die in einigen Fällen hohen Prämien, die teilweise zusätzlich zu Überzahlungen gewährt wurden.

Er erachtete die nunmehr erfolgende Vereinheitlichung der Regelungen der Vetmeduni Wien zu den leistungsabhängigen Gehaltsbestandteilen in den Arbeitsverträgen und Zielvereinbarungen beim wissenschaftlichen Universitätspersonal als zweckmäßig.

Weiters kritisierte der RH die vorzeitige Auszahlung von erfolgsabhängigen Bezugsbestandteilen. Er empfahl der Vetmeduni Wien, diese erst nach dem Zeitpunkt der Evaluierung der vereinbarten Ziele zur Auszahlung zu bringen.

- 67.3** *Laut Stellungnahmen der Vetmeduni Wien und des BMWF werde in den neueren Dienstverträgen vereinbart, dass erfolgsabhängige Bezugsbestandteile erst nach den jährlichen Mitarbeitergesprächen bzw. nach Evaluierung ausbezahlt werden.*

Personalstrukturplanung

Allgemeines

- 68.1** Personalstrukturpläne waren universitätsinterne Instrumente zur strategischen Personalentwicklung. Ihre individuelle Ausgestaltung war insofern nicht determiniert, als weder das UG noch andere Gesetze Bestimmungen über den Personalstrukturplan einer Universität kannten.

Allerdings sah der KV vor, dass die Universitäten beim Abschluss von Qualifizierungsvereinbarungen auf die interne Strukturplanung Rücksicht zu nehmen hatten. Weiters enthielten ab der Periode 2010–2012 die Leistungsvereinbarungen zwischen dem BMWF und den Univer-

⁴⁰ RH-Bericht Reihe Bund 2012/11 Leistungsvereinbarungen S. 282 TZ 39

sitäten Klauseln über die Verpflichtung zur Erstellung von Personalstrukturplänen. Diese Klauseln waren im Wesentlichen gleich lautend formuliert – in der Leistungsvereinbarung mit der überprüften Vetmeduni Wien etwa wie folgt:

„Die Universität verpflichtet sich zur Erstellung und Aktualisierung von Personalstrukturplänen und ist dadurch in der Lage, bei Bedarf über den Stand an wissenschaftlichen MitarbeiterInnen, die das Lehrangebot tragen, einschließlich des Ausmaßes der Involvierung und der Altersstruktur nachvollziehbar Auskunft zu geben.“

Im Gegensatz dazu lehnte die MDW die Aufnahme einer derartigen unkonkreten Verpflichtung in die Leistungsvereinbarung 2010–2012 ab.

Im Zuge des Leistungsvereinbarungsbegleitgesprächs vom Juni 2011 ersuchte das BMWf die Vetmeduni Wien um die entsprechenden Auskünfte. Erst danach, nämlich im Juli 2011, fand zur genaueren Spezifikation der Formulierungen in den Leistungsvereinbarungen 2010–2012 ein Workshop im BMWf statt; daran nahmen allerdings lediglich die Vertreter von sechs Universitäten teil – 15 Universitäten (darunter die überprüfte Vetmeduni Wien) entsendeten keinen Vertreter.

Als Ergebnis wurde seitens des BMWf im Dezember 2011 ein Musterformular für einen Personalstrukturplan mit Erläuterungen an sämtliche Universitäten übermittelt. Im Falle einer Anfrage wäre die Personalstruktur dem BMWf gegenüber nach diesem Muster darzustellen gewesen.

Dies wurde seitens der Österreichischen Universitätenkonferenz im selben Monat mit der Begründung abgelehnt, dass bei der Ausgestaltung auf die Einwände der Universitäten nicht eingegangen worden sei und die Personalstrukturplanung in der vorgesehenen Form nicht umsetzbar wäre. Weitere Umsetzungsinitiativen erfolgten in der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 nicht.

- 68.2** (1) Der RH kritisierte, dass das BMWf im Jahr 2009 mit den Universitäten für die Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 hinsichtlich der Ausgestaltung von Personalstrukturplänen bilateral Vereinbarungen getroffen hatte, über deren exakte inhaltliche Bedeutung jedoch offenbar kein Einvernehmen bestand.

Entlohnung neu aufgenommener Professoren

(2) Im Hinblick darauf, dass die Leistungsvereinbarungen 2013–2015 ähnliche Vereinbarungen enthielten, ohne dass inzwischen Fortschritte erzielt wurden, was das gemeinsame Verständnis über deren Inhalt betraf, empfahl der RH dem BMWF, umgehend mit den Universitäten zu regeln,

- was Personalstrukturpläne leisten sollen und
- welche Informationspflichten gegenüber dem BMWF bestehen.

68.3 *Das BMWF sagte dies zu: Im Zuge der Begleitgespräche mit den Universitäten zu den Leistungsvereinbarungen 2013–2015 habe es quantitative Rahmenvorgaben auf Kennzahlenebene eingebracht, die als Zielsetzungen in die Leistungsvereinbarungen 2016–2018 zu integrieren sein würden. Das Thema Personalstruktur sei zudem ein Schwerpunktthema der Begleitgespräche im Herbst 2013 und im Frühjahr 2014.*

Personalstrukturpläne an den überprüften Universitäten

69.1 (1) Die Leistungsvereinbarung 2010–2012 zwischen dem BMWF und der MDW sah, wie erwähnt, keine Klausel zur Erteilung von Auskünften über die Personalstrukturplanung an das BMWF vor. Zum Ende der Gebarungüberprüfung verfügte die MDW zwar über eine Abbildung der Personalstrukturen, aber nicht über eine IT-Unterstützung zur Auswertung von Lehrleistungen der einzelnen Mitarbeiterkategorien und einen Personalstrukturplan, der über den Stand an wissenschaftlichen/künstlerischen Mitarbeitern, die ein bestimmtes Studienangebot trugen, einschließlich des Ausmaßes der Involvierung und der Altersstruktur, nachvollziehbar Auskunft gab. Die Erstellung eines solchen Personalstrukturplans war allerdings für die Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 vereinbart. Eine Vernetzung der Personalverwaltungssysteme mit dem System zur Verwaltung der Lehre (MDWonline) befand sich erst im Aufbau.

(2) Wie oben erwähnt (TZ 68), ersuchte das BMWF die Vetmeduni Wien im Zuge des Leistungsvereinbarungsbegleitgesprächs vom Juni 2011 um die entsprechenden Auskünfte zu ihrer Personalstrukturplanung. Dazu stellte die Vetmeduni Wien fest, sie habe mit der Entwicklung eines entsprechenden strategischen Managementtools begonnen, mit dem elektronisch Personalstrukturen nach bestimmten Kategorien (bspw. Alter, Geschlecht) abgefragt sowie Entwicklungspotenziale und das Ausmaß der Involvierung in die Lehre dargestellt werden sollen. Zum damaligen Zeitpunkt waren derartige Auswertungen zwar möglich, erfolgten jedoch noch händisch, und es fehlte wie an der MDW

an einer Schnittstelle zwischen Personaldaten (SAP) und Daten aus der Lehre (VetmedOnline). Das entsprechende Projekt der Etablierung eines Datawarehouse war Ende 2012 noch im Aufbau.

Auch in der Leistungsvereinbarung 2013–2015 des BMWf mit der Vetmeduni Wien war die Erstellung und Aktualisierung von Personalstrukturplänen verankert, die auf Anfrage dem BMWf zur Verfügung zu stellen waren und über den Stand an wissenschaftlichen Mitarbeitern, die ein bestimmtes Studienangebot trugen, einschließlich des Ausmaßes der Involvierung und der Altersstruktur, nachvollziehbar Auskunft zu geben.

- 69.2** Im Hinblick auf die Finanzierung der Universitäten durch den Bund sowie das damit finanzierte Forschungs- und Lehrangebot sah der RH die Verantwortung des BMWf darin, im Wege der Personalstrukturpläne der Universitäten über die konkrete Involvierung des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals in die Lehre regelmäßig informiert zu sein. Er empfahl daher der MDW, die Ausgestaltung des Personalstrukturplans in diesem Sinne in Angriff zu nehmen, sowie der Vetmeduni Wien, ihr diesbezügliches Projekt unverzüglich abzuschließen.
- 69.3** *Laut Stellungnahme des BMWf habe die MDW – auf seine Aufforderung hin – im Rahmen des zweiten Begleitgesprächs zur Umsetzung der Leistungsvereinbarung 2013–2015 die entsprechenden Unterlagen vorgelegt. Am Projekt der Vetmeduni Wien werde mit hoher Priorität gearbeitet.*

Die MDW sagte eine Klärung über die Inhalte des in der Leistungsvereinbarung 2013–2015 vereinbarten Personalstrukturplans zu.

Personalstruktur, Entwicklung Beschäftigte

Allgemeines – Alle
Universitäten

- 70** Mit Jahresende 2012 waren – über alle Mitarbeiter der im UG genannten Universitäten (rd. 33.660 VBÄ) betrachtet – zwei Drittel (66,1 %) auf Basis des KV, der für das ab 2004 aufgenommene Personal galt, beschäftigt. Beim wissenschaftlichen/künstlerischen Universitätspersonal (rd. 19.880 VBÄ) betrug der Anteil 72,5 %, beim allgemeinen Universitätspersonal (rd. 13.780 VBÄ) 56,9 %.

Personalstruktur, Entwicklung Beschäftigte

Strukturelle Zusammensetzung nach der Verwendung des Personals an den überprüften Universitäten

Stammpersonal, sonstiges wissenschaftliches/künstlerisches Personal und allgemeines Universitätspersonal

71.1 Die nachstehenden Tabellen zeigen die Struktur des Personals entsprechend den Vorgaben und Verwendungen der Bildungsdokumentationsverordnung–Universitäten in den Jahren 2009 bis 2012. Durch die erst im Jahr 2010 erfolgte Anpassung der Bildungsdokumentationsverordnung–Universitäten an den mit 1. Oktober 2009 wirksam gewordenen KV zeigen die Tabellen zum 31. Dezember 2009 noch die Personalstruktur vor dessen Inkrafttreten.

Tabelle 45: Personal an der MDW

	2009 (Stichtag: 31.12.2009)		2010 (Stichtag: 31.12.2010)		2011 (Stichtag: 31.12.2011)		2012 (Stichtag: 31.12.2012)		Veränderung 2010 bis 2012	
	in VBÄ	in %	in VBÄ	in %						
Wissenschaftl./künstlerisches Personal – gesamt	565,3	68,4	562,5	68,0	559,9	67,3	561,6	67,4	- 0,9	- 0,2
Wissenschaftl./künstlerisches Stammpersonal	452,7	100,0	453,6	100,0	472,7	100,0	482,7	100,0	29,1	6,4
<i>Arbeitsverhältnis zur Universität</i>	301,7	66,6	195,8	43,2	193,2	40,9	188,8	39,1	- 7,0	- 3,6
<i>Arbeitsverhältnis zur Universität (KV)</i>	-	-	119,8	26,4	151,6	32,1	177,9	36,9	58,1	48,5
<i>Dienstverhältnis zum Bund</i>	151,0	33,4	138,0	30,4	128,0	27,1	116,0	24,0	- 22,0	- 15,9
Sonstiges wissenschaftl./ künstlerisches Personal	112,6	100,0	108,9	100,0	87,2	100,0	79,0	100,0	- 29,9	- 27,5
<i>Arbeitsverhältnis zur Universität</i>	112,6	100,0	26,8	24,6	27,1	31,0	29,7	37,6	2,9	10,8
<i>Arbeitsverhältnis zur Universität (KV)</i>	-	-	82,2	75,4	56,2	64,4	49,3	62,4	- 32,9	- 40,0
<i>Sonstiges Beschäfti- gungsverhältnis</i>	-	-	-	-	4,0	4,6	-	-	-	-
Allgemeines Personal gesamt	261,4	31,6	265,2	32,0	272,1	32,7	271,4	32,6	6,2	2,3
Allgemeines Personal	261,4	100,0	265,2	100,0	272,1	100,0	271,4	100,0	6,2	2,3
<i>Arbeitsverhältnis zur Universität</i>	237,6	90,9	160,3	60,4	156,2	57,4	144,9	53,4	- 15,4	- 9,6
<i>Arbeitsverhältnis zur Universität (KV)</i>	-	-	81,2	30,6	91,1	33,5	106,0	39,1	24,8	30,5
<i>Ausbildungsverhältnis gemäß Berufsausbil- dungsgesetz</i>	5,0	1,9	6,0	2,3	4,0	1,5	5,0	1,8	- 1,0	- 16,7
<i>Dienstverhältnis zum Bund</i>	18,8	7,2	17,8	6,7	16,8	6,2	15,5	5,7	- 2,3	- 12,7
<i>Sonst. Beschäftigungs- verhältnis</i>	-	-	-	-	4,0	1,5	-	-	-	-
Gesamt	826,7	100,0	827,8	100,0	832,0	100,0	833,0	100,0	5,2	0,6

Rundungsdifferenzen

Quellen: BMWf (uni:data); Berechnungen des RH

Personalstruktur, Entwicklung Beschäftigte

Tabelle 46: Personal an der Vetmeduni Wien										
	2009 (Stichtag: 31.12.2009)		2010 (Stichtag: 31.12.2010)		2011 (Stichtag: 31.12.2011)		2012 (Stichtag: 31.12.2012)		Veränderung 2010 bis 2012	
	in VBÄ	in %	in VBÄ	in %						
Wissenschaftliches Personal – gesamt	453,5	53,4	435,3	49,6	446,7	48,3	466,9	48,7	31,6	7,3
Wissenschaftliches Stammpersonal	311,1	100,0	313,0	100,0	328,3	100,0	341,2	100,0	28,2	9,0
<i>Arbeitsverhältnis zur Universität</i>	210,9	67,8	5,4	1,7	5,4	1,6	5,8	1,7	0,4	6,0
<i>Arbeitsverhältnis zur Universität (KV)</i>	–	–	213,9	68,3	231,9	70,6	253,4	74,3	39,5	18,5
<i>Dienstverhältnis zum Bund</i>	100,2	32,2	93,7	29,9	91,1	27,7	82,1	24,1	– 11,6	– 12,5
Sonstiges wissenschaftliches Personal	142,4	100,0	122,2	100,0	118,4	100,0	125,7	100,0	3,5	2,9
<i>Arbeitsverhältnis zur Universität</i>	138,4	97,2	–	–	–	–	–	–	–	–
<i>Arbeitsverhältnis zur Universität (KV)</i>	–	–	118,2	96,7	116,3	98,2	125,4	99,8	7,2	6,1
<i>Sonstiges Beschäftigungsverhältnis</i>	4,0	2,8	4,0	3,3	2,2	1,8	0,3	0,2	– 3,7	– 92,5
Allgemeines Personal gesamt	395,5	46,6	442,6	50,4	478,8	51,7	492,0	51,3	49,4	11,2
Allgemeines Personal	395,5	100,0	442,6	100,0	478,8	100,0	492,0	100,0	49,4	11,2
<i>Arbeitsverhältnis zur Universität</i>	364,2	92,1	169,7	38,3	164,5	34,4	151,2	30,8	– 18,5	– 10,9
<i>Arbeitsverhältnis zur Universität (KV)</i>	–	–	242,6	54,8	285,8	59,7	314,1	63,8	71,5	29,5
<i>Ausbildungsverhältnis gemäß Berufsausbildungsgesetz</i>	9,0	2,3	10,0	2,3	11,0	2,3	12,0	2,4	2,0	20,0
<i>Dienstverhältnis zum Bund</i>	21,3	5,4	20,3	4,6	17,0	3,6	14,2	2,9	– 6,1	– 30,0
<i>Sonst. Beschäftigungsverhältnis</i>	1,0	0,3	–	–	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	–
Gesamt	849,0	100,0	877,8	100,0	925,5	100,0	958,8	100,0	81,0	9,2

Rundungsdifferenzen

Quellen: BMWF (uni:data); Berechnungen des RH

71.2 (1) Was das Verhältnis zwischen wissenschaftlichen/künstlerischen und allgemeinen Personal betraf, so verschob sich dieses an beiden überprüften Universitäten im Zeitraum 2010 bis 2012 geringfügig zugunsten des allgemeinen Personals. Damit setzte sich ein vom RH bereits mehrfach aufgezeigter Trend⁴¹ – wenn auch in abgeschwächter Form – fort, wonach an österreichischen Universitäten der Anteil des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals zurückging und jener des allgemeinen Personals anstieg.

An der MDW gehörten Ende 2012 rund zwei Drittel der Universitätsmitarbeiter dem wissenschaftlichen/künstlerischen Personal an; ein Drittel war im Bereich des allgemeinen Personals tätig.

An der Vetmeduni Wien betrug der Anteil des wissenschaftlichen Personals 48,7 %, jener des allgemeinen Personals 51,3 %.

(2) Der RH stellte fest, dass an der Vetmeduni Wien in allen Personalgruppen deutlich mehr Mitarbeiter auf Basis des KV beschäftigt waren als an der MDW.

An der MDW unterlagen im Jahr 2012 40,5 % des wissenschaftlichen/künstlerischen Universitätspersonals dem KV, 38,9 % hatten Arbeitsverhältnisse zur Universität, die nicht in den KV eingeordnet waren, 20,6 % ein Dienstverhältnis zum Bund. Beim allgemeinen Personal waren 39,1 % vom KV erfasst, 53,4 % hatten ein nicht dem KV unterliegendes Arbeitsverhältnis zur Universität, 5,7 % waren Beamte und 1,8 % standen in einem Ausbildungsverhältnis gemäß Berufsausbildungsgesetz.

An der Vetmeduni Wien unterlagen rd. 81,1 % des wissenschaftlichen Universitätspersonals dem KV, rd. 1,3 % hatten Arbeitsverhältnisse zur Universität, die nicht in den KV eingeordnet waren, bzw. ein sonstiges Beschäftigungsverhältnis, rd. 17,6 % ein Dienstverhältnis zum Bund. Beim allgemeinen Personal waren 63,8 % vom KV erfasst, 30,8 % hatten ein Arbeitsverhältnis zur Universität, 2,9 % waren Beamte und 2,5 % standen in einem Ausbildungsverhältnis gemäß Berufsausbildungsgesetz bzw. einem sonstigen Beschäftigungsverhältnis.

⁴¹ RH Reihe Bund 2010/1 „Auswirkungen der Personalhoheit auf die Gesamtkostensituation der Universität Wien und der Wirtschaftsuniversität Wien“ sowie RH Reihe Bund 2012/9 „Auswirkungen der Personalhoheit auf die Gesamtkostensituation der Universität Wien und der Wirtschaftsuniversität Wien, Follow-up-Überprüfung“

Personalstruktur, Entwicklung Beschäftigte

Befristete und unbefristete Beschäftigungsverhältnisse

72.1 Die nachstehenden Tabellen geben eine Übersicht über die Veränderung der Anteile von befristeten und unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen in den Jahren 2009 bis 2012.

Tabelle 47: Personal (befristet/unbefristet) an der MDW										
	2009 (Stichtag: 31.12.2009)		2010 (Stichtag: 31.12.2010)		2011 (Stichtag: 31.12.2011)		2012 (Stichtag: 31.12.2012)		Veränderung 2010 bis 2012	
	in VBÄ	in %	in VBÄ	in %						
Wissenschaftl./künstlerisches Personal – gesamt	565,3	68,4	562,5	68,0	559,9	67,3	561,6	67,4	- 0,9	- 0,2
Wissenschaftl./künstlerisches Stammpersonal	452,7	100,0	453,6	100,0	472,7	100,0	482,7	100,0	29,1	6,4
<i>unbefristet</i>	437,7	96,7	438,6	96,7	453,4	95,9	465,4	96,4	26,8	6,1
<i>befristet § 109 (2) UG</i>	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
<i>befristet § 109 (1) UG</i>	15,0	3,3	15,1	3,3	19,4	4,1	17,3	3,6	2,2	14,8
Sonstiges wissenschaftl./ künstlerisches Personal	112,6	100,0	108,9	100,0	87,2	100,0	79,0	100,0	- 29,9	- 27,5
<i>unbefristet</i>	6,0	5,3	6,0	5,5	7,7	8,8	10,9	13,7	4,9	80,8
<i>befristet § 109 (2) UG</i>	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
<i>befristet § 109 (1) UG</i>	106,6	94,7	102,9	94,5	79,6	91,2	68,1	86,3	- 34,8	- 33,8
Allgemeines Personal gesamt	261,4	31,6	265,2	32,1	272,1	32,9	271,4	32,8	6,1	2,3
Allgemeines Personal	261,4	100,0	265,2	100,0	272,1	100,0	271,4	100,0	6,1	2,3
<i>unbefristet</i>	226,3	86,6	230,4	86,9	240,8	88,5	237,4	87,5	7,0	3,0
<i>befristet § 109 (2) UG</i>	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
<i>befristet § 109 (1) UG</i>	35,1	13,4	34,9	13,1	31,3	11,5	34,0	12,5	- 0,9	- 2,5
Gesamt	826,7	100,0	827,8	100,0	832,0	100,0	833,0	100,0	5,2	0,6

Quellen: BMWF (uni:data); Berechnungen des RH

Tabelle 48: Personal (befristet/unbefristet) an der Vetmeduni Wien

	2009 (Stichtag: 31.12.2009)		2010 (Stichtag: 31.12.2010)		2011 (Stichtag: 31.12.2011)		2012 (Stichtag: 31.12.2012)		Veränderung 2010 bis 2012	
	in VBÄ	in %	in VBÄ	in %						
Wissenschaftliches Personal – gesamt	453,5	53,4	435,3	49,6	446,7	48,3	466,9	48,7	31,6	7,3
Wissenschaftliches Stammpersonal	311,1	100,0	313,0	100,0	328,3	100,0	341,2	100,0	28,2	9,0
<i>unbefristet</i>	229,9	73,9	243,7	77,8	255,8	77,9	258,3	75,7	14,6	6,0
<i>befristet § 109 (2) UG</i>	4,3	1,4	6,4	2,0	6,3	1,9	7,8	2,3	1,4	21,1
<i>befristet § 109 (1) UG</i>	76,9	24,7	63,0	20,1	66,2	20,2	75,1	22,0	12,1	19,2
Sonstiges wissenschaftliches Personal	142,4	100,0	122,2	100,0	118,4	100,0	125,7	100,0	3,5	2,9
<i>unbefristet</i>	40,7	28,6	9,2	7,5	5,8	4,9	4,8	3,8	- 4,4	- 48,0
<i>befristet § 109 (2) UG</i>	45,0	31,6	42,6	34,8	35,6	30,0	49,8	39,6	7,2	17,1
<i>befristet § 109 (1) UG</i>	56,7	39,8	70,5	57,7	77,1	65,1	71,1	56,6	0,6	0,9
Allgemeines Personal gesamt	395,5	46,6	442,6	50,4	478,8	51,7	492,0	51,3	49,4	11,2
Allgemeines Personal	395,5	100,0	442,6	100,0	478,8	100,0	492,0	100,0	49,4	11,2
<i>unbefristet</i>	373,9	94,5	403,8	91,2	423,8	88,5	435,7	88,6	31,9	7,9
<i>befristet § 109 (2) UG</i>	0,1	-	7,1	1,6	7,9	1,7	11,3	2,3	4,2	58,3
<i>befristet § 109 (1) UG</i>	21,5	5,4	31,6	7,1	47,1	9,8	45,0	9,2	13,4	42,3
Gesamt	849,0	100,0	877,8	100,0	925,5	100,0	958,8	100,0	81,0	9,2

Quellen: BMWf (uni:data); Berechnungen des RH

7.2.2 Hierzu stellt der RH fest:

- An der MDW lag beim wissenschaftlichen/künstlerischen Stammpersonal der Anteil der VBÄ mit unbefristetem Beschäftigungsverhältnis 2012 bei 96,4 % und veränderte sich seit 2010 kaum.
- An der Vetmeduni Wien wies das wissenschaftliche Stammpersonal 75,7 % unbefristete Beschäftigungsverhältnisse auf. Seit 2010 war an der Vetmeduni Wien ein leichter Rückgang, bedingt u.a. durch die Zunahme von befristeten Beschäftigungsverhältnissen in der Verwendungskategorie der Universitätsassistenten, zu verzeichnen.

Personalstruktur, Entwicklung Beschäftigte

- Beim sonstigen wissenschaftlichen/künstlerischen Personal dominierten 2012 befristete Beschäftigungsverhältnisse (MDW: 86,3 %, Vetmeduni Wien: 96,2 %).
- Beim allgemeinen Personal der MDW entfielen, mit einer geringfügigen Erhöhung seit 2010, im Jahr 2012 87,5 % der VBÄ auf unbefristete Beschäftigungsverhältnisse. An der Vetmeduni Wien ging beim allgemeinen Personal der Anteil von unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen von 91,2 % im Jahr 2010 auf 88,6 % im Jahr 2012 leicht zurück.

Ausmaß von Teilzeitbeschäftigungen

- 73.1** Die Veränderungen im Beschäftigungsausmaß in den Jahren 2009 bis 2012 zeigen die nachstehenden Tabellen:

Tabelle 49: Personal (Teilzeit) an der MDW

	2009 (Stichtag: 31.12.2009)		2010 (Stichtag: 31.12.2010)		2011 (Stichtag: 31.12.2011)		2012 (Stichtag: 31.12.2012)		Veränderung 2010 bis 2012	
	in Köpfen	in %	in Köpfen	in %						
Wissenschaftl./künstlerisches Personal – gesamt	812	74,2	813	73,8	826	73,7	848	73,9	35	4,3
Wissenschaftl./künstlerisches Stammpersonal	469	100,0	472	100,0	510	100,0	523	100,0	51	10,8
<i>größer 90 %</i>	424	90,4	423	89,6	427	83,7	436	83,4	13	3,1
<i>50 % bis 89 %</i>	41	8,7	43	9,1	51	10,0	48	9,2	5	11,6
<i>25 % bis 49 %</i>	4	0,9	4	0,8	30	5,9	37	7,1	33	825,0
<i>1 % bis 24 %</i>	–	–	2	0,4	2	0,4	2	0,4	–	–
Sonstiges wissenschaftl./ künstlerisches Personal	343	100,0	341	100,0	316	100,0	325	100,0	– 16	– 4,7
<i>größer 90 %</i>	24	7,0	21	6,2	20	6,3	14	4,3	– 7	– 33,3
<i>50 % bis 89 %</i>	95	27,7	94	27,6	56	17,7	49	15,1	– 45	– 47,9
<i>25 % bis 49 %</i>	85	24,8	82	24,0	74	23,4	59	18,2	– 23	– 28,0
<i>1 % bis 24 %</i>	139	40,5	144	42,2	166	52,5	203	62,5	59	41
Allgemeines Personal gesamt	283	25,8	289	26,2	295	26,3	300	26,1	11	3,8
Allgemeines Personal	283	100,0	289	100,0	295	100,0	300	100,0	11	3,8
<i>größer 90 %</i>	233	82,3	231	79,9	239	81,0	228	76,0	– 3	– 1,3
<i>50 % bis 89 %</i>	40	14,1	46	15,9	45	15,3	61	20,3	15	32,6
<i>25 % bis 49 %</i>	4	1,4	8	2,8	8	2,7	8	2,7	–	–
<i>1 % bis 24 %</i>	6	2,1	4	1,4	3	1,0	3	1,0	– 1	– 25,0
Gesamt	1.095	100,0	1.102	100,0	1.121	100,0	1.148	100,0	46	4,2

Quellen: BMWF (uni:data); Berechnungen des RH

Personalstruktur, Entwicklung Beschäftigte

Tabelle 50: Personal (Teilzeit) an der Vetmeduni Wien										
	2009 (Stichtag: 31.12.2009)		2010 (Stichtag: 31.12.2010)		2011 (Stichtag: 31.12.2011)		2012 (Stichtag: 31.12.2012)		Veränderung 2010 bis 2012	
	in Köpfen	in %	in Köpfen	in %						
Wissenschaftliches Personal – gesamt	622	57,9	577	52,1	604	51,2	648	52,4	71	12,3
Wissenschaftliches Stammpersonal	386	100,0	350	100,0	364	100,0	386	100,0	36	10,3
<i>größer 90 %</i>	255	66,1	275	78,6	287	78,8	287	74,4	12	4,4
<i>50 % bis 89 %</i>	93	24,1	61	17,4	63	17,3	80	20,7	19	31,1
<i>25 % bis 49 %</i>	14	3,6	7	2,0	8	2,2	13	3,4	6	85,7
<i>1 % bis 24 %</i>	24	6,2	7	2,0	6	1,6	6	1,6	- 1	- 14,3
Sonstiges wissenschaftliches Personal	236	100,0	227	100,0	240	100,0	262	100,0	35	15,4
<i>größer 90 %</i>	80	33,9	58	25,6	35	14,6	35	13,4	- 23	- 39,7
<i>50 % bis 89 %</i>	73	30,9	80	35,2	102	42,5	112	42,7	32	40,0
<i>25 % bis 49 %</i>	23	9,7	19	8,4	24	10,0	30	11,5	11	57,9
<i>1 % bis 24 %</i>	60	25,4	70	30,8	79	32,9	85	32,4	15	21,4
Allgemeines Personal gesamt	452	42,1	529	47,8	576	48,8	589	47,6	60	11,3
Allgemeines Personal	452	100,0	529	100,0	576	100,0	589	100,0	60	11,3
<i>größer 90 %</i>	349	77,2	375	70,9	404	70,1	413	70,1	38	10,1
<i>50 % bis 89 %</i>	67	14,8	92	17,4	97	16,8	108	18,3	16	17,4
<i>25 % bis 49 %</i>	5	1,1	13	2,5	18	3,1	17	2,9	4	30,8
<i>1 % bis 24 %</i>	31	6,9	49	9,3	57	9,9	51	8,7	2	4,1
Gesamt	1.074	100,0	1.106	100,0	1.180	100,0	1.237	100,0	131	11,8

Quellen: BMWF (uni:data); Berechnungen des RH

73.2 (1) Zum Stichtag 31. Dezember 2012 wiesen an der MDW 83,4 % des wissenschaftlichen/künstlerischen Stammpersonals ein Beschäftigungsmaß von über 90 % auf. Der Rückgang seit 2010 war durch die Zunahme von Beschäftigungsmaßen im Bereich 25 % bis 49 % vornehmlich in der Verwendungskategorie der Senior Lecturer bedingt. Beim sonstigen wissenschaftlichen/künstlerischen Personal war ein starker Anstieg von Mitarbeitern, die zu weniger als 25 % des Vollbeschäftigungsmaßes beschäftigt waren, zu verzeichnen. Hier zeigte sich seit 2010 neben dem insgesamt rückgängigen Einsatz von hauptberuflichen Lektoren eine Zunahme von nebenberuflich angestellten

Lektoren. Beim allgemeinen Personal ging der Anteil von Personen mit einem Beschäftigungsausmaß von über 90 % von 2010 auf 2012 deshalb etwas zurück, weil in den Verwendungskategorien Verwaltung sowie Wartung und Betrieb vermehrt Personal mit einem Beschäftigungsausmaß zwischen 50 % und 89 % angestellt wurde.

(2) An der Vetmeduni Wien wiesen 74,4 % des wissenschaftlichen Stammpersonals im Jahr 2012 ein Beschäftigungsausmaß von über 90 % auf. In der Verwendungskategorie der Universitätsassistenten wurden seit 2010 vermehrt Personen mit einem Beschäftigungsausmaß zwischen 50 % und 89 % angestellt. Beim sonstigen wissenschaftlichen Personal verringerte sich seit 2010 vor allem beim Drittmittelpersonal der Anteil von Personen mit einem Beschäftigungsausmaß von über 90 % und stieg gleichzeitig der Anteil jener Personen mit einem Beschäftigungsausmaß zwischen 50 % und 89 %. Beim allgemeinen Personal blieb der Anteil von Personen mit einem Beschäftigungsausmaß von über 90 % von 2010 auf 2012 nahezu konstant bei rd. 70 %.

(3) Insgesamt war an beiden Universitäten im Bereich des wissenschaftlichen/künstlerischen Stammpersonals eine Abnahme von Vollbeschäftigungsverhältnissen zu beobachten. Dieser Trend wiederholte sich beim allgemeinen Personal in abgeschwächter Form.

Entwicklung der
Lehrleistung an den
überprüften Univer-
sitäten

74.1 Der RH untersuchte, wieviele SWS, bezogen auf VBÄ des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals, an den überprüften Universitäten gelehrt wurden, wie sich diese Lehrleistung auf KV-Mitarbeiter und VBG/BDG-Mitarbeiter aufteilte und wie sie sich nach dem Inkrafttreten des KV entwickelt hat.

Personalstruktur, Entwicklung Beschäftigte

Tabelle 51: Entwicklung der Lehrleistung im Zeitraum vom Wintersemester (WS) 2008/2009 bis Sommersemester (SS) 2012 (MDW)								
	WS 2008/2009				SS 2012			
	SWS	in %	VBÄ	SWS je VBÄ	SWS	in %	VBÄ	SWS je VBÄ
KV	1.413,43	16,0	83,20	16,99	3.061,70	33,1	160,48	19,08
<i>Univ.-Prof.</i>	700,93	7,9	33,10	21,18	1.333,20	14,4	62,00	21,50
<i>Ass.-Prof.</i>	–	–	–	–	14,00	0,2	2,00	7,00
<i>wissenschaftlicher/künstlerischer Mitarbeiter mit selbst. Lehre</i>	710,5	8,0	42,10	16,88	–	–	–	–
<i>Senior Scientists/Artists</i>	–	–	–	–	10,00	0,1	2,00	5,00
<i>Univ.-Ass.</i>	–	–	–	–	45,00	0,5	11,50	3,91
<i>Senior Lecturer</i>	–	–	–	–	1.657,50	17,9	78,45	21,13
<i>wissenschaftlicher Projektmitarbeiter (§ 26 UG)</i>	2,00	–	5,00	0,40	2,00	–	2,50	0,80
VBG/BDG	7.442,09	84,0	368,15	20,21	6.198,10	66,9	317,30	19,53
<i>Univ.-Prof.</i>	3.116,39	35,2	143,60	21,70	2.395,50	25,9	118,00	20,30
<i>Univ.-Doz.</i>	1.147,70	13,0	62,00	18,51	993,60	10,7	59,00	16,84
<i>wissenschaftlicher/künstlerischer Mitarbeiter mit selbst. Lehre</i>	3.178,00	35,9	162,55	19,55	2.809,00	30,3	140,30	20,02
Gesamt	8.855,52	100,0	451,35	19,62	9.259,80	100,0	477,78	19,38

Quellen: Daten der MDW; Berechnungen des RH

Tabelle 52: Entwicklung der Lehrleistung im Zeitraum vom WS 2008/2009 bis WS 2011/2012 (Vetmeduni Wien)

	WS 2008/2009				WS 2011/2012			
	SWS	in %	VBÄ	SWS, je VBÄ	SWS	in %	VBÄ	SWS, je VBÄ
KV	467,96	38,6	104,30	4,49	628,88	51,8	162,90	3,86
<i>Univ.-Prof.</i>	58,96	4,9	8,50	6,94	131,34	10,8	20,45	6,42
<i>Department-Klinik</i>	12,25	1,0	2,00	6,13	75,82	6,2	8,40	9,03
<i>Department-Institut</i>	41,71	3,4	5,50	7,58	48,26	4,0	10,05	4,80
<i>Interinst., Interuniv. Einrichtung/Forschungsinst.</i>	5,00	0,4	1,00	5,00	7,26	0,6	2,00	3,63
<i>Univ.-Ass.</i>	219,89	18,1	44,55	4,94	434,64	35,8	120,78	3,60
<i>wissenschaftlicher Projektmitarbeiter (§ 26, 27 UG)</i>	162,29	13,4	41,00	3,96	18,06	1,5	8,98	2,01
<i>wissenschaftlicher Mitarbeiter/Lektoren nebenberuflich</i>	22,65	1,9	5,45	4,16	40,21	3,3	9,60	4,19
<i>Mitarbeiter in der Verwaltung</i>	4,17	0,3	4,80	0,87	4,63	0,4	3,10	1,49
VBG/BDG	745,53	61,4	118,85	6,27	584,66	48,2	98,40	5,94
<i>Univ.-Prof.</i>	190,58	15,7	21,00	9,08	97,55	8,0	13,25	7,36
<i>Univ.-Doz.</i>	327,97	27,0	49,00	6,69	333,73	27,5	50,10	6,66
<i>Univ.-Ass.</i>	205,77	17,0	40,10	5,13	142,64	11,8	30,05	4,75
<i>wissenschaftlicher Mitarbeiter/Lektoren nebenberuflich</i>	11,83	1,0	3,00	3,94	2,74	0,2	1,00	2,74
<i>Mitarbeiter in der Verwaltung</i>	7,88	0,6	4,75	1,66	6,50	0,5	3,00	2,17
<i>Mitarbeiter in Wartung und Betrieb</i>	1,50	0,1	1,00	1,50	1,50	0,1	1,00	1,50
Gesamt	1.213,49	100,0	223,15	5,44	1.213,55	100,0	261,30	4,64

Quellen: Daten der Vetmeduni Wien; Berechnungen des RH

74.2 An der MDW stieg die gesamte Lehrleistung vom WS 2008/2009 auf das SS 2012 auf rd. 9.260 SWS (+ 4,6 %) an. Bezogen auf ein VBÄ eines Wissenschaftlers sank sie allerdings geringfügig. Was die Universitätsprofessoren betraf, so lehrten im WS 2008/2009 KV-Professoren weniger als VBG/BDG-Professoren – im SS 2012 war dies umgekehrt. Insgesamt betrachtet, stieg die Lehrleistung der KV-Mitarbeiter, während jene der VBG/BDG-Mitarbeiter sank.

Die Lehrleistung blieb an der Vetmeduni Wien vom WS 2008/2009 bis WS 2011/2012 gleich. Im Anwendungsbereich des VBG/BDG wurde die Lehre im Wesentlichen von den Universitätsdozenten, den Universitätsassistenten und den Universitätsprofessoren getragen; im Anwendungsbereich des KV von den Universitätsassistenten, den wissenschaftlichen Projektmitarbeitern und den Professoren. Bei sämtlichen dieser Gruppen sank die Lehrleistung je VBÄ im selben Zeitraum, weshalb auch insgesamt die Lehrleistung je VBÄ von 5,44 SWS auf 4,64 SWS und damit um 14,7 % sank. Dabei war der Rückgang der Lehrleistung bei den KV-Mitarbeitern höher (- 14 %) als bei der Gruppe der VBG/BDG-Mitarbeiter (- 5,3 %).

Der RH empfahl der Vetmeduni Wien, die Gründe für die sinkende Lehrleistung je VBÄ zu analysieren und Maßnahmen zur Erhöhung derselben zu ergreifen.

Gegenüber dem BMWF wies er darauf hin, dass die Vetmeduni Wien eine von vier Universitäten war, die in der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 mehr Globalbudget je Studierenden und Jahr⁴² erhielt als in der Periode davor. Dadurch wurden möglicherweise Ressourcen für die Finanzierung weiterer universitärer Aufgaben frei, während sich an anderen Universitäten die Betreuungsrelationen kontinuierlich verschlechterten. Aus Sicht des RH sollte dieser Umstand bei der kapazitätsorientierten Studienplatzfinanzierung Berücksichtigung finden.

74.3 *Laut Stellungnahme der Vetmeduni Wien erbringe sie gemäß ihrer Kernkompetenzen nicht nur Lehrleistungen, sondern vor allem auch Forschungsleistungen und wissenschaftliche Dienstleistungen (Universitätskliniken). Sie benötige daher auch erhebliche Ressourcen in der Spitzenforschung, deren Ergebnisse in die forschungsgeleitete Lehre einfließen würden.*

Eine indexangepasste Zuweisung des Globalbudgets ergebe eine rein rechnerische Erhöhung des Globalbudgets je Studierenden. Da die Zuweisung des Globalbudgets sich jedoch an der Finanzierung der Gesamtkosten orientiere und sich nicht nur nach den Studienplätzen der Universität richten könne, müsse die Ressourcenzuteilung auch die spezifischen Aufgaben der Vetmeduni Wien, wie den Betrieb eines Tierspitals, berücksichtigen.

⁴² Bericht des RH Reihe Bund 2012/11 „Leistungsvereinbarungen“ S. 233 f.; TZ 9, Tabelle 4

Das BMWf verwies hinsichtlich der Empfehlung des RH gegenüber der Vetmeduni Wien, die Gründe für die sinkende Lehrleistung je Vollbeschäftigungsäquivalent zu analysieren und Maßnahmen zur Erhöhung derselben zu ergreifen, darauf, dass sich die Vetmeduni Wien im Bereich von forschungsintensiven Universitäten bewege.

Ferner habe laut Stellungnahme des BMWf die Vetmeduni Wien anlässlich eines Begleitgesprächs die sinkende Lehrbelastung pro Vollzeitäquivalent durch folgende Punkte erklärt: Es finde durch Pensionierungen ein Rückgang von VBG/BDG-Mitarbeitern statt, welche gegenüber KV-Mitarbeitern mit einer höheren Stundenzahl an Lehre betraut werden konnten; weiters führe die geänderte Arbeitszeitregelung im Tierspital zu einer Aufstockung des klinisch tätigen wissenschaftlichen Personals, um die 24-Stunden-Dienste in ausreichendem Maße zu gewährleisten. Dadurch teile sich die Stundenzahl an Lehre auf mehrere Personen auf.

Zum Querbezug zum RH-Bericht Leistungsvereinbarungen (Reihe Bund 2012/11 „Leistungsvereinbarungen“, S. 233 f. TZ 9), demzufolge das Globalbudget je Studierenden in der Leistungsvereinbarungsperiode 2010 – 2012 an der Vetmeduni Wien gestiegen sei, teilte das BMWf mit, dass bei jenen Universitäten, an denen es Auswahlverfahren gab – die Universitäten also die Möglichkeit hatten, ihre Studierendenzahlen zu regulieren – die erzielten Budgetzuwächse der vergangenen Jahre auch zu einem Anstieg des Globalbudgets je Studierenden geführt hätten. Bei den anderen Universitäten seien hingegen die Studierendenzahlen stärker gestiegen als das Budget, das Globalbudget je Studierenden daher gesunken. Die Folge dieser unterschiedlichen Entwicklungen sei, dass an den Medizinischen Universitäten und den Kunstuniversitäten – auch wenn es Unterkapazitäten gebe – die Betreuungsverhältnisse im Vergleich zu den anderen Universitäten relativ zufriedenstellend seien.

Bei der zukünftigen Universitätsfinanzierung auf der Basis des von der ARGE „Kapazitätsorientierte Studienplatzfinanzierung“ entwickelten Modells, dessen rechtliche Umsetzung derzeit vorbereitet werde, würden laut BMWf daher vor allem die anderen Universitäten von der neuen Universitätsfinanzierung profitieren.

- 74.4** Der RH erwiderte, dass die Vetmeduni Wien auch schon bisher in der Forschung und im Bereich der wissenschaftlichen Dienstleistungen (Universitätskliniken) tätig war. Für den RH war daher die sinkende Lehrleistung je VBÄ weiterhin nicht nachvollziehbar.

Ebenso nicht nachvollziehbar war es, die sinkende Lehrleistung je VBÄ auf den Ersatz von VBG/BDG-Mitarbeitern durch KV-Mitarbeiter mit geringerer Lehrverpflichtung (Dozenten versus Assistenz-/Assoziierte Professoren (siehe TZ 14)) aufgrund von Pensionierungen zurückzuführen, weil – wie sich in Tabelle 52 zeigt – sowohl die VBÄ als auch die Lehrleistung der Universitätsdozenten nach Einführung des KV nahezu unverändert blieb. Die Aufstockung des klinischen Personals im Tierspital aufgrund der engeren Arbeitszeitgrenzen des KV im Bereich des Tierspitals (siehe TZ 20) konnte zwar prinzipiell als mögliche Erklärung für eine sinkende Lehrleistung je VBÄ gesehen werden, bedürfte jedoch einer konkreten Verifizierung. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Zur Stellungnahme des BMWF betreffend die zukünftige Universitätsfinanzierung hielt der RH fest, dass die Grundlage eines derartigen Modells eine Festlegung wäre, wie viele Studienplätze zur Verfügung stehen und welche Mittel – zur Gewährleistung definierter Qualitätsstandards – hierfür bereitgestellt werden.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

75 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Universität für Musik
und darstellende
Kunst Wien und Ve-
terinärmedizinische
Universität Wien

(1) Im Dachverband der Universitäten wäre darauf hinzuwirken, bei zukünftigen Weiterentwicklungen des KV sämtliche Betroffene – insbesondere die für die Finanzierung verantwortlichen Stellen – umfassend einzubeziehen und die Finanzierung nachhaltig zu sichern. (TZ 34)

(2) Für die von Universitätsprofessoren zu erbringende Lehre wäre im jeweiligen Dienstvertrag ausdrücklich ein anzustrebender Mindestzielwert zu verankern. (TZ 13)

(3) Auch für das wissenschaftliche/künstlerische Personal wäre eine Zeitaufzeichnungspflicht vorzusehen. (TZ 20)

(4) Im Hinblick auf die notwendige Mitwirkung des allgemeinen Personals an den Aufgaben der Universität wären neben organisatorischen Maßnahmen Möglichkeiten einer weiteren Ausdehnung der kollektivvertraglich vereinbarten Arbeitszeit – in den vorgegebenen Grenzen des Arbeitszeitgesetzes – zu prüfen und allenfalls ein entsprechender Vorschlag auf Änderung des KV an die KV-Vertragspartner zu richten. (TZ 20)

(5) Die Ursachen für die deutlich häufigeren Überzahlungen von Männern im Bereich des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals wären zu erheben und Maßnahmen mit dem Ziel einer gleichmäßigeren Verteilung wären zu ergreifen. (TZ 63)

(6) Regelungen über eine Festlegung der wesentlichen dienstlichen Interessen bei Nebenbeschäftigungen und die Voraussetzungen und Modalitäten für die Inanspruchnahme des Studienurlaubs wären rechtzeitig zu treffen. (TZ 10)

(7) Im Hinblick auf die Verleihung des Expertenstatus wären lückenlos jährliche Mitarbeitergespräche zu führen bzw. Zielvereinbarungen abzuschließen. Dies wäre zentral zu dokumentieren. (TZ 62)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(8) In den Dienstverträgen der Assoziierten Professoren und der Assistenzprofessoren wäre ein Mindestausmaß an Lehre festzulegen, das sich an den Werten des KV orientieren sollte und sicherstellt, dass es zu keinen negativen Auswirkungen auf den Lehrbetrieb kommt. (TZ 14)

(9) Vor dem Hintergrund der im Vergleich zum Gehaltsgesetz 1956 günstigeren Überstundenregelungen wäre für einen sparsamen Einsatz der Überstunden Sorge zu tragen. (TZ 21)

(10) In Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen wäre auf einen restriktiven Umgang mit den Nebengebühren und Zulagen zu achten. (TZ 27)

Universität für Musik
und darstellende
Kunst Wien

(11) Die Ausgestaltung des Personalstrukturplans wäre in Angriff zu nehmen, um gegenüber dem BMWF eine Auskunft über die konkrete Involvierung des wissenschaftlichen/künstlerischen Personals in die Lehre geben zu können. (TZ 69)

(12) Regelungen über die Betrauung mit Lehrtätigkeiten zu außergewöhnlichen Zeiten wären zu treffen. (TZ 10, 20)

(13) Nur fallweise anfallende Dienstleistungen könnten nach Durchführung eines Kostenvergleichs an Einrichtungen außerhalb der Universität ausgelagert werden. (TZ 20)

Veterinärmedizini-
sche Universität
Wien

(14) Erfolgsabhängige Bezugsbestandteile sollten erst nach dem Zeitpunkt der Evaluierung der vereinbarten Ziele zur Auszahlung gelangen. (TZ 67)

(15) Die Gründe für die sinkende Lehrleistung je Vollbeschäftigungsäquivalent wären zu analysieren und Maßnahmen zur Erhöhung derselben wären zu ergreifen. (TZ 74)

(16) Die Anzahl von mindestens zwei abzuschließenden Qualifizierungsvereinbarungen pro Jahr zwischen 2013 und 2015 wäre tatsächlich als Mindestzahl anzusehen und für den Fall der budgetären Bedeckbarkeit sollten zusätzliche Qualifizierungsvereinbarungen abgeschlossen werden. (TZ 16)

(17) Das Projekt zur Darstellung von Personalstrukturen und der Lehrleistungen wäre unverzüglich abzuschließen. (TZ 69)

(18) Eine auf die Gegebenheiten der Veterinärmedizinischen Universität Wien abgestimmte Berechnung möglicher finanzieller Auswirkungen einer allfälligen Einbeziehung des Tierspitals in den Anwendungsbereich des Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetzes wäre vorzunehmen. (TZ 20)

(19) Die Frage, ob der KV der Universitäten auch die Arbeiter des landwirtschaftlichen Lehr- und Forschungsgutes erfasst, wäre zu klären. (TZ 20)

BMW F

(20) Um ein gemeinsames Verständnis über den Inhalt von Personalstrukturplänen zu erzielen, wären umgehend mit den Universitäten zu regeln, was Personalstrukturpläne leisten sollen und welche Informationspflichten gegenüber dem BMW F bestehen. (TZ 68)

(21) Im Hinblick darauf, dass bisher österreichweit knapp zwei Drittel der Qualifizierungsvereinbarungen mit Männern und lediglich gut ein Drittel der Qualifizierungsvereinbarungen mit Frauen abgeschlossen wurden, wäre bei jenen Universitäten, an denen ein derartiges Ungleichgewicht bestand, in den regelmäßig stattfindenden Leistungsvereinbarungsbegleitgesprächen auf eine geschlechtergerechtere Verteilung zu dringen. (TZ 16)

(22) In den Begleitgesprächen mit der Medizinischen Universität Wien wären die Gründe für das deutliche Überwiegen von an Frauen verliehene Expertenstatus anzusprechen und allenfalls auf eine gleichmäßigere Verteilung zu dringen. (TZ 62)

(23) Bei der kapazitätsorientierten Studienplatzfinanzierung sollte der Umstand möglicherweise freigewordener Ressourcen für die Finanzierung weiterer universitärer Aufgaben, während sich gleichzeitig an anderen Universitäten die Betreuungsrelationen weiter verschlechterten, berücksichtigt werden. (TZ 74)

(24) Die unterschiedliche Verteilung der Mitarbeiteranzahl in den Verwendungsgruppen wäre in den Leistungsvereinbarungsbegleitgesprächen mit den Universitäten abzuklären. (TZ 56)

ANHANG

- Anhang 1:** Betriebsvereinbarungen
- Anhang 2:** KV-VBG-Vergleichstabellen
- Anhang 3:** Anzahl (absolut) und Anteil (in %) der KV-Bediensteten in den Verwendungsgruppen je Universität zum 31. Jänner 2013
- Anhang 4:** Beispielhafte Auflistung von Tätigkeiten und Berufsbildern in den Verwendungsgruppen gemäß § 51 KV

Betriebsvereinbarungen

	§ 4 Abs. 1 Z 1	§ 4 Abs. 1 Z 2	§ 4 Abs. 1 Z 3	§ 4 Abs. 1 Z 4	§ 4 Abs. 1 Z 5	§ 4 Abs. 1 Z 6	§ 4 Abs. 1 Z 7	§ 4 Abs. 1 Z 8
	Mitarbeiter- Innengespräch	Mobbing	Bildungsurlaub	Sabbatical	wesentl. dienstl. Interessen bei Nebenbeschäfti- gungen	Qualifizierungs- vereinbarungen	Lehrveran- staltungskate- gorien bei Lektoren	Lehrfähigkeiten zu außergewöhnlichen Zeiten
Universität Wien	0	0	0	0	0	0	1	0
Medizinische Universität Wien	1	1	0	0	RL	RL	0	0
Medizinische Universität Graz	0	0	0	0	0	RL	0	0
Universität Innsbruck	0	1	0	0	0	1	1	1
Universität Graz	0	0	0	1 (nur allg. Per.)	0	1	1 (teilw.) + RL	0
Universität für Musik und darstellende Kunst Wien	0	0	0	0	0	RL	0	0
Universität Mozarteum Salzburg	0	0	0	0	0	0	1	0
Medizinische Universität Innsbruck	1	0	0	0	0	1	0	0
Universität Salzburg	0	1	0	0	0	RL	0	0
Technische Universität Wien	0	0	0	0	0	0	0	0
Technische Universität Graz	0	0	0	0	0	1	0	0
Montanuniversität Leoben	0	0	0	0	0	0	0	0
Universität für Bodenkultur Wien	1	0	0	0	0	1	0	0
Veterinärmedizinische Universität Wien	0	0	0	0	0	RL	0	0
Wirtschaftsuniversität Wien	0	0	0	0	0	RL	0	1
Universität Linz	0	0	0	0	0	1	1	1
Universität Klagenfurt	0	0	0	0	0	1	1	1
Akademie der bildenden Künste Wien	0	0	0	0	0	0	1	0
Universität für angewandte Kunst Wien	0	0	0	1	0	0	0	0
Universität für Musik und darstellende Kunst Graz	0	0	0	0	0	1	1	1
Universität für künstlerische und industrielle Gestaltung Linz	0	0	0	0	0	0	1	0

Fortsetzung: Betriebsvereinbarungen									
	§ 4 Abs. 1 Z 9	§ 4 Abs. 1 Z 10	§ 4 Abs. 1 Z 11	§ 4 Abs. 1 Z 12	§ 4 Abs. 1 Z 13	§ 4 Abs. 1 Z 14	§ 4 Abs. 1 Z 15		
	Studienurlaub	Verlängerung des Durchrechnungszeitraumes der Normalarbeitszeit (allgem. Universitätspersonal)	Lehrtätigkeiten und Patientenversorgung zu außergewöhnlichen Zeiten	Verlängerung des Durchrechnungszeitraumes der Normalarbeitszeit	Patientenversorgung zu außergewöhnlichen Zeiten	Auszahlungstermine/ Entgelt von wissenschaftlichen/ künstlerischen ProjektmitarbeiterInnen	Überprüfung einer Einreihung des allgemeinen Universitätspersonals		
Universität Wien	0	0	0	0	0	1	1		
Medizinische Universität Wien	0	0	0	1	0	0	1		
Medizinische Universität Graz	0	0	0	0	0	0	1		
Universität Innsbruck	0	0	0	0	0	0	1		
Universität Graz	0	0	0	0	0	0	1		
Universität für Musik und darstellende Kunst Wien	0	0	0	0	0	0	0		0
Universität Mozarteum Salzburg	0	0	0	0	0	0	0		0
Medizinische Universität Innsbruck	0	1	0	1	0	0	1		1
Universität Salzburg	0	0	0	0	0	1	0		0
Technische Universität Wien	0	0	0	0	0	0	0		0
Technische Universität Graz	0	0	0	0	0	0	0		0
Montanuniversität Leoben	0	0	0	0	0	0	0		0
Universität für Bodenkultur Wien	0	0	0	0	0	0	0		RL
Veterinärmedizinische Universität Wien	0	0	1	0	0	0	0		0
Wirtschaftsuniversität Wien	RL	1	0	0	0	1	RL		RL
Universität Linz	0	0	0	0	0	0	1		1
Universität Klagenfurt	0	0	0	0	0	0	1		1
Akademie der bildenden Künste Wien	0	0	0	0	0	0	0		0
Universität für angewandte Kunst Wien	0	0	0	0	0	0	0		0
Universität für Musik und darstellende Kunst Graz	0	1	0	0	0	0	0		0
Universität für künstlerische und industrielle Gestaltung Linz	0	1	0	0	0	0	0		0

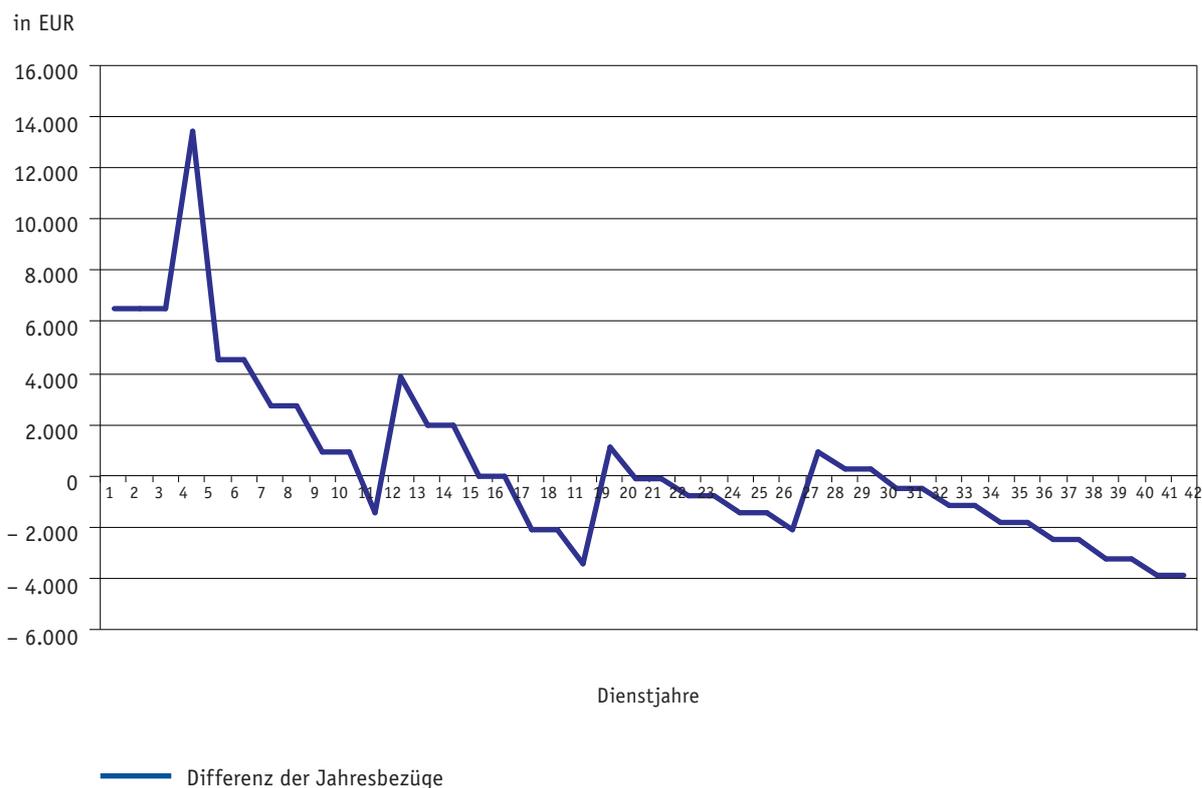
Fortsetzung: Betriebsvereinbarungen

	§ 4 Abs. 1 Z 16	§ 4 Abs. 1 Z 17	§ 4 Abs. 1 Z 18	§ 4 Abs. 1 Z 19	§ 4 Abs. 1 Z 20	§ 4 Abs. 1 Z 21	§ 4 Abs. 1 Z 22	§ 71 Abs. 1 KV
	Qualifikations- kriterien/ ExpertInnen- status	Auszahlungstermine/ Entgelt von Projekt- mitarbeiterInnen nicht wissenschaft- licher/künstlerischer Verwendung	Eigenanteil/Fahrt- kostenzuschuss obsolet durch 2. Nachtrag zum KV, 1. Jänner 2011	Abgeltungen für Dienstreisen	Fortbildungsver- anstaltungen	Jubiläumszuwendung	Gehaltsvorschuss	Pensionskasse
Universität Wien	1	1		0	0	0	1	1
Medizinische Universität Wien	1	0		1	1	1	0	1
Medizinische Universität Graz	1	0		1	0	0	0	1
Universität Innsbruck	1	0		1	0	0	0	1
Universität Graz	1	0		1	0	0	0	1
Universität für Musik und darsellende Kunst Wien	RL	0		0	0	0	0	1
Universität Mozarteum Salzburg	0	0		0	0	1	0	1
Medizinische Universität Innsbruck	1	0		0	0	0	0	1
Universität Salzburg	0	1		RL	0	0	1	0
Technische Universität Wien	0	0		1	RL	0	0	1
Technische Universität Graz	0	0		1	0	0	0	1
Montanuniversität Leoben	0	0		1	0	0	0	1
Universität für Bodenkultur Wien	0	0		0	0	0	0	1
Veterinärmedizinische Universität Wien	0	0		0	0	0	0	1
Wirtschaftsuniversität Wien	0	1		0	0	RL	1	1
Universität Linz	0	0		1	1	1	1	1
Universität Klagenfurt	0	0		0	0	0	0	1
Akademie der bildenden Künste Wien	0	0		0	0	0	0	1
Universität für angewandte Kunst Wien	0	0		1	0	1	0	1
Universität für Musik und darstellende Kunst Graz	0	0		1	1	0	0	1
Universität für künstlerische und industrielle Gestaltung Linz	0	0		0	0	0	0	1

Quellen: Angaben der Universitäten

KV-VBG-Vergleichstabellen

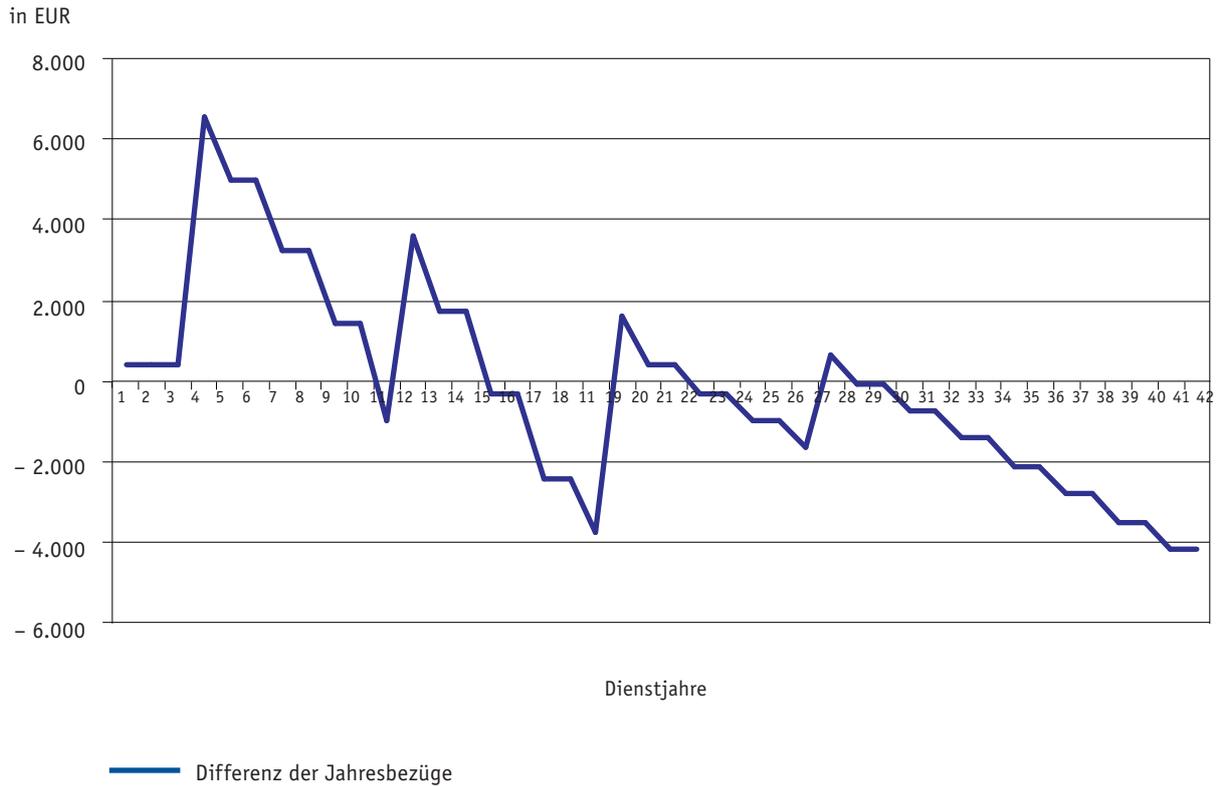
Differenz der Jahresbezüge zwischen KV und VBG; Verwendungsgruppen V : v1/3



Quellen: Österreichische Universitätenkonferenz, Dachverband der Universitäten; Berechnungen des RH auf Basis 2009 (Beispiel: im vierten Dienstjahr ist der KV-Jahresbezug um 13.405,00 EUR höher als der VBG-Jahresbezug; im 41. Dienstjahr ist der KV-Jahresbezug um 3.890,60 EUR niedriger als der VBG-Jahresbezug)

KV-VBG-Vergleichstabellen

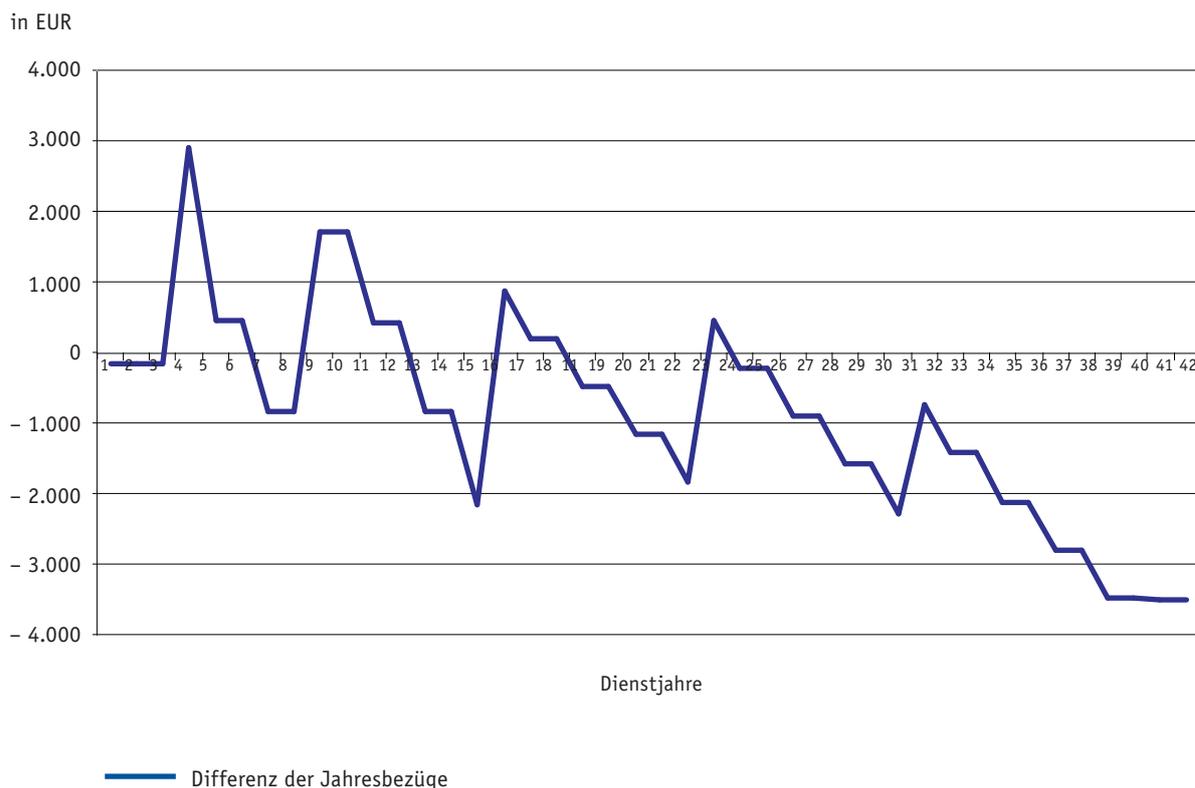
Differenz der Jahresbezüge zwischen KV und VBG; Verwendungsgruppen IVa : v1/1



Quellen: Österreichische Universitätenkonferenz, Dachverband der Universitäten; Berechnungen des RH auf Basis 2009 (Beispiel: im vierten Dienstjahr ist der KV-Jahresbezug um 6.536,60 EUR höher als der VBG-Jahresbezug; im 41. Dienstjahr ist der KV-Jahresbezug um 4.163,60 EUR niedriger als der VBG-Jahresbezug)

KV-VBG-Vergleichstabellen

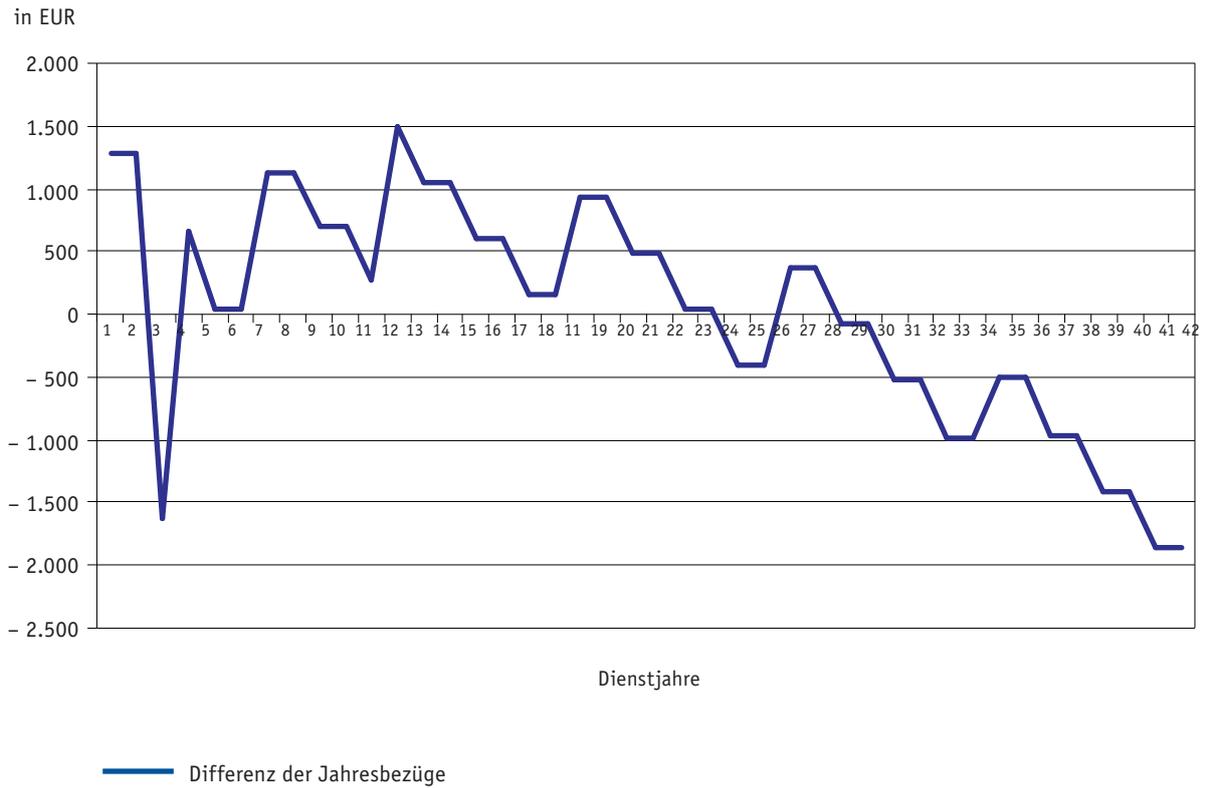
Differenz der Jahresbezüge zwischen KV und VBG; Verwendungsgruppen IIIa : v2/2



Quellen: Österreichische Universitätenkonferenz, Dachverband der Universitäten; Berechnungen des RH auf Basis 2009 (Beispiel: im vierten Dienstjahr ist der KV-Jahresbezug um 2.917,60 EUR höher als der VBG-Jahresbezug; im 41. Dienstjahr ist der KV-Jahresbezug um 3.497,20 EUR niedriger als der VBG-Jahresbezug)

KV-VBG-Vergleichstabellen

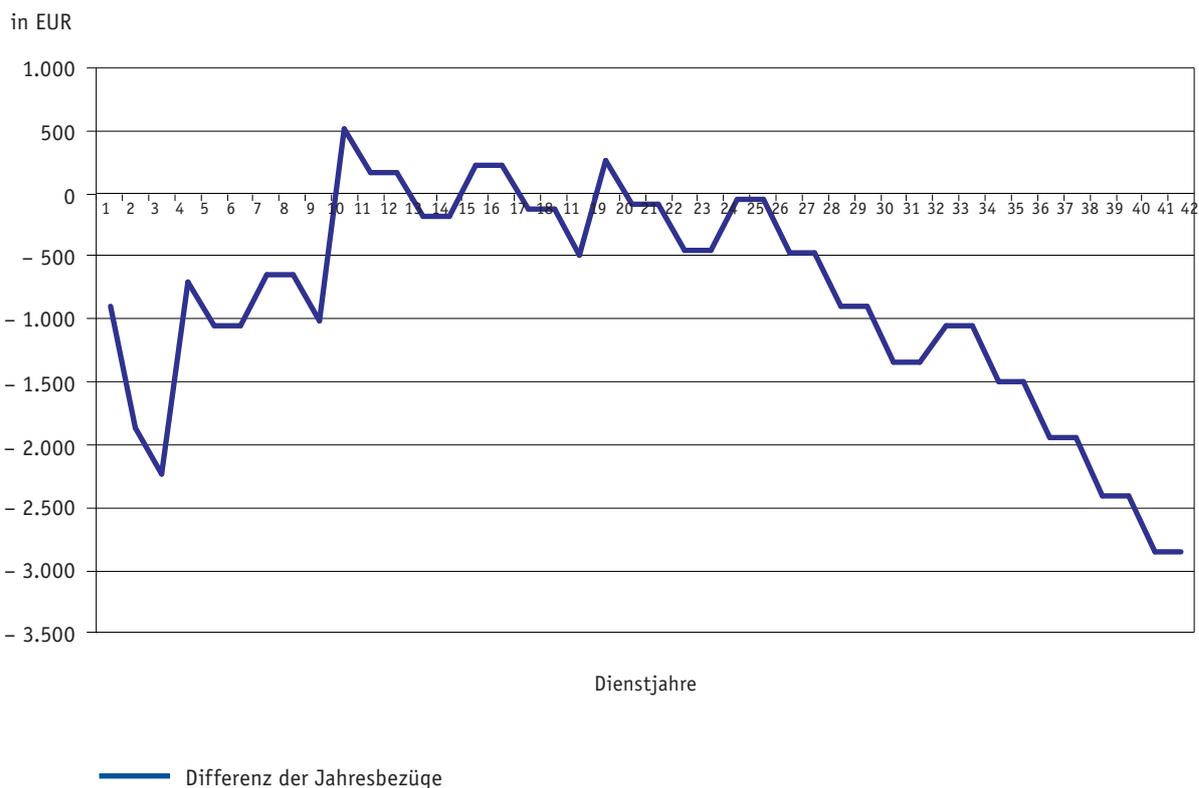
Differenz der Jahresbezüge zwischen KV und VBG; Verwendungsgruppen IIb : v3/3



Quellen: Österreichische Universitätenkonferenz, Dachverband der Universitäten; Berechnungen des RH auf Basis 2009 (Beispiel: im zwölften Dienstjahr ist der KV-Jahresbezug um 1.488,20 EUR höher als der VBG-Jahresbezug; im 41. Dienstjahr ist der KV-Jahresbezug um 1.859,20 EUR niedriger als der VBG-Jahresbezug)

KV–VBG–Vergleichstabellen

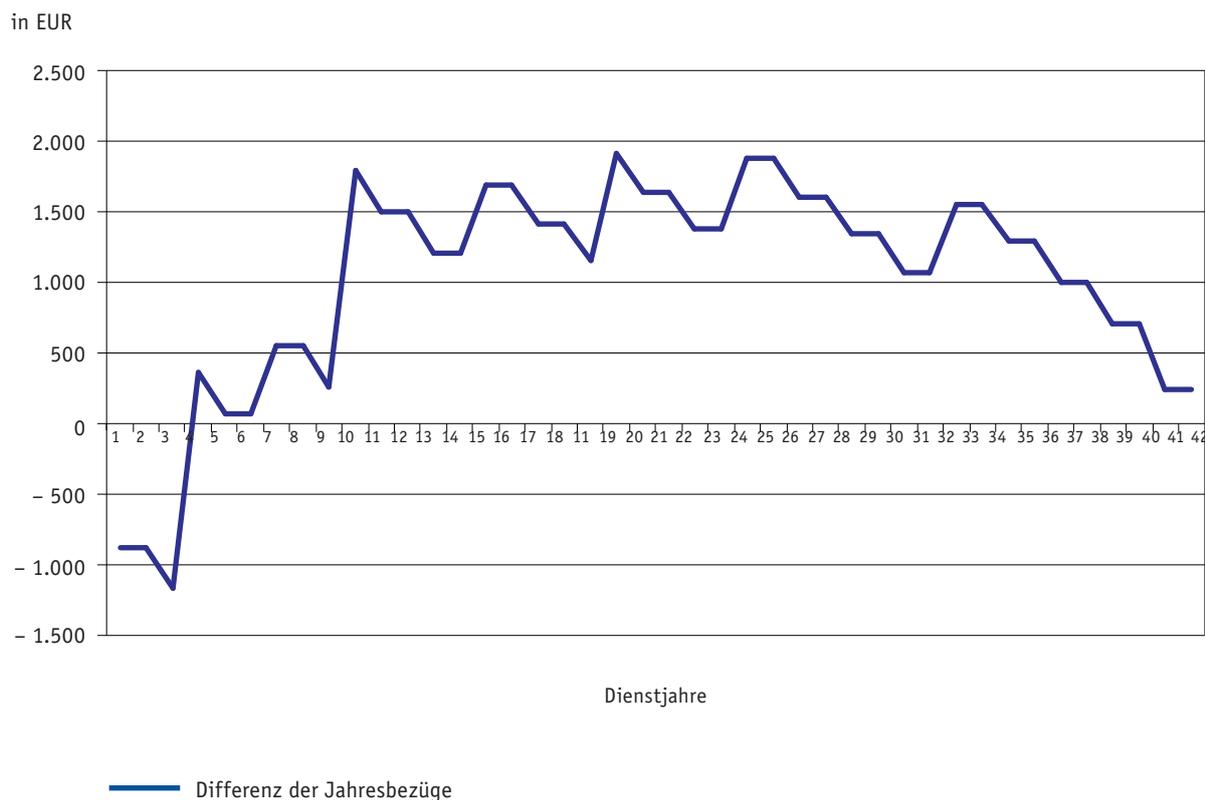
Differenz der Jahresbezüge zwischen KV und VBG; Verwendungsgruppen I : h2



Quellen: Österreichische Universitätenkonferenz, Dachverband der Universitäten; Berechnungen des RH auf Basis 2009 (Beispiel: im zehnten Dienstjahr ist der KV-Jahresbezug um 519,40 EUR höher als der VBG-Jahresbezug; im 41. Dienstjahr ist der KV-Jahresbezug um 2.861,60 EUR niedriger als der VBG-Jahresbezug)

KV-VBG-Vergleichstabellen

Differenz der Jahresbezüge zwischen KV und VBG; Verwendungsgruppen I : h4



Quellen: Österreichische Universitätenkonferenz, Dachverband der Universitäten; Berechnungen des RH auf Basis 2009 (Beispiel: im dritten Dienstjahr ist der KV-Jahresbezug um 1.166,20 EUR niedriger als der VBG-Jahresbezug; im 25. Dienstjahr ist der KV-Jahresbezug um 1.873,20 EUR höher als der VBG-Jahresbezug)

Anzahl (absolut) und Anteil (in %) der KV-Bediensteten in den Verwendunggruppen je Universität zum 31. Jänner 2013																		
	I		IIa		IIb		IIIa		IIIb		IVa		IVb		V		Gesamt	
	Köpfe	in %	Köpfe	in %														
Universität Wien	213	16	145	11	101	8	451	34	170	13	197	15	22	2	10	1	1.309	100
Medizinische Universität Wien	36	4	75	8	64	7	374	41	224	24	125	14	8	1	13	1	919	100
Medizinische Universität Graz	42	10	61	15	62	15	64	16	88	21	42	10	41	10	10	2	410	100
Universität Innsbruck	71	10	52	7	157	22	233	33	82	12	101	14	10	1	3	0	709	100
Universität Graz	90	13	139	20	120	18	121	18	82	12	108	16	16	2	4	1	680	100
Universität für Musik und darstellende Kunst Wien	26	22	11	9	23	19	22	18	11	9	23	19	3	3	0	0	119	100
Universität Mozarteum Salzburg	0	0	19	27	4	6	16	23	14	20	8	11	6	9	3	4	70	100
Medizinische Universität Innsbruck	41	8	104	20	77	15	135	26	96	19	53	10	5	1	0	0	511	100
Universität Salzburg	21	5	130	30	41	9	132	30	46	11	54	12	6	1	3	1	433	100
Technische Universität Wien	9	2	39	8	89	17	161	31	112	22	62	12	31	6	15	3	518	100
Technische Universität Graz	10	2	51	12	67	16	133	31	67	16	88	20	13	3	1	0	430	100
Montanuniversität Leoben	46	21	47	22	52	24	28	13	16	7	20	9	4	2	2	1	215	100
Universität für Bodenkultur Wien	27	7	45	11	36	9	190	46	61	15	44	11	7	2	5	1	415	100
Veterinärmedizinische Universität Wien	41	11	83	22	45	12	80	21	83	22	31	8	12	3	4	1	379	100
Wirtschaftsuniversität Wien	15	3	61	13	126	28	42	9	127	28	61	13	12	3	13	3	457	100
Universität Linz	20	3	61	10	64	11	278	48	81	14	62	11	14	2	2	0	582	100
Universität Klagenfurt	7	3	59	26	29	13	60	27	18	8	49	22	2	1	0	0	224	100
Akademie der bildenden Künste Wien	11	17	4	6	8	12	11	17	6	9	16	25	3	5	6	9	65	100
Universität für angewandte Kunst Wien	15	15	11	11	5	5	26	26	19	19	15	15	8	8	0	0	99	100
Universität für Musik und darstellende Kunst Graz	4	6	12	18	6	9	19	29	14	21	9	14	1	2	1	2	66	100
Universität für industrielle und künstlerische Gestaltung Linz	2	4	6	13	4	9	12	26	13	28	7	15	1	2	1	2	46	100

Quellen: Angaben der Universitäten

Beispielhafte Auflistung von Tätigkeiten und Berufsbildern in den Verwendungsgruppen gemäß § 51 KV:

Verwendungsgruppen	Verwaltungspersonal	Technisch-Naturwissenschaftl. Personal und Krankenpflegepersonal
I	Hausarbeiter, Bühnenarbeiter, Reinigungspersonal, Botendienste, Hilfs- und Servicekräfte in Werkstätten, Registratur, Portier, Hallenwart, Telefonist, Schreib- und Eingabekraft	Einfacher Hausprofessionist, Laborhilfskraft, Operationsgehilfe, Pflegehelfer, Prosekturgehilfe
IIa	Verwaltungsfachkraft; Fachkraft in der Buchhaltung; Sportwart	Qualifizierter Professionist: Drucker, Elektriker, Gärtner, Laborant, Tierpfleger, Versuchstechniker, chemisch-technische Fachkraft, Anlagen-, Labor- und Messtechniker, medizinisch-technische Fachkraft, diplomierter Gesundheits- und Krankenpfleger
IIb	Selbständiger, eigenverantwortlicher Sekretariatsdienst, Buchhalter, Sachbearbeiter z.B. Rechnungswesen, Controlling, Ein- und Verkauf, Personalwesen, Qualitätswesen, Bibliotheksdienst, Lohn- und Gehaltsverrechner, Studien- und Prüfungsangelegenheiten; Spezialist z.B. Beleuchter, Kunsttischler, Feinmechaniker, Fotograf	Laborfachkraft, Werkstättenleiter, Versuchstechniker, chemisch-technische Fachkraft, Anlagen-, Labor- und Messtechniker, IT-Techniker, Pflegevorsteher, Oberpfleger, Lehrhebamme
IIIa	Einfache Managementtätigkeit in Fakultäten, Departments und Instituten, Referent im Bereich der allgemeinen Verwaltung; Referats-, Bereichs- oder Abteilungsleiter von kleineren Organisationseinheiten; gehobener Bibliotheksdienst	Technischer Assistent, chemo-technischer Assistent; Ton-, Video-, Geräte- und Haus-techniker, Klavierbaumeister, Bühnenmeister, IT-Anwendungstechniker, IT-Designer, gehobener medizinisch-technischer Dienst
IIIb	Gehobene Managementtätigkeiten in Fakultäten, Departments und Instituten; Institutsreferent, Referatsleiter im Bereich der allgemeinen Verwaltung; Buchhaltungsvorstand; Referats-, Bereichs- oder Abteilungsleiter von kleineren Organisationseinheiten; Gehobener Bibliotheksdienst	Technischer Assistent an Großgeräten z.B. Elektronenmikroskop, Leiter kleiner Labors, Sicherheitsfachkraft, IT-Manager, IT-Entwickler, gehobener medizinisch-technischer Dienst
IVa	Referent im Bereich der allgemeinen Verwaltung entsprechend der Verwendung z.B. Jurist, Controller, Personalmanager, Bibliothekar, Referats-, Bereichs- oder Abteilungsleiter von Organisationseinheiten	Referent im Bereich des wissenschaftlichen-technischen Dienstes z.B. Chemiker, Physiker, Laborleiter, (Leitender) medizinisch-technischer Oberassistent oder Stationsassistent, Analytiker, Systemorganisator, Projektleiter
IVb	Referent im Bereich der allgemeinen Verwaltung entsprechend der Verwendung z.B. Jurist, Controller, Personalmanager, Bibliothekar, Referats-, Bereichs- oder Abteilungsleiter von großen Organisationseinheiten bzw. Stellvertreter von Leitern der Verwendungsgruppe V	Referent im Bereich des wissenschaftlichen-technischen Dienstes z.B. Chemiker, Physiker, Laborleiter, Bereichs- oder Abteilungsleiter von großen Organisationseinheiten bzw. Stellvertreter von Leitern der Verwendungsgruppe V, Chefanalytiker, Cheforganisator, leitendes Krankenpflegepersonal, leitende medizinisch-technische Dienste
V	Verantwortlicher Leiter von Fachbereichen oder bereichsübergreifenden Einrichtungen der Universität	Verantwortlicher Leiter von großen Organisationseinheiten

Quelle: Kollektivvertrag für die Arbeitnehmer der Universitäten 2012

Bericht des Rechnungshofes

**Errichtung von MedAustron;
Follow-up-Überprüfung**

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____ 402

BMWF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Wissenschaft und Forschung

Errichtung von MedAustron; Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG _____ 405

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 410

Projekt MedAustron _____ 411

Finanzierung _____ 414

Mittelaufbringung _____ 416

Projektabwicklung _____ 418

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ 422

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen _____ 425

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMG	für Gesundheit
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CERN	Europäische Organisation für Kernforschung
CNAO	Nationales Zentrum für Onkologie Hadronentherapie
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
EBG	EBG MedAustron GmbH
EIB	Europäische Investitionsbank
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Hauptverband	Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
ISO	Internationale Organisation für Normung
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
p.a.	per annum
PEG	PEG MedAustron GmbH
ÖSG	Österreichischer Strukturplan Gesundheit

rd.	rund
RH	Rechnungshof
TÜV	TÜV AUSTRIA HOLDING AG
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UGB	Bundesgesetz über besondere zivilrechtliche Vorschriften für Unternehmen (Unternehmensgesetzbuch – UGB)
URG	Bundesgesetz über die Reorganisation von Unternehmen (Unternehmensreorganisationsgesetz – URG)
Z	Ziffer

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Errichtung von MedAustron; Follow-up-Überprüfung

Das Land Niederösterreich, die EBG MedAustron GmbH und die PEG MedAustron Gesellschaft mbH kamen den meisten Empfehlungen des RH nach, die er im Jahr 2011 zum Thema Errichtung von MedAustron (Reihe Niederösterreich 2011/2) veröffentlicht hatte. Weiterhin offen war jedoch die zur Erhöhung der Planungssicherheit notwendige Ermittlung und Festsetzung der Höhe des Behandlungskostenzuschusses gemäß § 131b Abs. 2 ASVG sowie die Aufnahme von bestimmten Großgeräten in den Österreichischen Strukturplan Gesundheit.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung zur Errichtung von MedAustron war es, die Umsetzung der Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungüberprüfung abgegeben hatte. (TZ 1)

Projekt MedAustron

Die EBG setzte die Empfehlung des RH, die Bedarfserhebung für eine Hadronentherapie (Bestrahlungsmethode zur Behandlung von Tumoren) aus dem Jahr 2002 laufend zu aktualisieren und Kooperationsvereinbarungen mit den Strahlentherapiezentren anzustreben, durch die Verfolgung der wissenschaftlichen Entwicklung und Datenlage sowie durch den Abschluss von Kooperationsvereinbarungen mit bislang sechs Strahlentherapiezentren um. (TZ 2)

Die EBG setzte die Empfehlung des RH, ein klares Konzept zum Aufbau geeigneter Humanressourcen für den Behandlungsbetrieb von MedAustron auszuarbeiten, um. Das Human Resources Konzept umfasste neben einer Strategieplanung zum Aufbau geeigneter Humanressourcen für den Behandlungsbetrieb insbesondere Maßnahmen und Abläufe innerhalb der Personalplanung und –beschaffung, Ausführungen zur Organisationsentwicklung sowie Entlohnungs- und Arbeitszeitmodelle. (TZ 3)

Die Empfehlung des RH, die Aufnahme von MedAustron in den Österreichischen Strukturplan Gesundheit (ÖSG) sicherzustellen, setzten das Land Niederösterreich und die EBG nicht um. Die EBG begründete dies insbesondere damit, dass die Beschleunigeranlage als solche nicht der Großgerätedefinition des ÖSG unterliege und auch die übrigen bei MedAustron geplanten Großgeräte aufgrund einer seit 2012 bestehenden Ausnahmebestimmung nicht im ÖSG zu erfassen gewesen wären. Entgegen der Argumentation der EBG sind Funktionsgeräte in die Kapazitätsplanungsmatrix des ÖSG aufzunehmen. (TZ 4)

Finanzierung

Das Land Niederösterreich und die EBG setzten die Empfehlung des RH, zu prüfen, ob das Patientenaufkommen von jährlich 1.200 Personen weiterhin als realistisch anzusehen ist, um. Aufgrund von Ergebnissen zwischenzeitlich verfügbarer klinischer Studien ging die EBG von einer Erhöhung der durchschnittlichen Anzahl behandelbarer Patienten von 1.200 auf 1.400 aus. (TZ 5)

Die Empfehlung, die Risiken von MedAustron regelmäßig zu bewerten und steuernd einzugreifen, setzte das Land Niederösterreich durch die Einführung eines standardisierten Risikomanagementsystems sowie die Vertretung im Aufsichtsrat der EBG und die laufende Berichterstattung an den Aufsichtsrat um. (TZ 6)

Die EBG setzte die Empfehlung des RH, zur Wahrung der Rechtssicherheit Kreditverträge in schriftlicher Form abzuschließen, um. Alle seit 2011 eingegangenen Kreditverbindlichkeiten der EBG in einer Gesamthöhe von 145 Mio. EUR lagen in beurkundeter Form vor. (TZ 7)

Der Empfehlung des RH, zur Erhöhung der Planungssicherheit die Höhe des Behandlungskostenzuschusses gemäß § 131b Abs. 2 ASVG umgehend zu ermitteln und festzusetzen, wurde nicht entsprochen. Die EBG verwies auf – letztlich erfolglose – Bemühungen, gegenüber dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, eine solche Festsetzung voranzutreiben. Der Hauptverband erneuerte seine bereits 2009 dargestellte Rechtsansicht, dass Leistungen der Krebsbehandlung bei MedAustron mit der Zahlung der Pauschalbeiträge gemäß § 148 Z 3 ASVG bereits abgegolten seien. Zudem seien entsprechende Verträge erst dann einzugehen, wenn eine entsprechende formelle Grundlage in Form einer gültigen krankenanstaltenrechtlichen Betriebsbewilligung nachgewiesen würde. (TZ 8)

Projektentwicklung

Die EBG setzte die Empfehlung des RH, ein Projektmanagement mit Erfahrung im Bereich medizinischer Bestrahlungsanlagen sowie einen Projektverantwortlichen für den Bereich der nichtklinischen Forschung vorzusehen, durch die Berufung von Mitarbeitern in den Bereichen Projektmanagement und nichtklinische Forschung mit entsprechenden Erfahrungen um. (TZ 9)

Das Land Niederösterreich und die EBG setzten die Empfehlung des RH, die Erfahrungen aus vergleichbaren Projekten in die Planung und Umsetzung von MedAustron einfließen zu lassen, durch das Eingehen von Kooperationen in den Bereichen Bau, Medizintechnik und IT um. So wurde bspw. die Beschleunigungstechnologie unter Führung der Europäischen Organisation für Kernforschung (CERN) entwickelt und ein technisches Beratungsgremium mit internationalen Experten eingesetzt. (TZ 10)

Die EBG setzte die Empfehlung des RH, die zu vergebenden Teillose auf wenige Lieferanten zu bündeln, durch Zusammenfassung der Beschaffungsprozesse in den Bereichen Therapiebeschleuniger, Bauleistungen und Medizintechnik um. Durch die Mitwirkung des CERN wurden auch Erfahrungen aus vergleichbaren ausländischen Projekten berücksichtigt. (TZ 11)

Kenndaten zur Errichtung von MedAustron					
Unternehmensgegenstand	Ambulatorium für Krebsbehandlungen sowie Forschungszentrum für klinische und nichtklinische Forschung in Wiener Neustadt (siehe TZ 1)				
mittelbarer Eigentümer	100 % Land Niederösterreich				
Rechtsgrundlagen	Vereinbarung zwischen der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur und dem Landeshauptmann von Niederösterreich im Jahr 2004 Ministerratsvortrag vom November 2004 Vereinbarungen zwischen dem Bund, dem Land Niederösterreich und der Stadt Wiener Neustadt im Jänner 2005 und Mai 2006				
Errichtungskosten gemäß Businessplan 2004	rd. 116,60 Mio. EUR				
Errichtungskosten gemäß Businessplan EBG; Stand Jänner 2010	rd. 186 Mio. EUR (Worst Case: rd. 223 Mio. EUR)				
Errichtungskosten gemäß Businessplan EBG; Stand Jänner 2013	rd. 195 Mio. EUR (Worst Case: rd. 199,9 Mio. EUR)				
Kennzahlen^{1, 2}	2010	2011	2012		
	Anzahl in VBÄ				
Mitarbeiter zum 31. Dezember EBG	53	71	82		
Mitarbeiter zum 31. Dezember PEG	2	2	4		
	in Mio. EUR				
Betriebsergebnis	- 1,68	- 4,64	- 9,98		
Finanzergebnis	- 0,16	- 1,17	- 5,25		
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	- 1,84	- 5,81	- 15,24		
Bilanzergebnis	- 4,61	- 10,44	- 25,67		
Anschubfinanzierung	2010	2011	2012	2013	Gesamt
	in Mio. EUR ⁶				
EBG					
Wr. Neustadt	0,24	0,19	0,65	0,13	1,21
Land Niederösterreich	0,43	0,41	1,26	0,25	2,35
Republik Österreich	3,93	5,38	13,97	2,74	26,02
Gesamt	4,61	5,98	15,88	3,11	29,57
PEG					
Gesellschafterzuschüsse	0,18	0,30	0,30	-	0,78
Haftungen Land Niederösterreich	-	100,00	-	-	220,00^{3, 4, 5}

¹ Da voraussichtlich erst Ende 2015 durch die ersten Patientenbestrahlungen Erlöse lukriert werden, muss bis dahin mit weiteren Verlusten gerechnet werden.

² In den Jahren 2010 bis 2012 wurde seitens des Wirtschaftsprüfers von der Redepflicht gemäß § 273 Abs. 2 und 3 des Unternehmensgesetzbuches (UGB) Gebrauch gemacht. Eine Bestandsgefährdung und ein Reorganisationsbedarf im Sinne des Unternehmensreorganisationsgesetzes (URG) konnte aufgrund der Haftungszusagen des Landes Niederösterreich verneint werden (siehe TZ 6).

³ davon 120 Mio. EUR aus dem Jahr 2007

⁴ davon 175 Mio. EUR als tatsächliche Haftungszusage erteilt

⁵ Davon werden 150 Mio. EUR zur Besicherung bestehender Verbindlichkeiten verwendet.

⁶ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: EBG MedAustron GmbH; PEG MedAustron GmbH; RH

Chronologie	
Rückblick	
März 2007	Gründung der EBG MedAustron GmbH
November 2007	Rahmenvereinbarung CERN – Land Niederösterreich
Mai 2008	Vergabe Generalplaner Bau
Juni 2008	Kooperation EBG MedAustron GmbH – CNAO ¹ Mailand
August 2008	Kooperation EBG MedAustron GmbH – CERN
September 2009	Rahmenverträge A und B zwischen Bund, Land Niederösterreich und Stadt Wiener Neustadt
Oktober 2009	Einreichung des Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahrens
2010	Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren bestanden
März 2011	Grundsteinlegung
2011	EIB-Finanzierung Die Europäische Investmentbank (EIB) gewährt MedAustron Kredit in Höhe von 100 Mio. EUR.
2012	Fertigstellung des Gebäudes im Oktober Bezug des neuen MedAustron-Gebäudes
2012/2013	Übergabe der Ionenquelle (erzeugt jene Teilchen, die zur medizinischen Behandlung von Krebspatienten und für die Forschung verwendet werden)
Ausblick	
2013	Installation des Teilchenbeschleunigers und der Medizintechnik
2014	technischer Probetrieb des Teilchenbeschleunigers Komplettierung der Medizintechniksysteme
2015	Aufnahme des medizinischen Betriebes und erste Patientenbehandlung gegen Ende des Jahres
2016	Start der nichtklinischen Forschung
2016	erste Patientenbehandlungen mit Kohlenstoffionen
2017	volle Funktionalität des zweiten medizinischen Bestrahlungsraums
2017	Inbetriebnahme der Protonengantry
2018	erste Patientenbehandlungen mit der Protonengantry
2020	Vollbetrieb: 1.200 bis 1.400 Behandlungen p.a.

¹ Nationales Zentrum für Onkologie Hadronentherapie (Centro Nazionale di Adroterapia Oncologica)

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte im Juni 2013 beim Land Niederösterreich, bei der EBG MedAustron GmbH (EBG) und der PEG MedAustron Gesellschaft mbH (PEG) die Umsetzung jener Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. Der in der Reihe Niederösterreich 2011/2 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH im Jahr 2012 zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand beim Land Niederösterreich und der EBG nachgefragt. Das Ergebnis dieser Nachfrage hatte er in seinem Bericht Reihe Niederösterreich 2012/7 veröffentlicht.

(2) Zu dem im Oktober 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die EBG im November 2013, das BMWF und das Land Niederösterreich im Dezember 2013 Stellung. Die PEG verzichtete auf die Abgabe einer Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2014.

(3) MedAustron wird als Ambulatorium für Krebsbehandlungen und als Forschungszentrum für klinische und nichtklinische Forschung in Wiener Neustadt errichtet. Mit einer Teilchenbeschleunigeranlage soll ein Protonen- und Schwerionenstrahl bereitgestellt werden, um Tumoren in der Nähe von strahlenempfindlichen Organen und spezielle Formen von Primärtumoren behandeln zu können (Hadronentherapie). Weiters ist geplant, die Teilchenbeschleunigeranlage auch für nichtklinische Forschung in den Bereichen medizinische Strahlenphysik, Strahlenbiologie und Experimentalphysik zu nutzen.

Im Jahr 2004 hatten die damalige Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur und der Landeshauptmann von Niederösterreich eine mündliche Vereinbarung zur Errichtung von MedAustron als Behandlungs- und Forschungszentrum geschlossen. Ziel des Landes Niederösterreich war es, MedAustron ohne wesentlichen finanziellen Beitrag des Landes Niederösterreich zu errichten. Dazu sollten die Errichtungs- und Betriebskosten für den Behandlungsbereich durch private Investoren getragen werden.

Die Suche nach einem privaten Investor scheiterte. In der Folge entschied sich das Land Niederösterreich dafür, das gesamte unternehmerische Risiko von MedAustron selbst zu tragen. Für die Errichtung von MedAustron kamen vom Bund Zuschüsse in Höhe von 118,0 Mio. EUR, vom Land Niederösterreich in Höhe von 3,7 Mio. EUR und von der Stadt Wiener Neustadt in Höhe von 3,95 Mio. EUR (siehe Vorbericht TZ 15).

Die EBG ist für die Errichtung und den Betrieb von MedAustron verantwortlich, die PEG für die Organisation der nichtklinischen Forschung.

Projekt MedAustron

2.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 6) der EBG empfohlen, die Bedarfserhebung für eine Hadronentherapie aus dem Jahr 2002 laufend zu aktualisieren und Kooperationsvereinbarungen mit den Strahlentherapiezentren anzustreben.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte die EBG mitgeteilt, dass aufgrund des vorliegenden Datenmaterials die Krebsinzidenzraten in Österreich zwischen 1999 und 2009 nur geringen jährlichen Schwankungen unterliegen würden und daher aus einer erneuten Durchführung einer Epidemiologie-Studie keine signifikant anderen oder neuen Erkenntnisse zu erwarten wären. Die damaligen Zahlen zum erwarteten Patientenaufkommen seien daher nach wie vor als realistisch anzusehen.

Ferner hatte die EBG mitgeteilt, dass mit den Medizinischen Universitäten Wien und Graz, der Paracelsus Medizinischen Privatuniversität Salzburg und der Kärntner Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaft Kooperationsverträge abgeschlossen worden seien. Weitere Verträge (u.a. mit dem Land Niederösterreich) seien in Ausarbeitung bzw. in Verhandlung.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die EBG die – seit der umfangreichen Studie aus dem Jahr 2002 (aufbauend auf damals letztverfügbaren Werten aus dem Jahr 1999) – eingetretene wissenschaftliche Entwicklung und Datenlage in Hinsicht auf die für eine Hadronentherapie in Betracht kommende Patientenzahl verfolgte und ihre Prognosen entsprechend aktualisierte. Die Inzidenz (Anzahl der Neuerkrankungen) für Krebserkrankungen in Österreich wiesen zwischen dem Jahr 1999 und 2010 (36.131 bzw. 36.733 Fälle) nur geringe Veränderungen auf. Nach der 2013 vorgenommenen Aktualisierung der Studie aus dem Jahr 2002 erhöhte sich die Zahl der (inländischen) Patienten mit geeigneter Indikation für eine Ionentherapie von 18.430 (Wert für 1999) auf 20.325 (Wert für 2010), die Zahl der für die Ionentherapie tatsächlich geeigneten (inländischen) Patienten in diesem Zeitraum von 2.044 auf 2.254; dies entsprach einer Steigerung von weniger als 1 % pro Jahr.

Der RH stellte ferner fest, dass die EBG mit sechs Strahlentherapiezentren Kooperationsverträge abgeschlossen hatte; Verträge mit weiteren vier Zentren waren in Verhandlung (Stand Juli 2013). Zielsetzung des verfolgten Kooperationsmodells mit den Strahlentherapiezentren

war insbesondere die Sicherstellung der erforderlichen Ausbildungsstätten für die benötigten Fachärzte und Medizinphysiker sowie die Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für eine langfristige Zusammenarbeit.

Weiters war bei MedAustron ein beratendes Gremium eingerichtet, das sich u.a. aus Fachleuten von inländischen Strahlentherapiezentren zusammensetzte und das medizinische Team mit Expertisen bspw. hinsichtlich der Betriebsorganisation und der Ausbildung begleitete.

2.2 Die EBG setzte die Empfehlung des RH durch die laufende Aktualisierung der Bedarfserhebung für Hadronentherapie aus dem Jahr 2002 und durch den Abschluss von Kooperationsverträgen mit Strahlentherapiezentren um.

3.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 8) der EBG die Ausarbeitung eines klaren Konzepts zum Aufbau geeigneter Humanressourcen für den Behandlungsbetrieb von MedAustron empfohlen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte die EBG mitgeteilt, zur Sicherstellung von Ausbildungsplätzen für die gemäß Personalplan benötigten Fachärzte und Medizinphysiker Verträge mit den unter TZ 2 genannten Kooperationspartnern abgeschlossen zu haben.

Die Anzahl der notwendigen Ausbildungsstellen sei zu 75 % (bei Ärzten) bzw. zu 100 % (bei Physikern) erfüllt. Hinsichtlich der Ausbildung der Radiotechnologen seien Vorgespräche mit Ausbildungsinstituten (u.a. der Fachhochschule Wiener Neustadt) geführt worden.

Sämtliche angestellte Fachärzte und Physiker hätten – zum Großteil im Ausland – einschlägige Zusatzqualifikationen erworben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die EBG ein – zuletzt im Juni 2013 aktualisiertes – Human Resources Konzept erarbeitet hatte. Dieses umfasste neben einer Strategieplanung für die Jahre 2012 bis 2016 insbesondere Maßnahmen und Abläufe innerhalb der Personalplanung und -beschaffung. Ferner beinhaltete es Ausführungen zur Organisationsentwicklung sowie Entlohnungs- und Arbeitszeitmodelle.

Die Personalplanung sah – korrespondierend zum gleitenden Übergang in den Vollausbau bis 2019 – ein sukzessives Anwachsen des Personalstands vor. Die Planwerte für das Jahr 2013 waren zum Zeitpunkt der Überprüfung durch den RH nahezu erreicht; die für den medizinischen Behandlungsbetrieb erforderlichen Leitungspositionen waren

vollständig besetzt, die notwendigen Ausbildungsplätze für Fachärzte und Medizinphysiker durch Kooperationsvereinbarungen zur Gänze sichergestellt (siehe TZ 2).

3.2 Die EBG setzte die Empfehlung des RH durch die Einführung eines Human-Resources-Konzepts, das u.a. den Aufbau geeigneter Humanressourcen für den Behandlungsbetrieb von MedAustron beinhaltet, um.

4.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 9) dem Land Niederösterreich und der EBG empfohlen, die Aufnahme von MedAustron in den Österreichischen Strukturplan Gesundheit (ÖSG) sicherzustellen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatten das Land Niederösterreich und die EBG mitgeteilt, dass nach einer Stellungnahme des BMG vom Mai 2012 die Aufnahme von EBG MedAustron in den ÖSG nicht vorgesehen sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass eine Aufnahme in den ÖSG nicht erfolgt war. Die EBG begründete dies insbesondere damit, dass die Beschleunigeranlage (Synchrotron) als solche nicht der Großgerätedefinition des ÖSG unterliege und auch die übrigen bei MedAustron geplanten Großgeräte aufgrund einer seit 2012 bestehenden Ausnahmebestimmung nicht im ÖSG zu erfassen gewesen seien.

Der RH hielt aufgrund der Ausnahmebestimmung fest, dass zwar sogenannte Funktionsgeräte – dies waren solche, die u.a. ausschließlich für die Therapieplanung und -überwachung bei Strahlentherapie Verwendung fanden – für allgemeine Planungsarbeiten und Bedarfsprüfungen im Sinne des Großgeräteplans quantitativ nicht (mehr) zu berücksichtigen waren, diese aber jedenfalls in der Kapazitätsplanungsmatrix – gleichfalls ein Teil des ÖSG – zu erfassen und unter Beifügung weiterer Angaben (bspw. zur Behandlungsform, Einrichtung der Geräte) gesondert darzustellen waren.

4.2 Das Land Niederösterreich und die EBG setzten die Empfehlung des RH nicht um. Entgegen der Argumentation der EBG sind Funktionsgeräte in die Kapazitätsplanungsmatrix des ÖSG aufzunehmen. Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich und der EBG, spätestens mit Inbetriebnahme für eine Aufnahme der Funktionsgeräte in die Kapazitätsplanungsmatrix des ÖSG durch eine entsprechende Meldung an die Bundesgesundheitsagentur im BMG Sorge zu tragen.

4.3 *Das Land Niederösterreich und die EBG sagten dies zu.*

Finanzierung

Businesspläne

5.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 12) dem Land Niederösterreich und der EBG empfohlen zu prüfen, ob das Patientenaufkommen von jährlich 1.200 Personen weiterhin als realistisch anzusehen sei.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatten das Land Niederösterreich und die EBG die bereits unter TZ 2 wiedergegebene Argumentation wiederholt, dass die Krebsinzidenzraten nur geringen jährlichen Schwankungen unterliegen würden und die Durchführung einer neuen Studie keine signifikant anderen Erkenntnisse erwarten lasse. Daher seien die damaligen Zahlen zum erwarteten Patientenaufkommen nach wie vor als realistisch anzusehen. Im Rahmen der regelmäßigen Risikostatusberichte würden jedoch die einschlägigen internationalen Entwicklungen verfolgt und dokumentiert werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die EBG 2011 erneut die pro Patient erforderliche Anzahl von Bestrahlungseinheiten analysiert hatte. Aufgrund von zwischenzeitlich verfügbaren klinischen Studien ging die EBG dabei von einer durchschnittlich erforderlichen Zahl an Bestrahlungseinheiten (Fraktionen) von nunmehr 17 anstatt 20 aus. Bei einer – technisch bedingt – gleichbleibenden Gesamtkapazität von 24.000 Fraktionen im Jahr, bedeutete dies im Ergebnis eine Erhöhung der durchschnittlichen Anzahl behandelbarer Patienten von 1.200 auf 1.400. Im Zusammenhang mit den Inzidenzraten für Krebserkrankungen in Österreich prüfte die EBG, ob das Patientenaufkommen weiterhin realistisch ist. Diese Prüfung ergab 2.254 inländische Patienten pro Jahr, für die eine Ionentherapie tatsächlich geeignet ist (siehe TZ 2).

5.2 Das Land Niederösterreich und die EBG setzten durch die Aktualisierung des für MedAustron in Betracht kommenden Patientenaufkommens die Empfehlung um.

Risikobewertung und -management

6.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht dem Land Niederösterreich und der EBG empfohlen, das Risiko von MedAustron regelmäßig zu bewerten (TZ 16). Weiters hatte er dem Land Niederösterreich empfohlen, im Rahmen eines Risikomanagements das finanzielle und technische Risiko durch entsprechende Maßnahmen zu steuern (TZ 12).

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatten das Land Niederösterreich und die EBG mitgeteilt, dass die EBG 2011 begonnen habe, zur laufenden Bewertung des finanziellen und technischen Risikos ein Risikomanagementsystem gemäß ISO 31000 unter Beiziehung kompetenter Experten zu implementieren. Das Land Niederösterreich hatte überdies

mitgeteilt, dass ein Qualitätsmanagement- und Qualitätssicherungssystem entsprechend den Erfordernissen des Bundesgesetzes betreffend Medizinprodukte (Medizinproduktegesetz), BGBl. Nr. 657/1996 i.d.g.F., in Übereinstimmung mit den Vorgaben der einschlägigen DIN-Normen implementiert werde. Es sei beabsichtigt, die Umsetzung durch die TÜV Austria Holding AG (TÜV) überwachen zu lassen. Mit der Fertigstellung des Systems werde bis Ende 2012 gerechnet.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die EBG 2012 in Zusammenarbeit mit einem Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen ein standardisiertes Risikomanagementsystem entwickelte. Dabei wurden die einzelnen wirtschaftlichen Teilrisiken bewertet und mit einem Ampelsystem der jeweilige Handlungsbedarf bzw. ein allfällig vorhandenes Risiko aufgezeigt. Die Präsentation des jeweiligen Risikopotenzials in den Aufsichtsgremien wurde damit erheblich erleichtert. Dies führte zu eindeutigen Kontroll- und Steuerungsmaßnahmen.¹

Um die Anwendbarkeit dieses Risikomanagementsystems zu gewährleisten, beauftragte die EBG ein weiteres Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen mit dessen Überprüfung auf Eignung und ISO-Konformität.² Die Ergebnisse des Risikomanagements wurden quartalsweise schriftlich an den Aufsichtsrat, in dem auch das Land Niederösterreich vertreten war, berichtet.

Die Beurteilung des **technischen** Risikos von MedAustron erfolgte gemäß der Europäischen Medizinprodukterichtlinie und dem Medizinproduktegesetz durch die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems. Das entsprechende Qualitätsmanagement-Handbuch wurde gemeinsam mit der TÜV entwickelt, die im ersten Quartal 2013 ein erstes Pre-Audit vorgenommen hat.

Zur Beurteilung des **finanziellen** Risikos des Landes Niederösterreich wurden Vertreter des Landes in den Aufsichtsrat der EBG entsandt und durch geeignete Kontrollinstrumente laufend über die aktuellen technischen und finanziellen Risiken informiert.

Zusätzlich ließ die EBG ihre Jahresabschlüsse auf freiwilliger Basis durch einen Wirtschaftsprüfer prüfen. In den Jahren 2010 bis 2012 wurde seitens des Wirtschaftsprüfers aufgrund der fortgesetzt negativen Ergebnisentwicklung von der Redepflicht gemäß § 273 Abs. 2 und 3 UGB Gebrauch gemacht. Eine Bestandsgefährdung und ein Reorganisationsbedarf im Sinne des URG konnte jedoch aufgrund der Haf-

¹ Gesamtkosten rd. 34.000 EUR

² Prüfkosten rd. 12.000 EUR

tungszusagen des Landes Niederösterreich, welches das gesamte unternehmerische Risiko von MedAustron trug, verneint werden.³

- 6.2** Das Land Niederösterreich und die EBG setzten die Empfehlung, die Risiken von MedAustron regelmäßig zu bewerten und steuernd einzugreifen, durch die Einführung eines standardisierten Risikomanagementsystems sowie durch die Vertretung im Aufsichtsrat der EBG und die laufende Berichterstattung an den Aufsichtsrat um.

Mittelaufbringung

- 7.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 13) der EBG empfohlen, zur Wahrung der Rechtssicherheit Kreditverträge in schriftlicher Form abzuschließen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte die EBG mitgeteilt, dass der Empfehlung des RH folgend alle Darlehensverträge ab 1. Jänner 2011 in schriftlicher Form abgeschlossen würden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die seit 2011 eingegangenen Kreditverbindlichkeiten der EBG in einer Gesamthöhe von 145 Mio. EUR⁴ in beurkundeter Form vorlagen.

- 7.2** Die EBG setzte die Empfehlung des RH durch ordnungsgemäße Beurkundung ihrer Kredit- und Darlehensverbindlichkeiten um.

Ersatz der Behandlungskosten

- 8.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 19) empfohlen, zur Erhöhung der Planungssicherheit die Höhe des Behandlungskostenzuschusses gemäß § 131b Abs. 2 ASVG umgehend zu ermitteln und festzusetzen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatten das Land Niederösterreich und die EBG betreffend die Ermittlung und Festsetzung des Behandlungskostenzuschusses gemäß § 131b Abs. 2 ASVG übereinstimmend mitgeteilt, dass nach ihrer Ansicht aufgrund der geltenden Rechtslage ein gesetzlicher Vergütungsanspruch bestehe.

Hinsichtlich der Höhe der Vergütung seien in den Jahren 2011 und 2012 Gespräche mit dem Bundesminister für Gesundheit sowie mit dem Vorsitzenden der ARGE der Österreichischen Krankenversicherungsträger geführt worden; ein Termin mit Vertretern des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) sei hingegen nicht realisiert worden.

³ Die Darstellung der Ergebnisentwicklung findet sich detailliert in den Kenndaten.

⁴ Davon wurden 20 Mio. EUR vorzeitig zum 31. Dezember 2012 getilgt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass keine Festsetzung des Behandlungskostenzuschusses gemäß § 131b Abs. 2 ASVG erfolgte. Die EBG verwies auf – letztlich erfolglose – Bemühungen gegenüber dem Hauptverband, eine solche Festsetzung voranzutreiben.

Der Hauptverband erneuerte in einer aktuellen Stellungnahme gegenüber dem RH seine bereits 2009 dargestellte Rechtsansicht, dass Leistungen der Krebsbehandlung durch Protonen- bzw. Ionenbehandlung bei MedAustron mit der Zahlung der Pauschalbeträge gemäß § 148 Z 3 ASVG bereits abgegolten seien; dies hatte der Hauptverband damals insbesondere damit begründet, dass im Rahmen von MedAustron letztlich keine ambulante Behandlung erfolge.

Dem fügte der Hauptverband in seiner aktuellen Stellungnahme hinzu, dass die Nichtfestsetzung einer Zuschussregelung vor dem Hintergrund der bisherigen Praxis zu sehen sei, entsprechende Verträge erst dann einzugehen, wenn eine entsprechende formelle Grundlage in Form einer gültigen krankenanstaltenrechtlichen Betriebsbewilligung nachgewiesen wäre, was beim Projekt MedAustron derzeit nicht der Fall sei.

Der Hauptverband wies im gegebenen Zusammenhang zudem darauf hin, dass sich im Lichte der neueren Entwicklung der Organisation im Gesundheitswesen Auswirkungen auf das Projekt ergeben könnten. Das Gesundheitsreformgesetz 2013 enthalte nämlich (auch) Regelungen über die Finanzzielsteuerung, in deren Rahmen Veränderungen für die Finanzierungsströme im Gesundheitswesen zu erwarten wären. Zudem könne auch der (künftige) Bundes-Zielsteuerungsvertrag, dessen Entwurf von der politischen Steuerungsgruppe am 26. Juni 2013 zur Zielsteuerung Gesundheit angenommen und u.a. auf der Website des Hauptverbands veröffentlicht wurde, die weitere Entwicklung beeinflussen.

- 8.2** Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt. Der RH hielt seine Empfehlung nach Festsetzung eines Behandlungskostenzuschusses gemäß § 131b Abs. 2 ASVG aufrecht.
- 8.3** *Das BMWF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Festsetzung des gesetzlich vorgesehenen Zuschusses bzw. der Vollzug des ASVG, insbesondere des § 131b, nicht in das BMWF ressortiere.*

Laut Stellungnahmen des Landes Niederösterreich und der EBG werde sich die EBG weiter bemühen, in dieser Angelegenheit Gesprächstermine vom Hauptverband zu erhalten. Das Land Niederösterreich und die EBG wiesen die Aussage des Hauptverbands, wonach es sich bei der medizinischen Behandlung bei MedAustron lediglich um eine Aus-

Mittelaufbringung

lagerung des stationären Betriebs handle und die Behandlung demnach mit der Zahlung der Pauschalbeträge abgegolten sei, zurück. Die Behauptung des Hauptverbands, dass im Rahmen von MedAustron keine ambulante Behandlung erfolge, sei unrichtig. Vielmehr könne man sich vor Ort bei MedAustron überzeugen, dass keine Kapazitäten für stationäre Behandlungen vorhanden seien, sondern der gesamte Betrieb auf die ambulante Behandlung ausgelegt sei.

- 8.4** Der RH bekräftigte seine Empfehlung, die Höhe des Behandlungskostenzuschusses gemäß § 131b Abs. 2 ASVG umgehend zu ermitteln und festzusetzen, um die Planungssicherheit zu verbessern; dies insbesondere auch deshalb, weil sich betriebswirtschaftliche Kennzahlen im Zeitraum 2010 bis 2012 deutlich verschlechterten. So verringerte sich etwa das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit von MedAustron von – 1,84 Mio. EUR (2010) auf – 15,24 Mio. EUR (2012). Betriebsergebnis, Finanzergebnis und Bilanzergebnis wiesen eine vergleichbar ungünstige Entwicklung in diesem Zeitraum auf (siehe Kenn-daten). In diesem Zusammenhang erinnerte der RH daran, dass in den Jahren 2010 bis 2012 der Wirtschaftsprüfer von der Redepflicht gemäß UGB Gebrauch machte und eine Bestandsgefährdung (im Sinne des Unternehmensreorganisationsgesetzes) von MedAustron nur aufgrund der Haftungszusagen des Landes Niederösterreich verneint werden konnte (TZ 6).

Angesichts dieser Entwicklungen kam nach Ansicht des RH – abgesehen von der Festsetzung eines Behandlungskostenzuschusses – insbesondere jenen Maßnahmen ganz besondere Bedeutung zu, die geeignet sind, die finanzielle Situation von MedAustron nachhaltig zu verbessern.

Projektentwicklung

Verantwortung für das Projektmanagement

- 9.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 21) der EBG empfohlen, ein Projektmanagement mit Erfahrung im Bereich medizinischer Bestrahlungsanlagen sowie einen Projektverantwortlichen für den Bereich der nichtklinischen Forschung vorzusehen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte die EBG mitgeteilt, dass sie sich einer Reihe von Experten aus unterschiedlichen Bereichen der Beschleunigungstechnologie, der Medizintechnik sowie der Ionentherapie bediene. Im Bereich der nichtklinischen Forschung habe der neue Geschäftsführer der PEG, ein auf diesem Gebiet erfahrener Wissenschaftler, die Leitungsverantwortung übernommen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass zur Leitung des Gesamtprojekts „Errichtung und Zulassung der medizinischen Bestrahlungsanlage“ neben dem Technischen Geschäftsführer der EBG der ehemalige Projektleiter der Errichtung und Inbetriebsetzung des im Jahr 2012 fertiggestellten Kohlenstoffionenzentrums Marburg eingesetzt wurde.

Ferner richtete die EBG in der Person eines weiteren ehemaligen Mitarbeiters des Kohlenstoffionenzentrums Marburg einen Produktverantwortlichen nach dem Medizinproduktegesetz für den Therapiebeschleuniger ein. Als Betriebsverantwortlicher für den Beschleuniger soll in Zukunft ein Mitarbeiter des CERN, der über rd. zehn Jahre Erfahrung in der Realisierung vergleichbarer Projekte besitzt, eingesetzt werden. Als Systemverantwortlicher für den Bereich der Medizinphysik konnte ein international renommierter Medizinphysiker gewonnen werden, der an der Inbetriebnahme des weltweit ersten klinischen Protonentherapiezentrum in Kalifornien beteiligt war.

Das Projektmanagement im Bereich medizinische Bestrahlungsanlage umfasste alle wesentlichen Aspekte wie Projektplanung, Projekthandbuch, Projektverantwortliche und Projektmeilensteine.

Für den Bereich der nichtklinischen Forschung zeichnete gemäß Gesellschaftsvertrag vom Dezember 2012 die PEG verantwortlich. Wahrgenommen wurden diese Aufgaben durch den Geschäftsführer der PEG, der vor seiner Bestellung zum Geschäftsführer der PEG das Projekt MedAustron von Beginn an in unterschiedlichen Funktionen begleitet hatte.

- 9.2** Die EBG setzte die Empfehlung des RH durch die Einrichtung eines Projektmanagements mit entsprechender Erfahrung für den Bereich medizinische Bestrahlungsanlage sowie eines Projektverantwortlichen für die nichtklinische Forschung um.

Projektmeilensteine

- 10.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 22) dem Land Niederösterreich und der EBG empfohlen, die Erfahrungen aus vergleichbaren Projekten in die Planung und Umsetzung von MedAustron einfließen zu lassen.
- (2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatten das Land Niederösterreich und die EBG mitgeteilt, dass die Fachärzte der EBG im ständigen Kontakt mit allen vergleichbaren internationalen Behandlungszentren stünden. Ein in Italien in Betrieb gegangenes vergleichbares Behandlungszentrum habe die Richtigkeit der von MedAustron eingesetzten Konzepte bestätigt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die EBG in den Bereichen Bau, Medizintechnik, Software und IT Kooperationen einging bzw. sich Erfahrungswerten bereits bestehender Anlagenbetreiber und Lieferanten bediente. So wurde bspw. die Beschleunigertechnologie unter Führung des CERN⁵ entwickelt. Ein technisches Beratungsgremium, in dem internationale Experten auf dem Gebiet der Beschleunigungsphysik oder Medizinphysik vertreten waren (u.a. von HIT⁶, CNAO⁷, PSI⁸ und CERN), wurde eingesetzt und Kooperationsverträge mit CNAO und mit dem italienischen Institut für Nuklearforschung (INFN⁹) geschlossen. Die im Bau befindliche Behandlungseinheit wurde basierend auf den Erfahrungen des PSI für die klinische Anwendung entwickelt.

Die beiden Kernpakete (treatment control system und treatment planning system) der medizinischen Software gründeten auf Methoden und Modulen der konventionellen Radiotherapie. PSI wurde als Subunternehmer des Softwarelieferanten verpflichtet, um die biologischen Berechnungsmodelle (u.a. im Einsatz bei HIT und CNAO) beizustellen.

Im Bereich Medizinische Betriebsvorbereitung konnten durch Auslandsaufenthalte von EBG-Mitarbeitern von MedAustron am HIT und PSI Inputs bezüglich des dort verwendeten Workflow inklusive Qualitätssicherung für die aktuelle Planung genutzt werden. Der ständige Austausch mit allen europäischen Ionentherapiezentren erfolgt im EU-Projekt ULICE (Union of Light Ion Centers).

10.2 Das Land Niederösterreich und die EBG setzten die Empfehlung des RH durch Nutzung der Erfahrungswerte betreffend bestehende Anlagen und durch Kooperationen mit deren Entwicklern und Lieferanten um.

Vergabe

11.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 24) der EBG empfohlen, die zu vergebenden Teillöse – weil nur wenige fachlich spezialisierte Unternehmen in Betracht kommen – auf wenige Lieferanten zu bündeln und die Erfahrungen von ausländischen Projekten zu berücksichtigen, um die Probleme von Schnittstellen möglichst gering zu halten.

⁵ CERN – Europäische Organisation für Kernforschung, Genf

⁶ HIT – Heidelberger Ionenstrahl-Therapiezentrum (HIT) – Universitätsklinikum Heidelberg

⁷ CNAO – Centro Nazionale di Adroterapia Oncologica per il trattamento dei tumori

⁸ PSI – Paul Scherrer Institut

⁹ INFN – Istituto Nazionale di Fisica Nucleare

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte die EBG mitgeteilt, dass die Bauleistungen im Wesentlichen in drei Teil-Generalunternehmer-Aufträgen vergeben worden seien. Damit würde der Empfehlung des RH vollständig Folge geleistet.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die EBG die Beschaffungsprozesse gebündelt auf die Bereiche Therapiebeschleuniger, Bauleistungen und Medizintechnik aufteilte. Die einzelnen Beschaffungsprozesse und Bereiche standen jeweils unter der Leitung von einschlägig erfahrenen Verantwortlichen.¹⁰

Im Bereich Therapiebeschleuniger wurden die einzelnen Komponenten unter Mitwirkung von CERN und CNAO entwickelt und aufgrund ihrer unterschiedlichen und spezialisierten Eigenschaften als Einzelaufträge an Unternehmen vergeben. Bei dieser Vorgangsweise wurde auf die komplexe Schnittstellenthematik in technischer und medizintechnischer Hinsicht Rücksicht genommen. Da die Lieferanten verpflichtet wurden, in der Softwaretechnik standardisierte Dateisysteme zu implementieren, konnte der Datenaustausch zwischen den einzelnen Subsystemen auf Basis standardisierter Datencodes und -systeme sichergestellt werden¹¹.

- 11.2** Die EBG setzte die Empfehlung des RH durch die Bündelung der Beschaffungsprozesse auf die Bereiche Therapiebeschleuniger, Bauleistungen und Medizintechnik sowie durch die Verpflichtung der Lieferanten, im technisch-medizinischen Bereich standardisierte Schnittstellen zu implementieren, um. Durch die Mitwirkung von CERN wurden Erfahrungen aus vergleichbaren ausländischen Projekten berücksichtigt.

¹⁰ Für die Beschaffungen im Bereich Therapiebeschleuniger war ein ehemaliger Mitarbeiter von CERN verantwortlich, der im mit dem Initiator der in MedAustron verwirklichten Bestrahlungsvariante zusammengearbeitet hatte.

Für die Beschaffungen in den Bereichen Bauleistungen und Medizintechnik war der technische Geschäftsführer der EBG verantwortlich, der über langjährige Erfahrungen im Industrieanlagen- und Krankenhausbau verfügte.

¹¹ ASCII und DICOM-RT

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

- 12 Der RH stellte fest, dass die allgemeine Empfehlung zum Behandlungskostenzuschuss (siehe TZ 8) nicht umgesetzt wurde.

Von den vier Empfehlungen an das Land Niederösterreich und die EBG MedAustron GmbH wurden drei umgesetzt; eine Empfehlung wurde nicht umgesetzt. Die fünf Empfehlungen an die EBG MedAustron GmbH wurden alle umgesetzt.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Niederösterreich 2011/2					
Vorbericht			Follow-up-Überprüfung		
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
19	Ermittlung und Festlegung der Höhe des Behandlungskostenzuschusses gemäß § 131b Abs. 2 ASVG zwecks Erhöhung der Planungssicherheit	8			X
Land Niederösterreich und EBG MedAustron GmbH					
9	Sicherstellung der Aufnahme von MedAustron in den Österreichischen Strukturplan Gesundheit	4			X
12	Prüfung, ob das Patientenaufkommen von jährlich 1.200 Personen weiterhin als realistisch anzusehen ist	5	X		
12, 16	laufende Bewertung und Steuerung des finanziellen und technischen Risikos im Rahmen eines Risikomanagements + regelmäßige Bewertung der Risiken von MedAustron	6	X		
22	Einfließen von Erfahrungen aus vergleichbaren Projekten in die Planung und Umsetzung von MedAustron	10	X		
EBG MedAustron GmbH					
6	laufende Aktualisierung der Bedarfserhebung für Hadronentherapie und Anstreben von Kooperationsvereinbarungen mit den Strahlentherapiezentren	2	X		
8	Ausarbeitung eines klaren Konzepts zum Aufbau geeigneter Humanressourcen für den Behandlungsbetrieb von MedAustron	3	X		
13	Abschluss von Kreditverträgen zur Wahrung der Rechtssicherheit in schriftlicher Form	7	X		
21	Vorsehen eines Projektmanagements mit Erfahrung im Bereich medizinischer Bestrahlungsanlagen sowie eines Projektverantwortlichen für den Bereich der nichtklinischen Forschung	9	X		
24	Bündelung der zu vergebenden Teillose auf wenige Lieferanten zur Verringerung von Schnittstellenproblemen sowie Berücksichtigung der Erfahrungen ausländischer Projekte	11	X		

(1) Das Land Niederösterreich und die EBG MedAustron GmbH sollten spätestens mit Inbetriebnahme von MedAustron für eine Aufnahme der Funktionsgeräte in die Kapazitätsplanungsmatrix des Österreichischen Strukturplans Gesundheit durch eine entsprechende Meldung an die Bundesgesundheitsagentur im BMG Sorge tragen. (TZ 4)

(2) Zur Erhöhung der Planungssicherheit wäre die Höhe des Behandlungskostenzuschusses gemäß § 131b Abs. 2 ASVG umgehend zu ermitteln und festzusetzen. (TZ 8)

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

EBG MedAustron GmbH**Aufsichtsrat**

Vorsitzender [Mag. Klaus SCHNEEBERGER](#)
(seit 26. August 2009)

Stellvertreter des
Vorsitzenden [Dr. Reinhard MEISSL](#)
(seit 26. August 2009)

Geschäftsführung [Dr. Martin SCHIMA](#)
(12. April 2007 bis 10. Juni 2011)

[Dr. Thomas FRIEDRICH](#)
(seit 27. Februar 2012)

[Dr. Bernd MÖSSLACHER](#)
(seit 11. Oktober 2010)

PEG MedAstron Gesellschaft mbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender Dr. Hartwig CHROMY
(25. Februar 2005 bis 16. Februar 2012)

[Dr. Helmut MOSER](#)
(seit 5. März 2012)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Dr. Reinhard MEISSL
(25. Februar 2005 bis 23. März 2007)

[Mag. Georg BARTMANN](#)
(seit 25. Februar 2005)

Geschäftsführung Univ.-Doz. Dipl.-Ing. Dr. Erich GRIESMAYER
(25. Februar 2005 bis 18. Juli 2006)

Dkfm. Theodor KRENDELSBERGER
(25. Februar 2005 bis 30. Juni 2012)

[Mag. DI Dr. Thomas SCHREINER](#)
(seit 1. Juli 2012)

Bericht des Rechnungshofes

**Familienbezogene Leistungen des Bundes und
ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____ 432

Abkürzungsverzeichnis _____ 433

BMWFJ**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Wirtschaft, Familie und Jugend****Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter
Länder; Follow-up-Überprüfung**

KURZFASSUNG _____ 435

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 439

Zielsetzungen _____ 440

Evaluierung und Berichtswesen _____ 441

Leistungsspektrum des Bundes und der Länder _____ 445

Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) _____ 447

Abstimmung innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften __ 454

Soziale Bedürftigkeit und Einkommensabhängigkeit _____ 456

Bürgerorientierte Abwicklung, Datenvernetzungen _____ 457

Leistungs-transparenz _____ 458

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ 460

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Klassifizierung der FLAF-Leistungen nach Familienrelevanz laut Studie des IHS _____	448
Tabelle 2:	Entwicklung des FLAF und des Reservefonds für Familienbeihilfen _____	450
Abbildung 1:	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des FLAF in den Jahren 2009 bis 2012 _____	451
Abbildung 2:	Entwicklung der Verbindlichkeiten des Reservefonds für Familienbeihilfen in den Jahren 2010 bis 2013 und seiner Sollreserve _____	451

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMG	für Gesundheit
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.s.	das sind
EUR	Euro
Familienlasten- ausgleichsgesetz	Bundesgesetz vom 24. Oktober 1967 betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (Familienlastenausgleichsgesetz 1967), BGBL. Nr. 376/1967
FLAF	Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen, auch Familienlastenausgleichsfonds
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IHS	Institut für Höhere Studien
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
ÖIF	Österreichisches Institut für Familienforschung
rd.	rund
RH	Rechnungshof

Abkürzungen



TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend

Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung

Das BMWFJ setzte Empfehlungen des RH, die er zum Thema „Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder“ im Jahr 2011 (Reihe Bund 2011/6) veröffentlicht hatte, teilweise um.

Eine institutionelle Abstimmung familienbezogener Leistungen zwischen Bund und Ländern war nicht gelungen.

Die Kürzungen von Leistungen des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (auch Familienlastenausgleichsfonds, FLAF) im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2011 trugen dazu bei, dass der FLAF im Jahr 2012 einen Überschuss in Höhe von rd. 183 Mio. EUR erzielte. Dieser Überschuss des FLAF wurde dem Reservefonds für Familienbeihilfen zugeführt, dessen Schuldenstand 2013 allerdings immer noch 3.641 Mio. EUR betrug.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung betreffend familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungüberprüfung dem BMWFJ gegenüber abgegeben hatte. (TZ 1)

Zielsetzungen

Der Empfehlung des RH entsprechend legte das BMWFJ im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und Haushaltsführung für familienpolitische Maßnahmen Wirkungsziele und darauf aufbauende, aussagekräftige, konkrete Zielsetzungen mit messbaren und damit geeigneten Indikatoren fest. Eine inhaltliche Beurteilung der Ziele erfolgte im Rahmen dieser Follow-up-Überprüfung nicht. (TZ 2)

Evaluierung und Berichtswesen

Die Empfehlung des RH zur Evaluierung der Zielerreichung der familienpolitischen Wirkungsziele setzte das BMWFJ teilweise um. Zwar hatte noch keine Evaluierung der Zielerreichung stattgefunden, allerdings war eine Evaluierung für 2014 geplant und das BMWFJ hatte darüber hinaus eine umfassende Wirkungsanalyse für bestehende familienpolitische Leistungen in Österreich beauftragt. Mit der Wirkungsanalyse war bereits begonnen worden. (TZ 3)

Die Empfehlung des RH zum Aufbau eines zielorientierten Berichtswesens zu den familienbezogenen Leistungen setzte das BMWFJ nicht um. Weiterhin fehlte eine regelmäßige gesamthafte Darstellung aller vom BMWFJ erbrachten familienbezogenen Leistungen in Form von Leistungsberichten. (TZ 4)

Das BMWFJ setzte auch die Empfehlung des RH zur Erstellung eines Gesamtberichts nicht um: Ein gebietskörperschaftenübergreifender Gesamtbericht, der die Leistungsberichte der befassten Stellen zusammenfasste, lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor. (TZ 5)

Leistungsspektrum des Bundes und der Länder

Die Empfehlung zur gebietskörperschaftenübergreifenden Überprüfung des Spektrums der familienbezogenen Leistungen auf Parallelitäten und Überschneidungen sowie auf Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung von Leistungen wurde durch die Familienpolitische Datenbank des Österreichischen Instituts für Familienforschung an der Universität Wien (ÖIF) teilweise umgesetzt. Die aus Mitteln des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) finanzierte (rd. 119.960 EUR in den Jahren 2009 bis 2012) Datenbank erfasste 259 familienpolitische Leistungen mit Kurzbeschreibungen der Maßnahmen, den jährlichen Ausgaben und der Anzahl der Bezieher. Konkrete Schlussfolgerungen aus den aus der Datenbank vorhandenen Auswertungen dahingehend, ob Parallelitäten und Überschneidungen bei den familienbezogenen Leistungen und Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung bestanden, zog das BMWFJ bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung jedoch nicht. (TZ 4, 6)

Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)

Das BMWfJ setzte die Empfehlung des RH zur Evaluierung der aus dem FLAF finanzierten Leistungen auf ihren Familienbezug und zur Setzung von Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit des FLAF um: Es führte eine Evaluierung durch, stellte Überlegungen für eine ausgeglichene Gebarung des FLAF an und setzte Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit (v.a. durch das Budgetbegleitgesetz 2011). Letztere bestanden größtenteils aus Kürzungen von FLAF-finanzierten Leistungen und bewirkten dadurch Ausgabenreduktionen für den FLAF (z.B. Einschränkung der Gewährung der doppelten Familienbeihilfe im September). (TZ 7)

Gestiegene Einnahmen sowie ein Rückgang der Ausgaben des FLAF führten 2012 zu einem Überschuss im FLAF in der Höhe von rd. 183 Mio. EUR. Dieser Überschuss wurde dem Reservefonds für Familienbeihilfen zugeführt und reduzierte dort geringfügig den aus der bundeseitigen Vorfinanzierung der FLAF-Leistungen entstandenen Schuldenstand. Allerdings wies der Reservefonds 2013 noch einen Schuldenstand von 3.641 Mio. EUR auf. Es bestand daher weiterhin Handlungsbedarf hinsichtlich der prekären Situation des Reservefonds. (TZ 7)

Die Empfehlung des RH, bei der Einführung neuer bzw. bei der Erhöhung bestehender familienbezogener Leistungen des FLAF jedenfalls eine entsprechende Finanzierungsregelung vorzusehen, kam für den überprüften Zeitraum nicht zum Tragen: Der FLAF wurde in diesem Zeitraum durch gesetzliche Änderungen der familienbezogenen Leistungen überwiegend entlastet (v.a. durch die Änderungen im Budgetbegleitgesetz 2011); die Mehrbelastungen des FLAF durch Leistungsausweitungen des BMWfJ betragen 14,9 Mio. EUR jährlich. (TZ 8)

Abstimmung innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften

Die vom RH empfohlene Information und Abstimmung zwischen Bund und Ländern über familienbezogene Leistungen des Bundes und der Länder war teilweise umgesetzt. Die jährlichen Konferenzen der Familienreferenten der Länder, an denen auch das BMWfJ teilnahm, stellten eine Informationsmöglichkeit dar, eine institutionelle Abstimmung familienbezogener Leistungen fand allerdings nicht statt. (TZ 9)

Das BMWFJ hatte in Einzelfällen koordinierende Maßnahmen vor dem Begutachtungsverfahren von Gesetzesentwürfen gesetzt (z.B. beim Ausbau der Kinderbetreuung). Da diese Koordination und Abstimmung insbesondere vor Einleitung eines Begutachtungsverfahrens jedoch nicht verbindlich einzuhalten war, war die diesbezügliche Empfehlung nur teilweise umgesetzt. (TZ 10)

Soziale Bedürftigkeit und Einkommensabhängigkeit

In teilweiser Umsetzung der Empfehlung des RH zur einheitlichen Gestaltung der Methoden zur Berechnung familienbezogener Leistungen erarbeitete das BMWFJ im Rahmen einer vom BMF initiierten Arbeitsgruppe eine Aufstellung der unterschiedlichen Einkommensbegriffe und damit eine Grundlage für Maßnahmen zur Harmonisierung der Anspruchsvoraussetzungen. Vereinheitlichte Berechnungsmethoden der Anspruchsvoraussetzungen lagen bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung jedoch nicht vor. (TZ 11)

Bürgerorientierte Abwicklung, Datenvernetzungen

Das BMWFJ setzte die Empfehlung des RH zur Ausweitung der Bürgerorientierung und zur verstärkten Nutzung von Verwaltungsdaten um, bspw.

- durch die vereinfachte Antragstellung für das Kinderbetreuungsgeld und
- durch die Nutzung von an Universitäten vorhandenen Daten durch die Abgabenbehörden für die Auszahlung der Familienbeihilfe. (TZ 12)

Leistungstransparenz

Die Empfehlung des RH, zur gezielten Förderung von Familien alle dafür zu berücksichtigenden familienbezogenen Leistungen in einer gebietskörperschaftenübergreifenden Datenbank auf Ebene der Einzelfamilie elektronisch zu erfassen, setzte das BMWFJ durch die Erfassung von Familienleistungen in der Transparenzdatenbank teilweise um. Für eine vollständige Transparenz der von Familien insgesamt bezogenen Leistungen fehlte allerdings noch eine klare Festlegung dahingehend, ob und wie die einer Familie oder einem

Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung

Haushalt angehörnden Leistungsempfänger in der Transparenzdatenbank als Einheiten erfasst und abgefragt werden können. (TZ 13)

Kenndaten zu den familienbezogenen Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder					
Rechtsgrundlagen	Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl. Nr. 1/1930: Art. 10 Abs. 1 Z 17 Familienlastenausgleichsgesetz 1967, BGBl. Nr. 376/1967 i.d.g.F.				
Gebarung des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2010 bis 2012 bzw. 2013
	in Mio. EUR ¹				in % ¹
Gesamteinnahmen FLAF	5.757	6.085	6.303	–	9
Gesamtausgaben FLAF	6.446	6.213	6.120	–	– 5
Differenz	– 689	– 128	183	–	
Reservefonds für Familienbeihilfen					
Gesamtverbindlichkeiten des Reservefonds (zum 1. Jänner bzw. im Jahr 2013 zum 1. Mai)	3.006	3.696	3.824	3.641	21
Unterdotierung des Reservefonds (zum 1. Jänner bzw. im Jahr 2013 zum 1. Mai)	5.057	5.845	5.895	5.681	12
Leistungen des BMWFJ für Familien	z.B. Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld, Schülerfreifahrten, Schulbücher, Pensionsbeiträge für Kindererziehungszeiten				

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Daten BMWFJ; Darstellung RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im Juni 2013 beim BMWFJ die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung „Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder“ gegenüber dem BMWFJ abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2011/6 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet. Der RH legte den Fokus dieser Follow-up-Überprüfung auf das BMWFJ, weil dem BMWFJ eine Koordinierungsaufgabe für familienpolitische Maßnahmen zukam, es den Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (Familienlastenausgleichsfonds, FLAF) verwaltete und somit eine Drehscheibe darstellte, bei der notwendige Weiterentwicklungen in der Familienförderung erkennbar werden.

Weiteres hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2012/13 veröffentlicht.

Zu dem im Oktober 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMWFJ im Jänner 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Februar 2014.

Zielsetzungen

2.1 (1) Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 17 und 4) empfohlen, für familienpolitische Maßnahmen möglichst flächendeckend Wirkungsziele und darauf aufbauende, aussagekräftige, konkrete Zielsetzungen mit messbaren Indikatoren festzulegen, um die mit einer Leistung erzielte Wirkung sowie die Treffsicherheit besser beurteilen zu können.

(2) Nach Mitteilung des BMWFJ im Nachfrageverfahren habe es gemeinsam mit dem Österreichischen Institut für Familienforschung an der Universität Wien (ÖIF) begonnen, ein Konzept zu erarbeiten, womit Wirkungsziele und darauf aufbauende, aussagekräftige und konkrete Zielsetzungen mit messbaren Indikatoren festgelegt werden sollen.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das BMWFJ im Rahmen der ab 2013 geltenden wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und Haushaltsführung die folgenden fünf strategischen familienpolitischen Wirkungsziele bei der Untergliederung 25 Familie und Jugend festgelegt:

- Leistungsausgleich zwischen kinderlosen Personen und Eltern mit Unterhaltspflichten;
- Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Gleichstellungsziel);
- Verringerung von familiären Notlagen und Unterstützung von Familien bei der Krisenbewältigung und Vermeidung innerfamiliärer Konflikte bei Trennung und Scheidung;
- Stärkung beider Elternteile in der gewaltfreien Erziehung sowie Vermeidung von physischer, psychischer und sexueller Gewalt an Kindern, Jugendlichen und Frauen;
- Schutz von Kindern und Jugendlichen und die Förderung ihrer Entwicklung als eigenständige Persönlichkeiten.

Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung

Das BMWFJ definierte für jedes strategische Wirkungsziel zwei bis sechs konkrete Ziele mit messbaren Indikatoren; bspw. beim Wirkungsziel „Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ die Indikatoren

- Steigerung der Gesamtfertilitätsrate,
- Steigerung der Väterbeteiligung am Kinderbetreuungsgeldbezug,
- Steigerung der Wiedereinstiegsrate und
- Steigerung der Kinderbetreuungsquoten für Kinder bis zum Schuleintritt.

Als verwaltungsinternes Steuerungsinstrument erarbeitete das BMWFJ einen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan für die Jahre 2013 bis 2016. Dieser sollte die Ziele sowie die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen, Leistungen und Ressourcen abbilden.

2.2 Das BMWFJ setzte die Empfehlung um, indem es im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und Haushaltsführung Wirkungsziele für familienpolitische Leistungen und darauf aufbauende Ziele mit messbaren und damit geeigneten Indikatoren festgelegt hatte.

Bei der Beurteilung des Umsetzungsgrades der Empfehlung stand im Vordergrund, ob das BMWFJ Maßnahmen im Sinne der Empfehlung gesetzt hatte. Eine inhaltliche Beurteilung der Wirkungsziele erfolgte im Rahmen dieser Follow-up-Überprüfung nicht.

Evaluierung und Berichtswesen

Evaluierung der Wirkungsziele

3.1 (1) Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 4) empfohlen, die Zielerreichung familienpolitischer Maßnahmen durch die erfolgten familienbezogenen Leistungen gesamthaft zu evaluieren.

(2) Nach Mitteilung des BMWFJ im Nachfrageverfahren habe es gemeinsam mit dem ÖIF begonnen, ein Konzept zu erarbeiten, womit Wirkungsziele und darauf aufbauende, aussagekräftige und konkrete Zielsetzungen mit messbaren Indikatoren festgelegt werden sollen. Zur Durchführung einer Evaluierung äußerte sich das BMWFJ im Nachfrageverfahren nicht.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, plante das BMWFJ die Evaluierung der Zielerreichung der für 2013 festgelegten Ziele und Maßnahmen im Jahr 2014. Darüber hinaus beauftragte das BMWFJ die Erstellung eines Konzepts für eine Wirkungsanalyse über bestehende familienpolitische Leistungen in Österreich durch das ÖIF. Ziel des Konzepts war eine umfassende Analyse der österreichischen Familienpolitik durch Überprüfung der Mittel-Wirkungs-Zusammenhänge familienpolitischer Instrumente und der treffsicheren Ausgestaltung der familienpolitischen Maßnahmen. In fünf Modulen sollten bis Ende 2015 die Wirkungen und die Zielerreichung in der österreichischen Familienpolitik analysiert werden. Für das erste Quartal 2016 war ein Endbericht geplant, in dem die Ergebnisse der einzelnen Module dargestellt werden sollten. 2012 fielen für die Wirkungsanalyse Kosten von 38.106 EUR an, für 2013 waren 118.813 EUR budgetiert.

- 3.2** Das BMWFJ setzte die Empfehlung des RH teilweise um. Zwar hatte noch keine Evaluierung der Zielerreichung stattgefunden, allerdings war eine Evaluierung für 2014 geplant und das BMWFJ hatte darüber hinaus eine umfassende Wirkungsanalyse für bestehende familienpolitische Leistungen in Österreich beauftragt.

In Anbetracht der bisher angefallenen Kosten für die Wirkungsanalyse empfahl der RH dem BMWFJ, die Kosten der beauftragten Wirkungsanalyse im Auge zu behalten.

- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMWFJ werde bei der weiteren Vorgangsweise auf eine bestmögliche Kostenoptimierung geachtet.*

Berichtswesen

- 4.1** (1) Mangels einer gesamthaften Darstellung aller familienbezogenen Leistungen einer Gebietskörperschaft hatte der RH dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 20) empfohlen, ein zielorientiertes Berichtswesen zu den familienbezogenen Leistungen mit einer Abbildung der Leistungsinhalte, der damit verbundenen Ziele, des Ausmaßes der Zielerreichung sowie der relevanten Kenndaten im Zeitablauf aufzubauen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMWFJ mitgeteilt, dass das ÖIF eine Datenbank aufgebaut habe, in der die Familienleistungen des Bundes und der Länder ab 1990 samt Kurzbeschreibung und Entwicklung der rechtlichen Grundlagen erfasst seien.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das ÖIF im Rahmen seines Arbeitsprogramms eine Familienpolitische Datenbank erstellt, die aus Mitteln des FLAF finanziert wurde. Die Kosten für Erstellung, Erhebung und Wartung der im Eigentum des ÖIF stehenden Familienpolitischen

Datenbank betrogen von 2009 bis 2012 insgesamt rd. 119.960 EUR. Nach Angaben des BMWfJ und des ÖIF stellte das ÖIF Auswertungen aus der Datenbank kostenlos zur Verfügung. Eine diesbezügliche explizite vertragliche Verpflichtung des ÖIF bestand nach den Feststellungen des RH nicht.

In der Familienpolitischen Datenbank waren 259 familienbezogene Maßnahmen (davon 76 Maßnahmen des Bundes und 183 Maßnahmen der Länder) erfasst. Die Datenbank enthielt folgende Informationen:

- Kurzbeschreibungen der Maßnahmen (soweit vorhanden mit Tarifstaffeln, die Auskunft über die Höhe der Einzelleistungen gaben),
- die rechtlichen Grundlagen der Maßnahmen ab 1990,
- die jährlichen Ausgaben für die Maßnahmen und
- die Anzahl der Bezieher.

Das ÖIF kategorisierte die erfassten Maßnahmen¹ und unterschied zwischen Leistungen, die vorrangig auf die Unterstützung von Familien gerichtet waren, und Maßnahmen, die primär anderen Politikfeldern zuzuordnen waren.

Im BMWfJ lagen viele Daten und Statistiken über erbrachte Leistungen vor. Anlassbezogen erstellte das BMWfJ dazu Berichte. Es fehlte jedoch ein zielorientiertes Berichtswesen im Sinne von Leistungsberichten mit einer regelmäßigen gesamthaften Darstellung aller vom BMWfJ erbrachten familienbezogenen Leistungen.

- 4.2** Das BMWfJ setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil ein zielorientiertes Berichtswesen mit regelmäßigen Leistungsberichten zur gesamthaften Darstellung aller vom BMWfJ erbrachten familienbezogenen Leistungen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung fehlte. Der RH empfahl daher dem BMWfJ weiterhin, ein zielorientiertes Berichtswesen aufzubauen; die Berichte sollten die Leistungsinhalte darstellen und die damit verbundenen Ziele, das Ausmaß der Zielerreichung sowie relevante Kenndaten (z.B. Finanzierungskennzahlen, Anzahl der Bezieher) im Zeitablauf abbilden. Mit Hilfe dieser Leistungsberichte könnten die familienbezogenen Leistungen – für die Öffentlichkeit und die Entscheidungsträger – transparent dargestellt werden.

¹ Kategorisierung anhand von vier Dimensionen: funktional (z.B. familienrelevante Maßnahme zur Mindestsicherung), formal (z.B. monetärer Transfer), organisatorisch (z.B. Maßnahme des Bundes) und nach Empfänger (z.B. Maßnahme für Privatpersonen)

Weiters empfahl der RH dem BMWFJ, mittels Vereinbarung mit dem ÖIF sicherzustellen, dass die zur Gänze aus Mitteln des FLAF finanzierte Familienpolitische Datenbank des ÖIF vom BMWFJ und anderen insbesondere öffentlichen Stellen auf Dauer genutzt werden kann.

- 4.3** *Das BMWFJ hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die familienpolitische Datenbank Auswertungen über alle enthaltenen Bundes- und Landesleistungen ermögliche und das ÖIF auf formlose Anfrage allen Interessierten Auswertungen zur Verfügung stelle. Das BMWFJ publiziere alle zehn Jahre den Familienbericht, eine darüber hinausgehende Berichterstattung sei aus Kosten- und Ressourcengründen nicht vertretbar.*

Das BMWFJ merkte weiters an, dass betreffend seine Familien- und Jugendtagenden Berichte und statistisches Material aufbereitet würden; eine Zusammenfassung dieser Informationen würde eine komplexe Gesamtschau abbilden, die aufgrund des Umfangs und der Vielfältigkeit nicht praktikabel erscheine.

- 4.4** Der RH betonte, dass ein alle Bereiche umfassender Bericht auch dazu dienen kann, Parallelitäten und Überschneidungen wie auch unnötige Komplexität von familienbezogenen Leistungen transparent zu machen, um eine Entscheidungsgrundlage für eine allfällige Straffung und Vereinfachung des Leistungsangebots zu schaffen.

Entscheidend aus der Sicht des RH ist insbesondere auch, dass mittels Vereinbarung mit dem ÖIF sichergestellt wird, dass die zur Gänze aus Mitteln des FLAF finanzierte Familienpolitische Datenbank des ÖIF vom BMWFJ und anderen insbesondere öffentlichen Stellen auf Dauer genutzt werden kann.

- 5.1** (1) Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 20) empfohlen, die Leistungsberichte (siehe dazu TZ 4) auf Basis der von den befassten Stellen standardisiert bereitzustellenden Daten in einem Intervall von drei Jahren zu einem gebietskörperschaftenübergreifenden Gesamtbericht zusammenzufassen, um einen Überblick über alle familienbezogenen Leistungen österreichweit zu schaffen und den Entscheidungsträgern eine aussagekräftige Basis zu bieten.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMWFJ mitgeteilt, dass das ÖIF eine Datenbank aufgebaut habe, in der die Familienleistungen des Bundes und der Länder ab 1990 samt Kurzbeschreibung und Entwicklung der rechtlichen Grundlagen erfasst seien (siehe dazu TZ 4).

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass keine gebietskörperschaften-übergreifenden Gesamtberichte des Bundes und der Länder vorlagen.

5.2 Das BMWfJ setzte die Empfehlung nicht um, weil ein gebietskörperschaftenübergreifender Gesamtbericht fehlte. Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMWfJ aufrecht, die Leistungsberichte (siehe dazu TZ 4) auf Basis der von den befassten Stellen standardisiert bereitzustellenden Daten zu einem gebietskörperschaftenübergreifenden Gesamtbericht zusammenzufassen, um einen Überblick über alle familienbezogenen Leistungen in Österreich zu ermöglichen und den Entscheidungsträgern eine Grundlage für familienpolitische Entscheidungen zu bieten. Er erachtete weiterhin ein Intervall von drei Jahren für die Erstellung eines solchen Gesamtberichts als zweckmäßig.

5.3 *Das BMWfJ hielt in seiner Stellungnahme – wie schon zu TZ 4 – fest, dass eine Zusammenfassung dieser Informationen eine komplexe Gesamtschau abbilden würde, die aufgrund des Umfangs und der Vielfältigkeit nicht praktikabel erscheine.*

5.4 Der RH betonte – wie auch schon in TZ 4 –, dass ein alle Bereiche umfassender Bericht auch dazu dienen kann, Parallelitäten und Überschneidungen wie auch unnötige Komplexität von familienbezogenen Leistungen transparent zu machen, um eine Entscheidungsgrundlage für eine allfällige Straffung und Vereinfachung des Leistungsangebots zu schaffen.

Leistungsspektrum des Bundes und der Länder

6.1 (1) Im Vorbericht hatte der RH im Bund und in den drei überprüften Ländern (Kärnten, Oberösterreich, Salzburg) 117 familienbezogene Leistungen ermittelt und dabei strukturelle Parallelitäten festgestellt; so waren beispielsweise sowohl der Bund als auch die überprüften Länder mit Familienberatung, der Förderung von Schulveranstaltungen oder Freifahrten befasst. Der RH hatte daher dem BMWfJ in seinem Vorbericht (TZ 8) empfohlen, das Spektrum der familienbezogenen Leistungen gebietskörperschaftenübergreifend – auch aus verwaltungsökonomischen Gründen – auf Parallelitäten und Überschneidungen sowie auf Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung von Leistungen zu überprüfen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMWfJ mitgeteilt, dass aus Sicht des Bundes ein konsistentes System an Familienleistungen geschaffen worden sei und hinsichtlich der von den Ländern gewährten Familienleistungen für das BMWfJ keine unmittelbare Einflussmöglichkeit bestünde. Das BMWfJ verwies weiters auf die vom ÖIF errichtete Familienpolitische Datenbank, in der die Familienleis-

tungen des Bundes und der Länder ab 1990 erfasst seien. Diese Datenbank trage dazu bei, das gewachsene System der unterschiedlichen Familienleistungen in Österreich zu systematisieren.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass in einer Expertise des ÖIF vom März 2012 („Auswertungen Kategorienschema“) Auswertungen der in der Familienpolitischen Datenbank des ÖIF erfassten Maßnahmen des Bundes und der Länder nach dem Kategorienschema (funktional, formal, organisatorisch, nach Empfänger; siehe dazu TZ 4) und nach Lebensphasen (z.B. rund um die Geburt, Schulalter) im BMWFJ aufzulegen und eine Grundlage für die Überprüfung auf Parallelitäten und Überschneidungen darstellten. Konkrete Schlussfolgerungen aus den vorhandenen Auswertungen dahingehend, ob Parallelitäten und Überschneidungen bei den familienbezogenen Leistungen und Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung bestanden, zog das BMWFJ bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht.

- 6.2** Das BMWFJ setzte die Empfehlung teilweise um: Die Familienpolitische Datenbank des ÖIF war ein erster Schritt für die Identifizierung von Parallelitäten und Überschneidungen familienbezogener Leistungen; das BMWFJ hatte jedoch keine konkreten Maßnahmen zur Identifizierung von Parallelitäten und Überschneidungen der in der Datenbank des ÖIF erfassten Familienmaßnahmen gesetzt.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMWFJ aufrecht, die familienbezogenen Leistungen gebietskörperschaftenübergreifend auf Parallelitäten und Überschneidungen sowie auf Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung von Leistungen zu überprüfen.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMWFJ habe das ÖIF in der Expertise vom März 2012 („Auswertung Kategorienschema“) festgehalten, dass die Länderleistungen dort ansetzten, wo die Bundesleistungen aufhörten, also keine Überschneidungen von Leistungen erkennbar seien bzw. dass die Bundesleistungen von universellen, finanziellen Leistungen dominiert seien, während auf Länderebene bedarfsorientierte Leistungen wichtig seien. Das BMWFJ sehe sich durch diese Auswertung in seiner Ansicht bestätigt.*
- 6.4** Der RH verwies auf die in seinem Vorbericht angeführten Beispiele (z.B. Befassung des Bundes und der Länder mit Familienberatungen, Förderung von Schulveranstaltungen und Freifahrten), die zeigten, dass strukturelle Parallelitäten und Überschneidungen aufgrund der Vielzahl an Familienleistungen bestanden. Diese sollten im Sinne von Effizienz und Wirkungsorientierung auf Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung überprüft werden.

Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)

Evaluierung und
Nachhaltigkeit des
FLAF

7.1 (1) Im Vorbericht hatte der RH festgehalten, dass die Einnahmen des FLAF seit dem Jahr 2003 nicht ausreichten, um die gesetzlich vorgesehenen Leistungen zu finanzieren: Im Jahr 2009 betrug die nicht gedeckten Ausgaben 567 Mio. EUR, die Verbindlichkeiten gegenüber dem Bund waren durch die laufenden Fehlbeträge kontinuierlich auf rd. 3 Mrd. EUR angestiegen. Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 11) daher empfohlen, die Leistungen des FLAF auf ihren unmittelbaren Familienbezug hin zu evaluieren und Maßnahmen vorzubereiten, um die finanzielle Nachhaltigkeit des Finanzierungsinstruments zu sichern. Alternativ dazu sollten auch Überlegungen erfolgen, die Finanzierung der familienbezogenen Leistungen gänzlich umzustellen.

(2) Nach Mitteilung des BMWFJ im Nachfrageverfahren habe das Institut für Höhere Studien (IHS) im September 2011 die Familienrelevanz des FLAF analysiert.

(3) a) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das BMWFJ das IHS Ende Juni 2011 mit der Erstellung der Studie „Familienlastenausgleich in Österreich 2011; Rückblick, Status quo und Zukunftsperspektiven“ beauftragt. Die Studie des IHS stellte die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des FLAF dar, analysierte die Leistungen aus dem Blickwinkel ihrer Familienrelevanz und stellte Überlegungen zu einer ausgeglichenen Gebarung des FLAF an.

In der Studie unterschied das IHS die FLAF-finanzierten Leistungen in familienrelevante, teilweise familienrelevante und bedingt familienrelevante:

Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)

Tabelle 1: Klassifizierung der FLAF-Leistungen nach Familienrelevanz laut Studie des IHS

familienrelevante Leistungen	teilweise familienrelevante Leistungen	bedingt familienrelevante Leistungen
Familienbeihilfe	Teilersatz für das Wochengeld	Mutter-Kind-Pass Untersuchungen
Kinderbetreuungsgeld	Betriebshilfe/Wochengeld für Selbständige und Bäuerinnen (Teilersatz)	uneinbringliche Unterhaltsvorschüsse
zusätzliche Leistungen des BMWFJ (z.B. Freifahrten, Fahrtenbeihilfen, Schulbücher, Elternbildung, Eltern- und Kinderbegleitung bei Trennung)	Pensionsbeiträge für Kindererziehungszeiten, für Pflegepersonen von Schwerstbehinderten und aufgrund von Wahl- oder Pflegekindern	Schülerunfallversicherung
Beitrag zur In-vitro-Fertilisation		
Krankenversicherungsbeitrag vom Kinderbetreuungsgeld		
betriebliche Mitarbeitervorsorge für Zeiten des Kinderbetreuungsgeldes ehemaliger Arbeitnehmer		

Quelle: IHS

Laut Studie seien die familienrelevanten Leistungen weiterhin zur Gänze vom FLAF zu finanzieren. Die Bereinigung des FLAF um die teilweise bzw. bedingt familienrelevanten Leistungen würde nach Berechnungen des IHS jährliche Ausgaben in der Höhe von insgesamt rd. 470 Mio. EUR vom FLAF in den Bereich anderer Bundesministerien verschieben (insbesondere in den Sozial- und Gesundheitsbereich). Bei Gesamtausgaben des FLAF in Höhe von rd. 6.446 Mio. EUR (2010) bedeutete dies eine jährliche Entlastung des FLAF um rd. 7 % der Gesamtausgaben.

Das BMWFJ hatte Gespräche über die Übernahme der Ausgaben für die nur teilweise bzw. bedingt familienrelevanten Maßnahmen mit den betroffenen Ressorts (BMask, BMG, BMJ und BMUKK) geführt. Der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend berichtete im November 2012 im Familienpolitischen Beirat, dass die betroffenen Ressorts Verständnis für die vom BMWFJ vorgeschlagenen Entlastungsmaßnahmen für den FLAF (Übernahme der Ausgaben durch die betroffenen Ressorts) zeigten, sich jedoch nicht in der Lage sähen, ohne zusätzliche Budgetmittel diese Ausgaben zu finanzieren.

b) Die Studie des IHS enthielt auch Überlegungen für eine ausgeglichene Gebarung des FLAF und eine Auflistung möglicher Maßnahmen (finanzierungs- oder leistungsseitig) zur Sanierung des FLAF:

- Gestaltung der Finanzierung des FLAF ausgewogener und den FLAF-Aufgaben besser entsprechend;
- Erschließung alternativer Finanzierungsquellen für den FLAF, z.B. laufende Beiträge als fixe Zuschüsse aus allgemeinen Steuermitteln, Kostenbeiträge anderer Ressorts², Abgangsdeckung des Bundes;
- Reduktion der starken Einnahmenbindung des FLAF an die Lohnsumme;
- Beseitigung der Finanzierungslücke aus der Abschaffung der Selbstträgerschaft;
- Auslagerung von Leistungen des FLAF ohne bzw. mit nur bedingter Familienrelevanz;
- Erhöhung der Treffsicherheit der Leistungen;
- Thesaurierung von Überschüssen des FLAF als Reserven;
- Sicherstellung einer ausreichenden einnahmeseitigen Deckung vor Leistungsübernahmen durch den FLAF.

c) Das Budgetbegleitgesetz 2011³ sah Änderungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967⁴ vor, die großteils aus Kürzungen von FLAF-finanzierten Leistungen bestanden und so Ausgabenreduktionen für den FLAF bewirkten (z.B. Einschränkung der Gewährung der doppelten Familienbeihilfe im September, Halbierung der Vergütung der Verwaltungskosten an das BMF). Im Vorblatt zum Budgetbegleitgesetz waren die jährlichen Ausgabenreduktionen für den FLAF daraus mit 322,1 Mio. EUR beziffert.

d) Die Einnahmen und Ausgaben des FLAF sowie der Schuldenstand des Reservefonds für Familienbeihilfen (dieser dient der Deckung allfälliger Abgänge bzw. der Aufnahme der Überschüsse des FLAF) entwickelten sich von 2009 bis 2012/2013 folgendermaßen:

² für den Fall, dass nicht bzw. teilweise nicht familienrelevante Leistungen weiterhin vom FLAF abgewickelt werden

³ BGBl. I Nr. 111/2010

⁴ BGBl. Nr. 376/1967 i.d.g.F.

Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)

Tabelle 2: Entwicklung des FLAF und des Reservefonds für Familienbeihilfen				
	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR ⁴			
FLAF				
Gesamteinnahmen FLAF	5.585	5.757	6.085	6.303
Gesamtausgaben FLAF	6.152	6.446	6.213	6.120 ¹
Differenz	- 567	- 689	- 128	183

	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012	1.5.2013²
	in Mio. EUR ⁴			
Reservefonds				
Gesamtverbindlichkeiten des Reservefonds ³	3.006	3.696	3.824	3.641
gesetzlich vorgesehene Sollreserve des Reservefonds	2.051	2.149	2.071	2.040
Unterdotierung des Reservefonds gesamt	5.057	5.845	5.895	5.681

¹ Bei der Darstellung der Ausgaben für 2012 wurde der an den Reservefonds überwiesene Überschuss in Höhe von 169.545.000 EUR bei den Ausgaben berücksichtigt.

² Zu diesem Zeitpunkt war der gesamte Überschuss des FLAF (183 Mio. EUR) an den Reservefonds überwiesen.

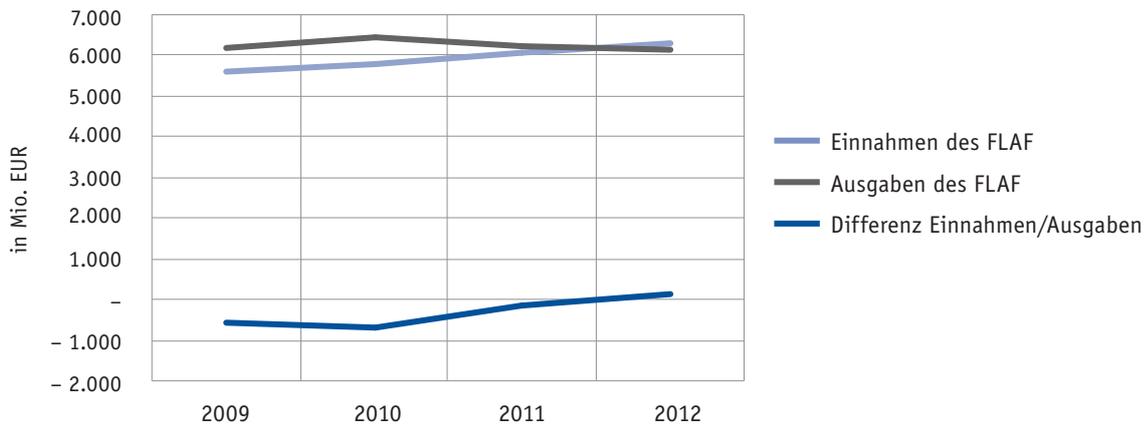
³ Die Werte zum 1. Jänner sind jeweils ident mit den Werten zum 31. Dezember des Vorjahres.

⁴ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Daten BMWFJ; Darstellung RH

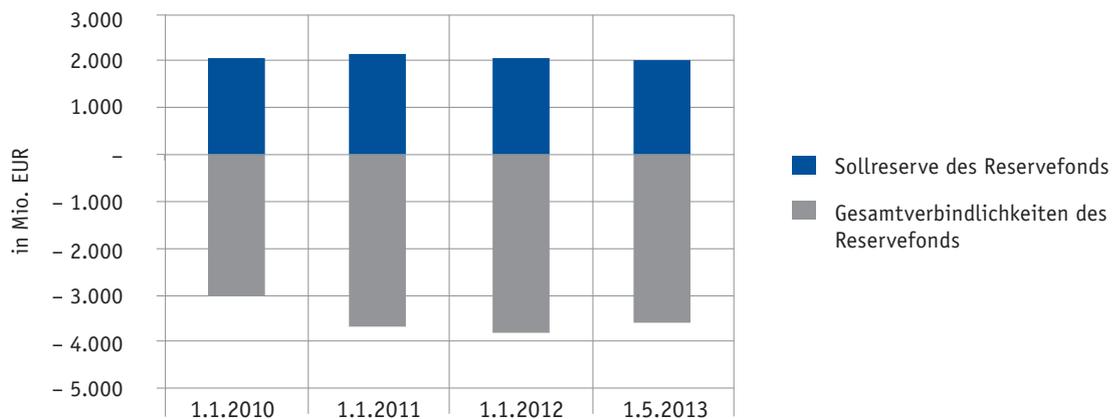
Grafisch stellt sich die Entwicklung des FLAF und des Reservefonds folgendermaßen dar:

Abbildung 1: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des FLAF in den Jahren 2009 bis 2012



Quellen: Daten BMWFJ; Darstellung RH

Abbildung 2: Entwicklung der Verbindlichkeiten des Reservefonds für Familienbeihilfen in den Jahren 2010 bis 2013 und seiner Sollreserve



Quellen: Daten BMWFJ; Darstellung RH

Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)

Gestiegene Einnahmen sowie ein Rückgang der Ausgaben des FLAF führten 2012 zu einem Überschuss im FLAF in der Höhe von rd. 183 Mio. EUR. Dieser Überschuss wurde dem Reservefonds für Familienbeihilfen zugeführt und reduzierte dort den aus der bundesseitigen Vorfinanzierung der FLAF-Leistungen entstandenen Schuldenstand. Allerdings wies der Reservefonds 2013 noch einen Schuldenstand von 3.641 Mio. EUR auf. Nach den Vorgaben des Familienlastenausgleichsgesetzes sollte der Reservefonds eine Sollreserve von einem Drittel des Gesamtaufwands des FLAF im abgelaufenen Jahr (d.s. 2.040 Mio. EUR für 2013) aufweisen.

7.2 Das BMWFJ setzte die Empfehlung des RH insofern um, als

- eine Evaluierung der Leistungen des FLAF auf ihren Familienbezug erfolgte,
- Überlegungen zur Umgestaltung der Finanzierung des FLAF angestellt und
- Maßnahmen zur Entlastung des FLAF vorbereitet wurden.

Der RH stellte zwar fest, dass der FLAF im Jahr 2012 einen Überschuss erreichte. Er wies allerdings nachdrücklich auf die prekäre Situation des Reservefonds für Familienbeihilfen hin (Schuldenstand 2013 in Höhe von 3.641 Mio. EUR). Der RH hielt fest, dass dem Reservefonds 2013 5.681 Mio. EUR auf seine gesetzliche Sollreserve (2.040 Mio. EUR) fehlten und weiterhin Handlungsbedarf bestand.

Finanzierungsregelungen neuer Leistungen des FLAF

8.1 (1) Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 11) empfohlen, bei der Einführung neuer bzw. der Erhöhung bestehender familienbezogener Leistungen, die aus dem FLAF finanziert werden sollen, jedenfalls eine entsprechende Finanzierungsregelung zur Deckung des erhöhten Mittelbedarfs vorzusehen.

(2) Nach Mitteilung des BMWFJ im Nachfrageverfahren habe das IHS im September 2011 die Familienrelevanz des FLAF analysiert. Dementsprechend sollte der Fokus auf die Kernaufgaben erhöht und sollten mehr Transparenz und Kostenwahrheit geschaffen werden. Die weiteren Schritte bedürften auch Überlegungen, die das Gesamtbudget des Bundes mitberücksichtigten.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, nahm der Gesetzgeber im Zeitraum 2010 bis Mitte 2013 grobteils Kürzungen von aus dem FLAF finanzierten Leistungen vor (siehe dazu TZ 7).

Leistungsausweitungen (bzw. Einnahmekenürzungen) des FLAF erfolgten nur in kleinerem Umfang:

- Erhöhung der aus dem FLAF zu bezahlenden Mittel für die Schulbücher (Verordnungen des BMWfJ⁵). Die Mehrausgaben dafür betragen insgesamt 5,2 Mio. EUR jährlich.
- Wegfall des Selbstbehalts für die Schulbücher ab dem Schuljahr 2011/2012 (Budgetbegleitgesetz 2011). Die von Privaten bezahlten Selbstbehalte stellten Einnahmen für den FLAF dar. Die Erläuterungen zum Gesetz bezifferten den Einnahmenentfall für den FLAF aus dem Wegfall des Selbstbehalts mit jährlich rd. 9,7 Mio. EUR (siehe dazu Berichte des RH Reihe Bund 2010/10 und 2013/10).
- Einmalige Überweisung eines Pauschalbetrags von 600.000 EUR bis 31. Dezember 2013 durch das BMASK an den FLAF für den Aufwand an Familienbeihilfen; dies zur Finanzierung der Gewährung der Familienbeihilfe für volljährige Kinder, die das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten und z.B. am freiwilligen Sozialjahr bzw. am freiwilligen Umweltschutzjahr teilnahmen.

8.2 Der RH hielt fest, dass die im überprüften Zeitraum 2010 bis Mitte 2013 vorgenommenen Änderungen der familienbezogenen Leistungen überwiegend Ausgabenreduktionen des FLAF (siehe dazu TZ 7) mit sich brachten. Die Mehrbelastungen des FLAF durch Leistungsausweitungen des BMWfJ betrugen 14,9 Mio. EUR jährlich.

Da der FLAF im überprüften Zeitraum stärker entlastet (v.a. durch die Änderungen im Budgetbegleitgesetz 2011) als belastet wurde, kam die Empfehlung des RH nicht zum Tragen. Der RH hielt seine Empfehlung für die Zukunft aufrecht, bei der Einführung neuer bzw. der Erhöhung bestehender familienbezogener Leistungen, die aus dem FLAF finanziert werden sollen, jedenfalls eine entsprechende Finanzierungsregelung zur Deckung des erhöhten Mittelbedarfs vorzusehen.

⁵ zuletzt: Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend über die Höchstbeträge pro Schüler und Schulform für die unentgeltliche Abgabe von Schulbüchern im Schuljahr 2012/13 (Limit-Verordnung 2012/13), BGBl. II Nr. 20/2012

Abstimmung innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften

9.1 (1) Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, eine gemeinsame Plattform von Bund und Ländern mit ausreichenden Kompetenzen zum Informationsaustausch über geplante Vorhaben und zur Abstimmung ihrer familienbezogenen Leistungen einzurichten.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMWFJ mitgeteilt, dass hinsichtlich der von den Ländern gewährten Familienleistungen keine unmittelbare Einflussmöglichkeit seitens des BMWFJ bestünde. Eine Koordinierungsaufgabe hinsichtlich familienpolitischer Maßnahmen könne aus den Kompetenzbestimmungen der Verfassung nicht abgeleitet werden. Demzufolge könne die Errichtung einer Abstimmungsplattform nicht effizient umgesetzt werden. Weiters verwies das BMWFJ auf die Datenbank des ÖIF, in der Familienleistungen des Bundes und der Länder ab 1990 erfasst seien und zu der ausgewählte Nutzer (z.B. fachlich zuständige Personen in der Verwaltung auf Bundes- und Landesebene) direkten Zugang erhielten.

(3) Nach den nunmehrigen Feststellungen des RH fanden jährlich Konferenzen der Familienreferenten der Länder statt, bei denen ein Austausch zwischen den Ländern und dem Bund stattfand (z.B. Abstimmung hinsichtlich der Standards, Finanzierung und Ausführung von innovativen und flexiblen Formen der Kinderbetreuung unter Einbeziehung des BMWFJ). Die jährlichen Konferenzen boten die Möglichkeit zum Informationsaustausch, eine institutionalisierte Abstimmung familienbezogener Leistungen der Länder und des Bundes fand dort noch nicht statt.

9.2 Das BMWFJ setzte die Empfehlung zur Abstimmung der familienbezogenen Leistungen zwischen Bund und Ländern teilweise um. Die jährlichen Landesfamilienreferentenkonferenzen boten die Möglichkeit zum Informationsaustausch, allerdings war die Abstimmung familienbezogener Leistungen der Länder und des Bundes dort nicht institutionalisiert. Der RH empfahl daher dem BMWFJ weiterhin, auf eine institutionalisierte Abstimmung familienbezogener Leistungen hinzuwirken (z.B. durch die Aufnahme eines fixen Tagesordnungspunktes „Abstimmung familienbezogener Leistungen“ bei den Landesfamilienreferentenkonferenzen).

9.3 *Laut Stellungnahme des BMWFJ ermögliche die Familienpolitische Datenbank Auswertungen zu allen darin enthaltenen Bundes- und Landesleistungen. Das BMWFJ habe zudem vorgeschlagen (siehe dazu TZ 10), bei den Landesfamilienreferentenkonferenzen einen permanenten Tagesordnungspunkt „Austausch über aktuelle familienpolitische Vorhaben zwischen Bund und Ländern“ vorzusehen.*

9.4 Der RH verwies darauf, dass die Darstellung familienbezogener Leistungen der Länder und des Bundes in der Familienpolitischen Datenbank samt deren Auswertungsmöglichkeiten eine Abstimmung vor Implementierung solcher Leistungen nicht ersetzen kann.

10.1 (1) Der RH hatte dem BMWfJ in seinem Vorbericht (TZ 15) weiters empfohlen, die ihm zukommende Koordinationsaufgabe für familienpolitische Maßnahmen verstärkt und aktiv wahrzunehmen. Es wäre durch regelmäßige Koordinationssitzungen sicherzustellen, dass die relevanten Stellen auf Bundes- und Landesebene das BMWfJ bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen bereits frühzeitig einbeziehen, um im BMWfJ einen gesamthaften Überblick über die familienbezogenen Leistungen sowie eine abgestimmte Zielausrichtung und Wirkung der einzelnen Instrumente zu gewährleisten.

(2) Das BMWfJ hatte im Nachfrageverfahren wiederholt, dass hinsichtlich der von den Ländern erbrachten Familienleistungen seitens des BMWfJ keine unmittelbare Einflussmöglichkeit bestünde. Die Koordinierungsaufgabe hinsichtlich familienpolitischer Maßnahmen könne aus den verfassungsrechtlich vorgegebenen Kompetenzbestimmungen nicht abgeleitet werden. Mangels Kompetenzgrundlage könne demzufolge auch die Errichtung einer Abstimmungsplattform nicht effizient umgesetzt werden. Weiters hatte das BMWfJ auf die Familienpolitische Datenbank des ÖIF verwiesen.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, fanden in Einzelfällen koordinierende Gespräche vor dem Begutachtungsverfahren von Gesetzesentwürfen statt (bspw. anlässlich der Regelung der Einbeziehung von Jugendlichen und Kindern, die der Jugendwohlfahrt unterlagen, in die Krankenversicherung oder anlässlich der Art. 15a B-VG Vereinbarung zum Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots). Auch bekundeten die Länder im Rahmen der Konferenzen der Landesfamilienreferenten Interesse an einer rechtzeitigen Beiziehung der Länder bei Beratungen über eine allfällige Neugestaltung der Familienförderung und über eine Änderung bei der Familienbesteuerung.

Ein institutionalisiertes Verfahren zur Abhaltung von Vorgesprächen existierte allerdings nicht.

10.2 Das BMWfJ setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil in Einzelfällen Vorgespräche stattfanden, die Koordinierung und Abstimmung insbesondere vor Einleitung eines Begutachtungsverfahrens jedoch nicht verbindlich durchzuführen waren.

Abstimmung innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften

Der RH empfahl dem BMWFJ daher weiterhin, sicherzustellen, dass das BMWFJ bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen frühzeitig einbezogen wird, um im BMWFJ einen gesamthaften Überblick über die familienbezogenen Leistungen sowie eine abgestimmte Zielausrichtung und Wirkung der einzelnen Instrumente zu gewährleisten.

10.3 *Nach Ansicht des BMWFJ sei die Landesfamilienreferentenkonferenz ein zweckmäßiges Gremium, familienpolitische Maßnahmen zwischen Bund und Ländern abzustimmen. Das BMWFJ habe daher vorgeschlagen, einen permanenten Tagesordnungspunkt „Austausch über aktuelle familienpolitische Vorhaben zwischen Bund und Ländern“ vorzusehen.*

Soziale Bedürftigkeit und Einkommensabhängigkeit

11.1 (1) Nach den Feststellungen des Vorberichts bestand selbst bei vergleichbaren familienbezogenen Leistungen innerhalb einer Gebietskörperschaft keine einheitliche Vorgangsweise bei der Festlegung der Anspruchsvoraussetzungen (z.B. Schülerbeihilfe und Studienbeihilfe). Der RH hatte daher dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 19) empfohlen, die Berechnungsmethoden für die Anspruchsvoraussetzungen (insbesondere die Höhe des Familieneinkommens) bzw. die Grundsätze, auf denen diese Berechnungen basierten, möglichst einheitlich zu gestalten.

(2) Nach Mitteilung des BMWFJ im Nachfrageverfahren bestünde eine Arbeitsgruppe „Einkommensbegriff“ unter der Federführung des BMF, an der auch das BMWFJ beteiligt sei.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das BMF im Rahmen des Projekts „BürgerInnen entlasten in Verwaltungsverfahren“ eine Arbeitsgruppe zum Thema „Einkommensbegriff“ initiiert, in die sich u.a. auch das BMWFJ⁶ einbrachte. In einem gemeinsam erarbeiteten Raster wurden die Unterschiede beim Einkommensbegriff aufgezeigt und analysiert. Die Arbeitsgruppe beendete damit ihre Tätigkeit. Weitergehende Maßnahmen zur Harmonisierung der Grundlagen sollten von den einzelnen Bundesministerien selbst getroffen werden.

Vereinheitlichte Berechnungsmethoden der Anspruchsvoraussetzungen lagen bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

⁶ Weitere Teilnehmer waren das BKA, das BMASK, BMG, BMI, BMJ, BMWF, die Wirtschaftskammer Österreich und die Bundesarbeitskammer.

- 11.2** Das BMWfJ setzte die Empfehlung teilweise um, weil es gemeinsam mit anderen Bundesministerien im Rahmen der vom BMF geleiteten Arbeitsgruppe eine Aufstellung der unterschiedlichen Einkommensbegriffe erarbeitet und damit einen ersten Schritt für weitergehende Maßnahmen zur Harmonisierung geschaffen hatte. Der RH empfahl dem BMWfJ, auf weitere Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Berechnungsmethoden hinzuwirken.
- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMWfJ wären weitere Initiativen des federführend zuständigen BMF abzuwarten.*
- 11.4** Nach Ansicht des RH kommt dem BMWfJ bei der Ausgestaltung und Vereinheitlichung der Anspruchsvoraussetzungen für familienbezogene Leistungen aufgrund seiner fachlichen Expertise und Zuständigkeit eine wichtige Rolle zu.

Das BMWfJ sollte nicht nur allfällige Initiativen des BMF abwarten, sondern proaktiv auf eine Harmonisierung der Anspruchsvoraussetzungen für Familienleistungen und auf eine einheitliche Definition des Begriffs des Familieneinkommens hinwirken. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Bürgerorientierte Abwicklung, Daten- vernetzungen

- 12.1** (1) Der RH hatte im Vorbericht festgestellt, dass bei der Zuerkennung familienbezogener Leistungen Potenziale zur verstärkten Bürgerorientierung nicht ausgeschöpft und die Möglichkeiten zur Datenvernetzung vielfach nicht ausreichend genutzt wurden. Er hatte daher dem BMWfJ in seinem Vorbericht (TZ 21 und 22) empfohlen, die vorhandenen Ansätze zur Bürgerorientierung auszuweiten und auf die vielfach bereits elektronisch verfügbaren oder von anderen Stellen erhobenen Daten (wie z.B. Wohnsitz- oder Einkommensdaten) zurückzugreifen.

(2) Nach Mitteilung des BMWfJ im Nachfrageverfahren sei zwischenzeitlich das Projekt „Antragstellung Kinderbetreuungsgeld über FinanzOnline“ vollständig umgesetzt, so dass Eltern, die über einen Zugang zu FinanzOnline verfügten, ohne Bürgerkarte die Antragstellung vornehmen könnten.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das BMWfJ einzelne Schritte zur Ausweitung der Bürgerorientierung und zur Verwaltungsvereinfachung durch den Rückgriff auf bereits vorhandene elektronische Daten gesetzt:

- Folgende Maßnahmen erleichterten den Zugang zu familienbezogenen Leistungen, die vom BMWfJ finanziert wurden:

Bürgerorientierte Abwicklung, Daten- vernetzungen

- Seit 15. März 2012 können Eltern, die über einen elektronischen Zugang zur Finanzverwaltung („FinanzOnline“) verfügten, ohne Bürgerkarte das Kinderbetreuungsgeld beantragen. Die Anzahl der Anträge über FinanzOnline hatte sich seitdem verfünffacht.
- Beginnend mit dem Schuljahr 2012/2013 entfielen – durch eine Änderung der Verrechnung zwischen dem BMWFJ und der Verkehrsverbund Ost-Region Gesellschaft m.b.H. Management für Wien, Niederösterreich und Burgenland – die Antragstellung und die gesonderte Entrichtung des Selbstbehalts mit Zahlschein für Freifahrten der Schüler und Lehrlinge in diesem Verkehrsverbund. Ab dem Schuljahr 2013/2014 war eine gleichlaufende Vorgangsweise mit den übrigen Verkehrsverbänden in Österreich geplant.
- Die verstärkte Nutzung von Verwaltungsdaten für den Bezug von familienbezogenen Leistungen des BMWFJ erfolgte durch folgende Maßnahme:
- Ab Mai 2012 stehen den die Familienbeihilfe auszahlenden Abgabenbehörden zur Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung der Familienbeihilfe die Daten der Universitäten (z.B. Beginn und Ende des Studiums, Art und Datum der abgelegten Prüfungen, Stundenvolumen/Punkte abgelegter Prüfungen) mittels Datenleitung zur Verfügung.

12.2 Das BMWFJ setzte die Empfehlung des RH um, indem es Maßnahmen zur vereinfachten Antragstellung setzte und Möglichkeiten des verwaltungsinternen Zugriffs auf vorhandene elektronische Daten (Nutzung der Daten der Universitäten durch die Abgabenbehörden) nutzte. Die Bemühungen wären dennoch weiterzuführen.

Leistungs- transparenz

13.1 (1) Laut Vorbericht setzte die gezielte und effiziente Förderung von Familien eine funktionierende Steuerung voraus. Um dies zu gewährleisten, war eine Vernetzung vorhandener Förderungsdaten jedenfalls erforderlich. Der RH hatte daher dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 23) empfohlen, zur gezielten Förderung von Familien alle dafür zu berücksichtigenden familienbezogenen Leistungen in einer gebietskörperschaftenübergreifenden Datenbank auf Ebene der Einzelfamilien elektronisch zu erfassen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMWFJ mitgeteilt, dass im Rahmen der Vorbereitung des Transparenzdatenbankgesetzes auch familienfördernde Maßnahmen erhoben würden.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das BMWFJ für den Bereich Familie und Jugend 31 Leistungen – darunter rd. 16 familienbezogene Leistungen (wie z.B. Familienbeihilfe, Eltern- und Kinderbetreuung in Scheidungssituationen, Förderung von Familienberatungsstellen, Schulbuchaktion) – in die Leistungsangebots-Datenbank zur Transparenzdatenbank gemeldet. Unklar war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung, ob und wie die einer Familie oder einem Haushalt angehörenden Leistungsempfänger in der Transparenzdatenbank als Einheiten erfasst und abgefragt werden können.

Die in der Leistungsangebots-Datenbank angeführten Leistungen wurden im Transparenzportal dargestellt, der Leistungsempfänger konnte die Höhe der von ihm bezogenen Leistungen einsehen. Das Transparenzdatenbankgesetz sah vor, dass auch Stellen abfrageberechtigt waren, die eine Leistung gewährten, einstellten oder rückforderten.

- 13.2** Das BMWFJ setzte die Empfehlung teilweise um: In der Transparenzdatenbank waren familienbezogene Leistungen an Leistungsempfänger zwar erfasst und abrufbar, durch die Ausgestaltung der Transparenzdatenbank war jedoch unklar, ob und wie die einer Familie oder einem Haushalt angehörenden Leistungsempfänger als Einheiten erfasst und abgefragt werden können. Der RH empfahl dem BMWFJ, im Sinne der besseren Steuerung und zielgerichteten Ausgestaltung des Systems der Familienförderung die Möglichkeiten einer Abbildung von Familien/Haushalten in der Transparenzdatenbank als eine Empfänger-Einheit zu prüfen.
- 13.3** *Das BMWFJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Transparenzdatenbank, die in die Umsetzungszuständigkeit des BMF falle, aus Datenschutzgründen nur eine personenbezogene Abfragemöglichkeit der individuellen Daten vorsehe. Es obliege daher nicht dem BMWFJ, die Frage zu klären, ob eine Abfrage nach Haushalten möglich sein werde.*
- 13.4** Der RH entgegnete, dass es dem BMWFJ als dem für die Förderung von Familien zuständigen Ressort obliege, die Abfragemöglichkeiten in der Transparenzdatenbank mit festzulegen. Die Mitwirkung der fachlich zuständigen Stellen soll sicherstellen, dass das Instrument der Transparenzdatenbank dahingehend ausgestaltet wird, fundierte Informationen für die Steuerung der Förderungssysteme bereitzustellen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

- 14 Der RH stellte fest, dass das BMWFJ von elf Empfehlungen des Vorberichts drei zur Gänze, sechs teilweise und zwei nicht umgesetzt hatte. Den Umsetzungsgrad der Empfehlung des RH, bei Einführung neuer familienbezogener Leistungen Finanzierungsregelungen zur Deckung vorzusehen, beurteilte der RH bei dieser Follow-up-Überprüfung nicht, weil die von 2010 bis Mitte 2013 bewirkten Leistungsausweitungen (siehe dazu TZ 8) bezogen auf den Gesamtausgabenrahmen des FLAF von untergeordneter Bedeutung waren.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2011/6					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
17, 4	Definition flächendeckender Wirkungsziele mit messbaren Indikatoren für familienpolitische Maßnahmen	2	X		
4	Evaluierung der Zielerreichung	3		X	
20	Aufbau eines zielorientierten Berichtswesens	4			X
20	Zusammenfassung der Leistungsberichte der betroffenen Stellen zu einem Gesamtbericht	5			X
8	Überprüfung des Spektrums der familienbezogenen Leistungen auf Parallelitäten und Überschneidungen	6		X	
11	Evaluierung der Leistungen des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) auf ihren Familienbezug; Vorbereitung von Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit des FLAF	7	X		
15	Einrichtung einer gemeinsamen Plattform Bund-Länder zum Informationsaustausch und zur Abstimmung familienbezogener Leistungen	9		X	
15	verstärktes Wahrnehmen der Koordinationsaufgabe für familienpolitische Maßnahmen	10		X	
19	Vereinheitlichung der Berechnungsmethoden für familienbezogene Maßnahmen	11		X	
21, 22	Ausweitung der Bürgerorientierung für familienbezogene Maßnahmen und stärkere Nutzung vorhandener Verwaltungsdaten	12	X		
23	Erfassen der familienbezogenen Leistungen in einer gebietskörperschaftenübergreifenden Datenbank auf Ebene von Einzelfamilien	13		X	

Aus Anlass der nunmehrigen Follow-up-Überprüfung hob der RH folgende Empfehlungen an das BMWfJ hervor:

(1) In Anbetracht der bisher angefallenen Kosten für die beauftragte Wirkungsanalyse über bestehende familienpolitische Leistungen in Österreich wären die Kosten der Wirkungsanalyse im Auge zu behalten. (TZ 3)

(2) Es wäre ein zielorientiertes Berichtswesen aufzubauen. Die Berichte sollten die Leistungsinhalte darstellen und die damit verbundenen Ziele, das Ausmaß der Zielerreichung sowie relevante Kenndaten im Zeitablauf abbilden, um die familienbezogenen Leistungen – für die Öffentlichkeit und die Entscheidungsträger – transparent darzustellen. (TZ 4)

(3) Die Leistungsberichte wären auf Basis der von den befassten Stellen standardisiert bereitzustellenden Daten zu einem gebietskörperschaftenübergreifenden Gesamtbericht zusammenzufassen, um einen Überblick über alle familienbezogenen Leistungen in Österreich zu ermöglichen und den Entscheidungsträgern eine Grundlage für familienpolitische Entscheidungen zu bieten. (TZ 5)

(4) Mit Vereinbarung mit dem Österreichischen Institut für Familienforschung wäre sicherzustellen, dass die Familienpolitische Datenbank des Österreichischen Instituts für Familienforschung vom BMWfJ und durch andere Interessierte (insbesondere öffentliche Stellen) auf Dauer genutzt werden kann. (TZ 4)

(5) Die familienbezogenen Leistungen wären gebietskörperschaftenübergreifend auf Parallelitäten und Überschneidungen und auf Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung von Leistungen zu überprüfen. (TZ 6)

(6) Bei der Einführung neuer bzw. der Erhöhung bestehender familienbezogener Leistungen, die aus dem Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen finanziert werden sollen, wäre jedenfalls eine entsprechende Finanzierungsregelung zur Deckung des erhöhten Mittelbedarfs vorzusehen. (TZ 8)

(7) Auf eine Institutionalisierung der Abstimmung zwischen dem Bund und den Ländern über familienbezogene Leistungen wäre hinzuwirken (z.B. durch die Aufnahme eines fixen Tagesordnungspunktes „Abstimmung familienbezogener Leistungen« bei den Landesfamilienreferentenkonferenzen). (TZ 9)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

mung familienbezogener Leistungen» bei den Landesfamilienreferentenkonferenzen). (TZ 9)

(8) Es wäre sicherzustellen, dass das BMWFJ bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen bereits frühzeitig einbezogen wird, um im BMWFJ einen gesamthaften Überblick über die familienbezogenen Leistungen sowie eine abgestimmte Zielausrichtung und Wirkung der einzelnen Instrumente zu gewährleisten. (TZ 10)

(9) Auf weitere Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Berechnungsmethoden für die Anspruchsvoraussetzungen familienbezogener Leistungen sollte hingewirkt werden. (TZ 11)

(10) Im Sinne der besseren Steuerung und zielgerichteten Ausgestaltung des Systems der Familienförderung wären die Möglichkeiten einer Abbildung von Familien/Haushalten als eine Empfänger-Einheit in der Transparenzdatenbank zu prüfen. (TZ 13)

Wien, im Februar 2014

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



Bisher erschienen:

- Reihe Bund 2014/1 Bericht des Rechnungshofes
- Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger und Anmietung der Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien
 - Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern
- Reihe Bund 2014/2 Bericht des Rechnungshofes
- EU-Finanzbericht 2011
 - Haftungen des Landes Kärnten für HYPO-ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG und HYPO-ALPE-ADRIA-BANK AG
 - Projekt Allgemeines Krankenhaus Informationsmanagement (AKIM) des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Wien

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 Februar 2014



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