

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Forschung im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft

Reihe BUND 2024/10

Report des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

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

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1030 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im März 2024

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover, S. 6: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	7
Zentrale Empfehlungen	12
Zahlen und Fakten zur Prüfung	13
Prüfungsablauf und –gegenstand	15
Organisation	16
Forschungsgagenden und Forschungsprogramm	16
Forschungsstruktur	19
Arbeitsprogramme und Jahresberichte	25
Budget	28
Mittelleinsatz	28
Forschungswirksame Ausgaben	31
Wirkungsziele, Kennzahlen und Meilensteine	34
Abwicklung	39
Sicherheits- und Verteidigungsforschung	39
Waldfondsforschung	46
Forschungs-Jour-Fixe	54
Schwerpunkte	57
Richtlinien	59
Forschungsprojekte	62
Beauftragungen	62
Projektkosten	65
Kostenänderungen	67
Monitoring und Abrechnungskontrolle	69
Subauftragnehmer und Fremdleistungen	74
Kooperationen	78
Forschungsplattform und Forschungsdatenbank	80
Evaluierung und Neukonzeption	80
Kosten und Kostenentwicklung	83
Datenbankeinträge	86
Schlussempfehlungen	89

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Angelegenheiten der Land-, Forst- und Wasserwirtschaft zwischen 2018 und 2022 _____	16
Tabelle 2:	Forschungsausgaben im Landwirtschaftsministerium von 2020 bis 2022 _____	28
Tabelle 3:	Empfänger Forschungsmittel von 2020 bis 2022 _____	30
Tabelle 4:	Angaben zur Wirkungsorientierung im Bereich Forschung in der Untergliederung 42 _____	36
Tabelle 5:	Angaben zur Wirkungsorientierung im Bereich Sicherheits- und Verteidigungsforschung in den Untergliederungen 42 und 15 ____	40
Tabelle 6:	Anzahl der aktiven (laufenden) Forschungsprojekte aus der Forschungsplattform DaFNE 2020 bis 2022 _____	63
Tabelle 7:	Projektvolumen der Forschungsprojekte aus der Forschungsplattform DaFNE 2020 bis 2022 _____	64

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Forschungsorganisation im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (Stand Mai 2023)	_____	23
Abbildung 2: Abwicklung von Forschungsprojekten	_____	55

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AGES	Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH
AMA	Agrarmarkt Austria
ARR	Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln
Art.	Artikel
BFW	Bundesforschungs– und Ausbildungszentrum für Wald, Naturgefahren und Landschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BML	Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft
BMLRT	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
COVID	corona virus disease (Coronaviruskrankheit)
DaFNE	Datenbank für Forschung zur Nachhaltigen Entwicklung (Forschungsplattform DaFNE)
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
F&E	Forschung und experimentelle Entwicklung
(f)f.	folgend(e)
FFG	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
KPC	Kommunalkredit Public Consulting GmbH
Mio.	Million(en)

rd.	rund
RH	Rechnungshof
RZL-Plan	Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VO	Verordnung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Das Landwirtschaftsministerium hatte im Rahmen seines Forschungsprogramms wesentliche Meilensteine umgesetzt, wie Jahresschwerpunkte, Prozessvereinheitlichungen und Musterverträge. Die Forschungsausgaben in Höhe von 162,52 Mio. EUR (2020 bis 2022) fielen überwiegend in seinen Dienststellen und in zwei ausgegliederten Organisationseinheiten an. Neben der Forschung auf land-, forst- und wasserwirtschaftlichem Gebiet waren die Sicherheits- und Verteidigungsforschung von April 2020 bis Juli 2022 ebenso Teil der Forschung des Landwirtschaftsministeriums wie die Forschungsmaßnahmen des Waldfonds.

Das Landwirtschaftsministerium verbuchte Teile seiner Forschungsaufwendungen nicht als forschungswirksame Ausgaben und wählte unterschiedliche Stellen für Abwicklung und Auszahlung. Die Abgrenzung von Forschungs- und anderen Dienstleistungen war nicht immer nachvollziehbar. Zudem war die Überprüfbarkeit wesentlicher Maßnahmen der Forschung in den Strategiepapieren und den Angaben zur Wirkungsorientierung eingeschränkt, weil die Kennzahlen bzw. Meilensteine nicht konkretisiert waren. Die Maßnahmen waren oftmals nur allgemein formuliert, z.B. „die Beauftragung der am besten beurteilten Projekte“. Sie enthielten aber keine messbaren Indikatoren, etwa Anzahl der Projekte, Projektergebnisse oder Kennzahlen für zeitnahe Entscheidungen.

Bei ausgewählten Forschungsprojekten waren Kosten nicht durchgängig nachvollziehbar kalkuliert. Das Landwirtschaftsministerium genehmigte Personalkostensätze sowie Overheadkosten in unterschiedlicher Höhe. Einheitliche Kostenobergrenzen lagen nicht vor. Zudem wurden Projekte mehrheitlich pauschal abgerechnet, so dass das Landwirtschaftsministerium auch bei der Endabrechnung keine Verwendungsnachweise verlangte.

Um die Forschungsaktivitäten besser steuern zu können, wären Programme für Forschung und Entwicklung regelmäßig zu evaluieren. Kennzahlen und Meilensteine sollten für einen messbaren und nachvollziehbaren Umsetzungserfolg definiert werden. Auf Projektebene sollten Regelungen für eine einheitliche Antragsbewertung, Vorgaben für die Kalkulation der Personal-, Sach- und Overheadkosten sowie zweckmäßige Kostendeckelungen vorgesehen werden. Zudem wären für alle Projekte Verwendungsnachweise sowie bei Bedarf Belege einzufordern.

LANDWIRTSCHAFTS- MINISTERIUM 2020-2022

Forschungsausgaben:

162,52

Mio. EUR

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft

Forschung im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Dezember 2022 bis April 2023 die Forschung im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft. Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung der Forschungsorganisation und der Forschungsausgaben, der Forschungsstrategie sowie der Ziele und Wirkungen, der Prozesse und der Projektabwicklung bei ausgewählten Forschungsprojekten sowie des Einsatzes und der Anwendung der Forschungsdatenbank. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2020 bis 2022.

Kurzfassung

Organisation

Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (in der Folge: **Landwirtschaftsministerium**) hatte für das laufende „Programm für Forschung und Entwicklung im BMLRT, 2020–2025“ Schwerpunktthemen und Handlungsempfehlungen erarbeitet und wesentliche Meilensteine wie Jahres-schwerpunkte, Prozessvereinheitlichungen und Musterverträge bereits umgesetzt. Kennzahlen für einen messbaren, nachvollziehbaren Umsetzungserfolg waren allerdings nicht durchgängig vorhanden bzw. nicht aus einer Evaluierung des Vorgängerprogramms ableitbar. (TZ 2)

Mit der koordinierenden Abteilung Forschung und Entwicklung sowie der Forschungsplattform DaFNE verfügte das Landwirtschaftsministerium über einen einheitlichen und koordinierten Prozess im Bereich Forschung. Einen wesentlichen Teil der Vorhaben wickelte es jedoch nicht darüber ab. (TZ 3)

Teilweise bestanden uneinheitliche Vorgehensweisen bei der Erstellung von Jahresprogrammen und im Berichtswesen. Manche Dienststellen hatten eigene Systeme zur Dokumentation der Forschungstätigkeit eingerichtet. Darüber hinaus waren nicht alle Forschungsprojekte in der Forschungsplattform DaFNE erfasst. (TZ 4)

Budget

Die Forschungsausgaben im Landwirtschaftsministerium in Höhe von insgesamt 162,52 Mio. EUR (2020 bis 2022) fielen überwiegend in den forschungsaktiven Dienststellen und in zwei ausgliederten Organisationseinheiten an. (TZ 5)

Mit der Anwendung des Haushaltsprogramms verfügte das Landwirtschaftsministerium über eine zweckmäßige Möglichkeit, Ausgaben der Forschung zuzuordnen. Es machte von dieser Möglichkeit für den Großteil nachvollziehbar Gebrauch, verbuchte Teile allerdings nicht als forschungswirksame Ausgaben. Somit war nicht auszuschließen, dass die Forschungsausgaben in der jährlichen Beilage T zum Bundesvoranschlag unvollständig dargestellt und in der Folge auch die Darstellungen im jährlichen Österreichischen Forschungs- und Technologiebericht unvollständig waren. (TZ 6)

Im Bereich der Forschung hatte das Landwirtschaftsministerium in den Detailbudgets zahlreiche Ziele, Maßnahmen, Meilensteine und Kennzahlen verankert. Während es bei den Angaben zur Wirkungsorientierung die Qualitätskriterien wie Relevanz und Verständlichkeit erfüllte, war die Überprüfbarkeit wesentlicher Maßnahmen mangels ausreichender Konkretisierung der Kennzahlen bzw. Meilensteine eingeschränkt. Die Maßnahmen waren nur allgemein formuliert und enthielten keine messbaren Indikatoren. (TZ 7)

Abwicklung

Im Jahr 2020 wurden im Rahmen einer interministeriellen Vereinbarung die Agenden der Sicherheits- und Verteidigungsforschung (betreffend zivile und militärische Sicherheit) des vormaligen Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie auf das Landwirtschaftsministerium und mit der Novelle 2022 des Bundesministeriengesetzes auf das Finanzministerium übertragen. Das heißt, die Sicherheits- und Verteidigungsforschung war von 2020 bis 2022 Bestandteil der Forschungsagenden des Landwirtschaftsministeriums sowie ein Schwerpunkt des Forschungsprogramms. Für den RH war der inhaltliche Zusammenhang zwischen der Sicherheits- und Verteidigungsforschung und den Angelegenheiten der Land-, Forst- und Wasserwirtschaft nicht unmittelbar gegeben. (TZ 8)

Die Stabsstelle bzw. die betreffende Organisationseinheit sowohl im Landwirtschaftsministerium als auch in der Folge im Finanzministerium nahm die Arbeiten zu den Ausschreibungen der Förderprogramme nachvollziehbar, zeitnah und in Übereinstimmung mit den Zielen vor. Die ausgewählten Zielvorgaben wurden erreicht, lagen jedoch teilweise unter jenen der Wirkungsfolgenabschätzung und waren wenig ambitioniert. (TZ 8)

Durch den Übergang der Sicherheits- und Verteidigungsforschung auf das Landwirtschaftsministerium sowie in der Folge auf das Finanzministerium bestand ein Risiko für Mehrkosten bei der vertraglich mit der Abwicklung beauftragten Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH. Ein Teil des Personalbedarfs für die Sicherheits- und Verteidigungsforschung wurde sowohl im Landwirtschaftsministerium als auch in der Folge im Finanzministerium über Personalleihen bzw. Leasingverträge abgedeckt. Teilweise erstreckten sich diese über mehrere Jahre. (TZ 9)

Für die Forschung im Bereich Wald war das Fördervolumen des Waldfonds im Vergleich zu den bisher diesbezüglich eingesetzten Mitteln des Landwirtschaftsministeriums hoch. Die Mittel standen lediglich für einen zeitlich befristeten Zeitraum zur Verfügung, so dass die Gewährungs- und Auszahlungsfristen verlängert werden mussten, um eine Abwicklung zu ermöglichen. Das Landwirtschaftsministerium stufte wesentliche Teile der Forschungspakete in den Maßnahmen des Waldfonds nicht als Forschung ein und wählte unterschiedliche Stellen für Abwicklung und Auszahlung. Für den RH war die Abgrenzung von Forschungsmaßnahmen zu forschungsbegleitenden oder ähnlichen Maßnahmen nicht immer nachvollziehbar. (TZ 10)

Das Landwirtschaftsministerium erließ für Förderungen aus dem Waldfonds eine Sonderrichtlinie, die Kostenobergrenzen für Personalkosten und Gemeinkosten sowie regelmäßige Verwendungsnachweise und Abrechnungen vor Auszahlung vorsah. Aufgrund einer Ausnahmebestimmung in der Sonderrichtlinie für die Forschungsmaßnahmen zum Thema „Klimafitte Wälder“ vergab das Landwirtschaftsministerium bis Mai 2022 Werkverträge mit einem Volumen von insgesamt 23,79 Mio. EUR. Die Anwendung der Sonderrichtlinie und deren Integration in die Werkverträge erfolgten erst nach Intervention der Internen Revision. Das Landwirtschaftsministerium hatte bis zu diesem Zeitpunkt fördermittelfinanzierte Werkverträge mit einem Volumen von 10,02 Mio. EUR für Projekte vergeben, die im Wesentlichen keine Kostenobergrenzen für Personal-, Reise- und Gemeinkosten, keine Detailabrechnungen und auch keine Belegnachweispflichten enthielten. (TZ 11)

Gemäß der Sonderrichtlinie Waldfonds konnten bei Subauftragnehmern über die Sachkosten dreimal höhere Personalkosten abgerechnet werden als bei den Projektwerbern selbst. So wurden ein richtliniengemäß nicht anrechenbares Projekt nach einem Wechsel von Projektleitung und Subauftragnehmer im Rahmen einer Wiedereinreichung genehmigt und die Kostenobergrenzen umgangen. [\(TZ 12\)](#)

Bei den Projekten der Antrags- und Auftragsforschung war gemäß Organisationshandbuch des Landwirtschaftsministeriums der Forschungs-Jour-Fixe das zentrale Entscheidungsgremium. Der RH erachtete dies als zweckmäßig. Regelungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten fehlten jedoch in der Geschäftsordnung. Die Fachabteilungen, aber auch die nachgeordneten forschungsaktiven Dienststellen konnten sowohl als Gutachter für Forschungsprojekte als auch in den Projekten mitarbeiten bzw. in begleitenden Projektgruppen tätig sein. [\(TZ 13\)](#)

Forschungsprojekte konnten zu Schwerpunktthemen ganzjährig unbefristet ohne finanzielle Höchstgrenze eingereicht werden. Parallel dazu waren zeitlich befristete Projekteinreichungen mit identen Schwerpunktthemen möglich. Das Landwirtschaftsministerium erließ erst mit April 2022 eine Richtlinie für die Abwicklung der Projekte, in der es Mindestkriterien für die Einreichung, die Kalkulation und das Berichtswesen schriftlich festlegte. Es gab keine einheitlichen Kostenobergrenzen und Musterkalkulationen sowie keine einheitlichen Vorgaben für Personal-, Sach- und Overheadkosten. [\(TZ 14, TZ 15\)](#)

Forschungsprojekte

Das Landwirtschaftsministerium vergab Forschungsprojekte über Werkverträge direkt bzw. unter Anwendung der Ausnahmebestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2018 für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen. Somit waren auch Beauftragungen über 100.000 EUR ohne Wettbewerb bzw. ohne formelle Vergabeverfahren möglich. Die drei größten Auftragnehmer in den Jahren 2020 bis 2022 waren die Universität für Bodenkultur Wien, das Bundesforschungs- und Ausbildungszentrum für Wald, Naturgefahren und Landschaft und die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH. Dadurch gingen etwa drei Viertel des Projektvolumens an drei Einrichtungen, von denen zwei ausgegliederte Organisationseinheiten des Landwirtschaftsministeriums waren. Die Musterwerkverträge zur Vergabe von Forschungsprojekten waren zweckmäßig. [\(TZ 16\)](#)

Bei vom RH risikoorientiert ausgewählten Projekten waren Projektkosten nicht durchgängig nachvollziehbar kalkuliert. Bei Vertragsabschluss lagen fallweise keine Angebote und Kostenvoranschläge für Sachkosten vor, das Landwirtschaftsministerium genehmigte Personalkostensätze sowie Overheadkosten in unterschiedlicher Höhe. [\(TZ 17\)](#)

Sieben der zehn vom RH überprüften Projekte in Höhe von insgesamt 1,49 Mio. EUR wurden vertragsgemäß pauschal abgerechnet, so dass das Landwirtschaftsministerium auch bei der Endabrechnung keine Belege oder Verwendungsnachweise verlangte. Fallweise tätigte das Landwirtschaftsministerium Zahlungen, ohne die zugrunde liegenden Leistungen und Kosten zu kennen. ([TZ 19](#), [TZ 20](#))

Die Projektwerber und das Landwirtschaftsministerium leisteten bei zumindest der Hälfte der zehn vom RH überprüften Forschungsprojekte bereits vor deren Genehmigung Vorarbeiten. In vier der ausgewählten Projekte lagen bei Vertragsabschluss nicht alle Zusagen über die Mitfinanzierung vor. ([TZ 21](#))

Forschungsplattform und Forschungsdatenbank

Die Neukonzeption der Forschungsplattform DaFNE ermöglichte eine barrierefreie, nutzerfreundliche und datensichere Bedienung und erwies sich als zweckmäßig. Beim Übergang zur neuen Forschungsplattform traten allerdings Schnittstellenprobleme sowie Verzögerungen von neun Monaten auf, obwohl das Landwirtschaftsministerium parallel zum beauftragten Unternehmen auch den bisherigen IT-Dienstleister für Weiterbetrieb und Datenmigration beauftragt hatte. ([TZ 22](#))

Bereits vor dem Testbetrieb der Forschungsplattform DaFNE fielen Betriebskosten an. Das Landwirtschaftsministerium beauftragte zusätzlich zur Neukonzeption in Höhe von 105.960 EUR und noch vor der Fertigstellung der Testversion bis zum Jahr 2023 insgesamt fünf 100-Stunden-Pakete für Planung und Umsetzung sowie Weiterentwicklung in Höhe von insgesamt 74.400 EUR. ([TZ 23](#))

Die Einträge in die Forschungsplattform DaFNE und jene in die Bundesforschungsdatenbank waren zum Teil nicht abgestimmt und unvollständig. ([TZ 24](#))

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Programme für Forschung und Entwicklung wären hinsichtlich Schwerpunkte und Mitteleinsatz regelmäßig zu evaluieren und die Inhalte zu aktualisieren. Für einen messbaren und nachvollziehbaren Umsetzungserfolg wären Kennzahlen oder Meilensteine vorzusehen. (TZ 2)
- Für alle über das Ressort bzw. über die Forschungsplattform DaFNE abgewickelten Forschungsprojekte wären Regelungen für eine einheitliche Antragsbewertung auszuarbeiten. Musterkalkulationen sowie einheitliche Vorgaben für die Kalkulation der Personal-, Sach- und Overheadkosten sowie zweckmäßige Kostendeckelungen wären vorzusehen. (TZ 15)
- Einheitliche Kriterien für die Abrechnung der Forschungsprojekte wären festzulegen. Für alle Projekte wären eine finanzielle Berichterstattung (geplante und tatsächlich angefallene Personal- und Sachkosten sowie Stundenaufzeichnungen und Verwendungsnachweise) und bei Bedarf Belege einzufordern, um eine Abrechnungskontrolle wahrnehmen zu können. (TZ 19)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Forschung im Landwirtschaftsministerium				
Forschungsausgaben	2020	2021	2022	Veränderung 2020 bis 2022
	in Mio. EUR			in %
Forschungsmittel Zentralstelle	3,94	8,23	17,72	349,6
forschungsaktive Dienststellen ¹	19,48	23,68	23,92	22,8
ausgegliederte Organisationseinheiten ²	12,31	12,31	12,31	–
Wildbach- und Lawinenverbauung	0,06	0,06	0,08	27,1
Siedlungswasserwirtschaft	0,79	0,60	0,72	-8,4
Sicherheits- und Verteidigungsforschung ³	5,55	18,06	2,70	-51,3
Summe	42,13	62,94	57,45	36,4

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BML

¹ Bundesamt für Wasserwirtschaft, Bundesamt für Weinbau, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen, Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien, Höhere Bundeslehranstalt und Bundesamt Klosterneuburg für Wein- und Obstbau, Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt für Gartenbau und Österreichische Bundesgärten, Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt für Landwirtschaft Raumberg-Gumpenstein, Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt für Landwirtschaft Francisco Josephinum in Wieselburg, Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt für Landwirtschaft und Ernährung sowie Lebensmittel- und Biotechnologie in Tirol

² Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES) und Bundesforschungs- und Ausbildungszentrum für Wald, Naturgefahren und Landschaft (BFW)

³ Die Sicherheits- und Verteidigungsforschung war von April 2020 bis Juli 2022 beim Landwirtschaftsministerium angesiedelt.



Forschung im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft,
Regionen und Wasserwirtschaft

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Dezember 2022 bis April 2023 die Forschung im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (in der Folge: **Landwirtschaftsministerium**).

Ziel der Gebarungsüberprüfung war vor allem die Beurteilung

- der Forschungsorganisation und der Forschungsausgaben,
- der Forschungsstrategie sowie deren Ziele und Wirkungen,
- der Prozesse und der Projektabwicklung in ausgewählten Forschungsprojekten sowie
- des Einsatzes und der Anwendung der Forschungsplattform „Datenbank für Forschung zur Nachhaltigen Entwicklung“ (**DaFNE**).

Von der Gebarungsüberprüfung umfasst war auch die Sicherheits- und Verteidigungsforschung, die von 2020 bis 2022 zum Landwirtschaftsministerium ressortierte und zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**) angesiedelt war (TZ 2).

Eine Einzelprüfung von nachgeordneten Dienststellen, ausgegliederten Organisationseinheiten des Landwirtschaftsministeriums sowie die Prüfung von EU-Mitteln waren nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2020 bis 2022. Sofern relevant, berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

(2) Zu dem im September 2023 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Finanzministerium und das Landwirtschaftsministerium im Dezember 2023 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im März 2024.

Organisation

Forschungsagenden und Forschungsprogramm

- 2.1 (1) Das Landwirtschaftsministerium war im Wesentlichen für die Angelegenheiten der Land-, Forst- und Wasserwirtschaft sowie im überprüften Zeitraum teilweise auch für das Energie- und Bergwesen, das Post- und Telekommunikationswesen, den Tourismus und den Zivildienst zuständig. Es hatte innerhalb der letzten Jahre mehrere Änderungen der Zuständigkeiten sowie seiner Bezeichnung erfahren (der RH verwendet in der Folge für alle die Bezeichnung **Landwirtschaftsministerium**):

Tabelle 1: Angelegenheiten der Land-, Forst- und Wasserwirtschaft zwischen 2018 und 2022

Hinzukommen zusätzlicher Kompetenzen	Bezeichnung des Ministeriums	Wegfall von Kompetenzen
	bis 7. Jänner 2018: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW)	
Energie- und Bergwesen, Tourismus sowie Koordination der Raumplanung	BMG-Novelle 2018, BGBl. I 164/2017, ab 8. Jänner 2018: Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT)	
Post- und Telekommunikationswesen sowie Zivildienst ¹	BMG-Novelle 2020, BGBl. I 8/2020, ab 29. Jänner 2020: Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (BMLRT)	⇒ Klima- und Umweltschutz an das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
	BMG-Novelle 2022, BGBl. I 98/2022, ab 18. Juli 2022: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (BML)	⇒ Energie- und Bergwesen, Post- und Telekommunikationswesen an das Bundesministerium für Finanzen ⇒ Zivildienst an das Bundeskanzleramt ⇒ Tourismus an das Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft

BMG = Bundesministeriengesetz 1986

Quelle: BMG 1986

¹ In der Folge wurden im Rahmen einer interministeriellen Vereinbarung die Agenden des vormaligen Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungsforschung ebenfalls auf das Landwirtschaftsministerium und mit der BMG-Novelle 2022 auf das Bundesministerium für Finanzen übertragen.

Die Kompetenzen der Forschung definierte auf allgemeiner Ebene das Bundesministeriengesetz 1986¹, insbesondere hinsichtlich des land-, forst- und wasserwirtschaftlichen Forschungs-, Versuchs-, Prüfungs- und Kontrollwesens. Das Landwirtschaftsgesetz² regelte zudem Maßnahmen für Forschung und Entwicklung sowie deren Umsetzung auf land-, forst- und wasserwirtschaftlichem Gebiet. Weitere gesetzliche Grundlagen normierten die Tätigkeit in den Dienststellen bzw. dem land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen (TZ 3).

(2) Das Landwirtschaftsministerium bildete seine Forschungsschwerpunkte in fünfjährigen Programmen für Forschung und Entwicklung ab. Im Jahr 2018 begann es, ein neues „Programm für Forschung und Entwicklung im BMLRT, 2020–2025“ auszuarbeiten, holte dafür in einem partizipativen Strategieprozess Stellungnahmen ein und erarbeitete die Inhalte unter Einbindung der Sektionen und externer Partner. Im Oktober 2020 beschloss das Landwirtschaftsministerium das „Programm für Forschung und Entwicklung im BMLRT, 2020–2025“. Die sechs Schwerpunktthemen arbeitete es in Form von Jahresschwerpunkten nachvollziehbar und systematisch ab:

- zukunftsfitte Natur- und Lebensräume,
- erneuerbare Rohstoffe,
- Klimawandel,
- Ressourcenmanagement und Kreislaufwirtschaft,
- Versorgungs- und Ernährungssicherung und
- Digitalisierung, Politikfolgenabschätzung.

Darüber hinaus legte das Landwirtschaftsministerium 14 Handlungsempfehlungen fest, z.B. das Setzen von Jahresschwerpunkten, Prozessvereinheitlichungen, die Einführung von Musterverträgen, Datenbankadaption und Dokumentationserfordernisse. Deren Meilensteine hatte es im Jahr 2022 bzw. zur Zeit der Gebarungüberprüfung großteils umgesetzt. Für die Jahresschwerpunkte stellte das Landwirtschaftsministerium zusätzliche Ressourcen bereit. Kennzahlen für einen messbaren Umsetzungserfolg zu einzelnen Forschungsthemen oder den Handlungsempfehlungen lagen nicht durchgängig vor.³

Einzelne Maßnahmen zur Umsetzung des Vorgängerprogramms⁴ für die Jahre 2016 bis 2020 waren nicht mit Kennzahlen oder Meilensteinen für einen messbaren oder nachvollziehbaren Umsetzungserfolg versehen, z.B. die Maßnahmen verstärkte

¹ Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. 76/1986 i.d.g.F., Teil 2, Abschnitt K

² Landwirtschaftsgesetz 1992, BGBl. 375/1992 i.d.g.F.

³ z.B. Zielvorgaben zur Anzahl der Projekte, zu Projektergebnissen oder Kennzahlen für die angestrebte zeitnahe Entscheidung über Projektneuanträge, Positionierung bei externen Veranstaltungen, Präsenz in den sozialen Medien

⁴ „Programm für Forschung und Entwicklung im Lebensministerium“ (PFEIL) 2020

Kooperation auf transnationaler Ebene, Bioökonomie-Forschungsstrategie oder Intensivierung der Forschungsinfrastrukturen in den Dienststellen. Das Landwirtschaftsministerium evaluierte das Programm für die Jahre 2016 bis 2020 nicht – wie noch die vorangegangenen Programme – hinsichtlich seiner Schwerpunkte und des Mitteleinsatzes.

(3) Mit der Novelle des Bundesministeriengesetzes im Jahr 2020 wurden u.a. die Angelegenheiten des Post- und Telekommunikationswesens sowie des Zivildienstes und in der Folge der Bereich der Sicherheits- und Verteidigungsforschung mit einer interministeriellen Vereinbarung auf das Landwirtschaftsministerium übertragen. Das Landwirtschaftsministerium bildete diese Angelegenheiten in einer Stabsstelle und im adaptierten Forschungsprogramm ab.

Durch die Novelle des Bundesministeriengesetzes im Jahr 2022 wurde u.a. der Bereich der Sicherheits- und Verteidigungsforschung vom Landwirtschaftsministerium auf das Finanzministerium übertragen, ebenso das Energie- und Bergwesen sowie das Post- und Telekommunikationswesen. Das Landwirtschaftsministerium hatte seine Geschäfts- und Personaleinteilung vom September 2020 bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Mai 2023) noch nicht dahingehend aktualisiert und auch das „Programm für Forschung und Entwicklung im BMLRT, 2020–2025“ nicht adaptiert.

2.2 Der RH hielt fest, dass das Landwirtschaftsministerium im überprüften Zeitraum mit den im Bundesministeriengesetz definierten Zuständigkeiten und den gesetzlich geregelten Forschungskompetenzen ein breites Feld an Sachgebieten zu bearbeiten hatte, von der Land-, Forst- und Wasserwirtschaft bis hin zur Sicherheits- und Verteidigungsforschung.⁵

Er anerkannte, dass das Landwirtschaftsministerium für das laufende „Programm für Forschung und Entwicklung im BMLRT, 2020–2025“ auf breiter Basis Schwerpunktthemen und Handlungsempfehlungen erarbeitet hatte. Wesentliche Meilensteine hatte es bereits umgesetzt, wie Jahresschwerpunkte, Prozessvereinheitlichungen und Musterverträge. Der RH wies jedoch darauf hin, dass Kennzahlen für einen messbaren, nachvollziehbaren Umsetzungserfolg nicht durchgängig vorhanden bzw. nicht aus einer Evaluierung des Vorgängerprogramms ableitbar waren.

⁵ Der RH verwies auf seine Feststellungen im Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2022, Textteil Band 1 S. 73, wonach Änderungen der Untergliederungen Zeitreihenbrüche verursachten und die Vergleichbarkeit erschwerten.

Der RH merkte zudem an, dass das Landwirtschaftsministerium zur Zeit der Gebärungsüberprüfung bzw. bis Dezember 2023 seine Geschäfts- und Personaleinteilung vom September 2020 nicht aktualisiert und das „Programm für Forschung und Entwicklung im BMLRT, 2020–2025“ noch nicht hinsichtlich der geänderten Kompetenzen adaptiert hatte.

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium, Programme für Forschung und Entwicklung hinsichtlich Schwerpunkte und Mitteleinsatz regelmäßig zu evaluieren und die Inhalte zu aktualisieren. Für einen messbaren und nachvollziehbaren Umsetzungserfolg wären Kennzahlen oder Meilensteine vorzusehen.

- 2.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums prüfe es eine Evaluierung im Zuge der Erstellung des nächsten Forschungsprogramms. Eine Anpassung des laufenden Forschungsprogramms bis 2025 erscheine unter den bestehenden Rahmenbedingungen nicht zweckmäßig. Die Antragsteller würden bis zum Vorliegen eines neuen Forschungsprogramms über die aktuellen Zuständigkeiten informiert.

Forschungsstruktur

- 3.1 (1) Das Landwirtschaftsministerium hatte mit dem Jahr 2018 u.a. auf Basis von Empfehlungen des RH⁶ einen einheitlichen Prozess im Bereich der Forschung implementiert, um die Abstimmung zwischen der Zentralstelle und den Dienststellen zu gewährleisten sowie um eine Koordinierung des Themas zu erreichen. Im Landwirtschaftsministerium hatte dabei die koordinierende Abteilung Forschung und Entwicklung alle Forschungsprojekte und forschungsbezogenen Themen zu überblicken und zu erfassen, an denen die unterschiedlichen Abteilungen und Sektionen arbeiteten.

In diesem Zusammenhang entwickelte das Landwirtschaftsministerium das zentrale Entscheidungsgremium „Forschungs-Jour-Fixe“ weiter: In einem regelmäßigen Koordinationsgremium sollte mit Sektionsforschungs Koordinatorinnen und -koordinatoren über externe Forschungsprojektanträge und Themen inhaltlich und formell entschieden werden. Die Forschungsplattform DaFNE⁷ diene der Information, Abwicklung und Erfassung von Forschungsprojekten des Landwirtschaftsministeriums bzw. externer Kooperationspartner. Zur Sichtbarkeit und Positionierung der Ressortforschung waren alle Forschungsprojekte und Studien, die das Ressort beauftragte, lückenlos in der Forschungsplattform DaFNE zu erfassen und dem Forschungsgremium vorzustellen.

⁶ siehe auch RH-Bericht „Gartenbauzentrum Schönbrunn“ (Reihe Bund 2018/39, TZ 5 ff.)

⁷ <https://www.dafne.at/> (abgerufen am 8. Jänner 2024)

(2) Forschungsabwicklung im Landwirtschaftsministerium über die Abteilung Forschung und Entwicklung:

Das Landwirtschaftsministerium wickelte über die koordinierende Abteilung Forschung und Entwicklung jene Forschungsaufträge und Forschungsprojekte selbst ab, die sich am Bedarf des Ressorts bzw. am aktuellen Forschungsprogramm orientierten; dies betraf im Wesentlichen Auftrags- und Antragsforschung.

(3) Forschungsabwicklung in den forschungsaktiven Dienststellen des Landwirtschaftsministeriums:

Darüber hinaus fand in den „forschungsaktiven“ Dienststellen des Landwirtschaftsministeriums Forschung statt – u.a. auf Basis des Bundesgesetzes über die Bundesämter für Landwirtschaft und der landwirtschaftlichen Bundesanstalten⁸ bzw. des Land- und Forstwirtschaftlichen Bundesschulgesetzes.⁹ Diese Dienststellen betrieben – finanziert über Basiszuwendungen – intern Forschung bzw. Forschungsprojekte entsprechend ihrem Aufgabengebiet. Die Dienststellen waren:

- Bundesämter für Landwirtschaft:
 - Höhere Bundeslehranstalt und Bundesamt Klosterneuburg für Wein- und Obstbau,
 - Bundesamt für Wasserwirtschaft,
 - Bundesamt für Weinbau;
- landwirtschaftliche Bundesanstalten:
 - Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen,
 - Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt für Landwirtschaft Raumberg-Gumpenstein,
 - Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt für Landwirtschaft und Ernährung sowie Lebensmittel- und Biotechnologie in Tirol,
 - Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt für Landwirtschaft Francisco Josephinum in Wieselburg,
 - Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt für Gartenbau und Österreichische Bundesgärten.

⁸ BGBl. 175/1966 i.d.g.F.

⁹ BGBl. I 83/2004 i.d.g.F.

Zudem war aufgrund des Hochschulgesetzes¹⁰ das Landwirtschaftsministerium durch die zuständige Bundesministerin bzw. den zuständigen Bundesminister mit den Agenden der

- Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien

betrault und durch ein Mitglied im Hochschulkollegium sowie zwei Mitglieder im Forschungsrat der Hochschule vertreten.

(4) Forschungsabwicklung in ausgegliederten Organisationseinheiten des Landwirtschaftsministeriums:

Weiters fand in zwei ausgegliederten Organisationseinheiten des Landwirtschaftsministeriums Forschung statt: der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (**AGES**)¹¹ und dem Bundesforschungs- und Ausbildungszentrum für Wald, Naturgefahren und Landschaft (**BFW**). Die ausgegliederten Organisationseinheiten wurden mehrheitlich über Basiszuwendungen des Landwirtschaftsministeriums finanziert.

(a) Die Eigentümerfunktion für die AGES nahm das Landwirtschaftsministerium gemeinsam mit dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz durch die zuständige Bundesministerin bzw. den zuständigen Bundesminister wahr. Die AGES hatte die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Forschung zu betreiben und einschlägige wissenschaftliche Erkenntnisse zu vermitteln. Die Jahresprogramme der AGES waren in einem institutionalisierten Prozess zur koordinierten Aufgabenwahrnehmung mit den Eigentümerministerien abgestimmt.

(b) Das BFW war als Anstalt öffentlichen Rechts errichtet¹² und hatte gesetzliche Aufgaben in der Forschung sowie Aus- und Weiterbildung in den Bereichen Wald, Naturgefahren und Landschaft wahrzunehmen. Zudem konnte das BFW Auftragsforschungen und Arbeiten im Auftrag Dritter übernehmen. Das Landwirtschaftsministerium stimmte sich mit dem BFW primär über das Unternehmenskonzept, die BFW-Arbeitsprogramme und die Finanzpläne ab; es bestellte die Leitung des BFW und war im Wirtschaftsrat vertreten, dem u.a. die Jahresarbeitsprogramme des BFW vorzulegen waren. Zudem stimmten sich die Institutsleitungen inhaltlich direkt mit den relevanten Fachabteilungen des Ressorts ab.

¹⁰ BGBl. I 30/2006 i.d.g.F.

¹¹ Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz, BGBl. I 63/2002 i.d.g.F.

¹² BFW-Gesetz, BGBl. I 83/2004 i.d.g.F.

(5) Forschungsabwicklung durch die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH (**FFG**):

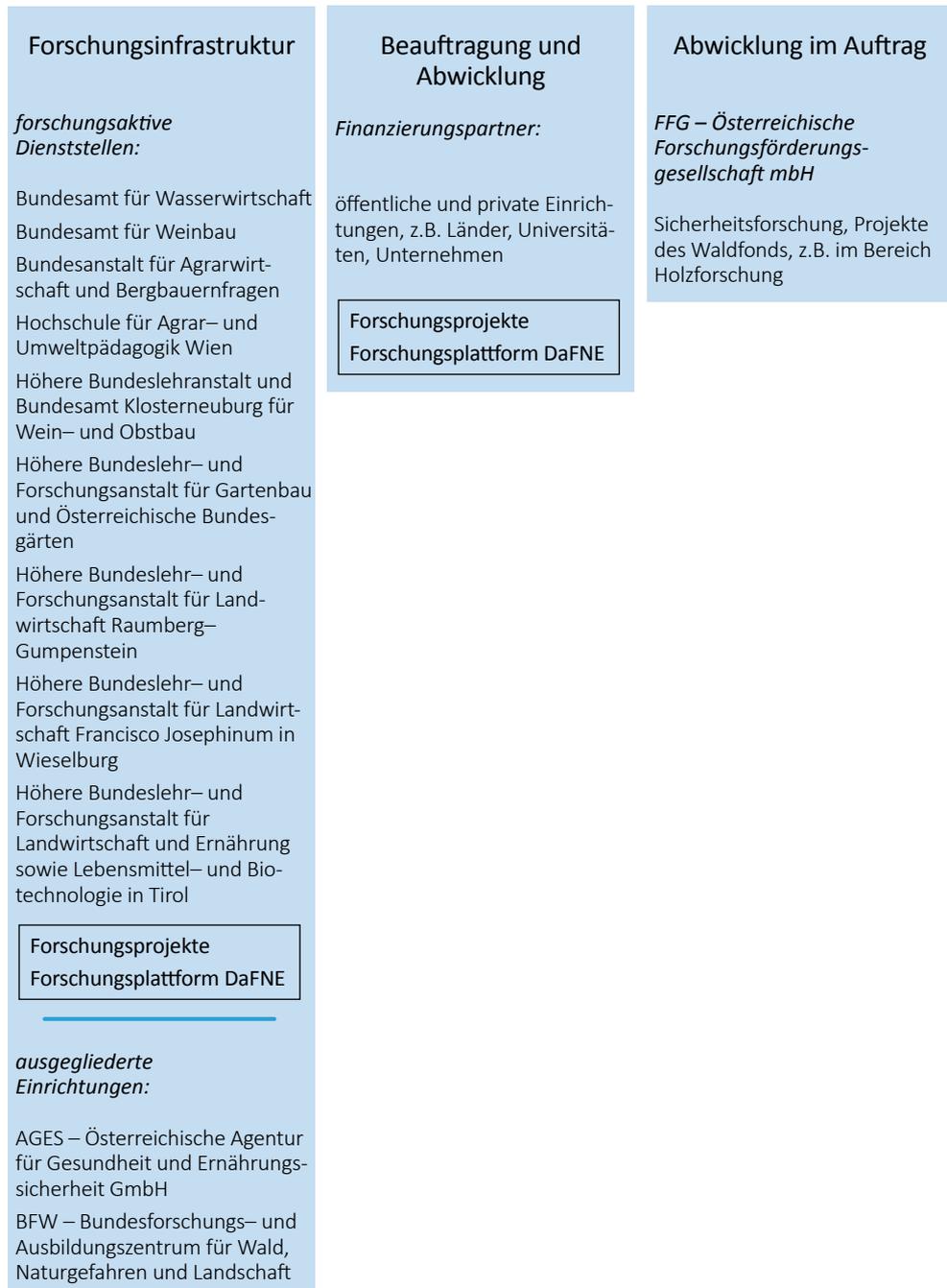
Das Landwirtschaftsministerium beauftragte auch die FFG mit der Abwicklung einzelner Forschungsagenden in Form von Programmen bzw. Förderschienen, z.B. für Forschungsprojekte des Waldfonds bzw. auf Basis des Waldfondsgesetzes¹³ im Bereich der Holzforschung.

Die Projekte der Sicherheits- und Verteidigungsforschung wurden nicht über die koordinierende Abteilung Forschung und Entwicklung und die Forschungsplattform DaFNE abgewickelt, sondern über die FFG. Dazu hatte die FFG gemäß Assoziierungsvertrag jährliche Detailinformationen zu den Forschungsprojekten an das Landwirtschaftsministerium zu übermitteln bzw. diese auch in der Forschungsplattform DaFNE zu dokumentieren. Sie übermittelte die Informationen nicht regelmäßig; das Landwirtschaftsministerium forderte diese nach. Von einer zusätzlichen Dokumentation in der Forschungsplattform DaFNE sah das Landwirtschaftsministerium ab, weil auch die FFG diese Projekte veröffentlichte.

¹³ BGBl. I 91/2020

Die folgende Abbildung zeigt die Forschungsorganisation im Landwirtschaftsministerium:

Abbildung 1: Forschungsorganisation im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (Stand Mai 2023)



Quelle: BML; Darstellung: RH

(6) Weitere Forschungsprojekte des Waldfonds, insbesondere im Bereich der Forschungsmaßnahmen zu klimafitten Wäldern, wickelte das Landwirtschaftsministerium nur teilweise über die koordinierende Abteilung Forschung und Entwicklung und die Forschungsplattform DaFNE ab. Teilweise übernahmen auch die zuständige Fachabteilung und die bewilligende Stelle für Förderungen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (in der Folge: **Europäischer Landwirtschaftsfonds**) im Landwirtschaftsministerium die Aufgabe.

(7) Ergänzende Vorhaben im Bereich der Forschung, die den Zwecken der Siedlungswasserwirtschaft oder der Verbesserung des ökologischen Zustands der Gewässer dienen, führte das Landwirtschaftsministerium nicht über die koordinierende Abteilung Forschung und Entwicklung und die Forschungsplattform DaFNE durch, sondern über die zuständige Fachabteilung sowie über die mit der Abwicklung dieser Maßnahme beauftragte Kommunalkredit Public Consulting GmbH (**KPC**). Die Projekte waren von der zuständigen Fachabteilung zu genehmigen. Für derartige Maßnahmen konnte das Landwirtschaftsministerium jährlich bis zu 2 Mio. EUR zur Verfügung stellen.¹⁴

- 3.2 Der RH anerkannte, dass das Landwirtschaftsministerium einen einheitlichen und koordinierenden Prozess im Bereich Forschung bzw. der Abwicklung von Forschungsprojekten sowie im Bereich der forschungsaktiven Dienststellen umgesetzt hatte. Er erachtete die Prozesse ebenso wie das Gremium „Forschungs-Jour-Fixe“ als grundsätzlich zweckmäßig.

Der RH merkte allerdings an, dass ein wesentlicher Teil der Vorhaben im Bereich der Forschung des Landwirtschaftsministeriums nicht über die koordinierende Abteilung Forschung und Entwicklung und die Forschungsplattform DaFNE abgewickelt wurde. Dies waren insbesondere

- Forschungsprogramme, bei denen das Landwirtschaftsministerium die FFG mit der Abwicklung beauftragte,
- jene Forschungsprojekte des Waldfonds, die das Landwirtschaftsministerium über die bewilligende Stelle für Förderungen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds abwickelte, sowie
- Vorhaben im Bereich der Forschung der Siedlungswasserwirtschaft.

Der RH wies darauf hin, dass das Landwirtschaftsministerium somit seine Intention und seine Aufgabe nur eingeschränkt umsetzte, alle Forschungsprojekte und forschungsbezogenen Themen der Abteilungen und Sektionen über die koordinierende Abteilung Forschung und Entwicklung zu überblicken und zu erfassen. Auch eine umfassende zentrale Koordination setzte es nicht um.

¹⁴ Umweltförderungsgesetz, BGBl. 185/1993 i.d.g.F.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, die Steuerung des Querschnittsbereichs Forschung im Ressort verstärkt zentral wahrzunehmen und zu koordinieren.

- 3.3 Das Landwirtschaftsministerium verwies in seiner Stellungnahme auf die bestehende Aufgabenverteilung nach der Geschäfts- und Personaleinteilung. Es strebe zukünftig an, Forschungsaktivitäten verstärkt zu integrieren.

Im Bereich Siedlungswasserwirtschaft und Gewässerökologie sei das Umweltförderungsgesetz für die Abwicklung der Förderung die rechtliche Grundlage. Die diesbezügliche Forschungsabwicklung nähmen daher die für die Förderabwicklung zuständige Abteilung und die betraute Abwicklungsstelle (KPC) wahr. Diese Vorgehensweise habe sich in den letzten Jahren bewährt.

Arbeitsprogramme und Jahresberichte

- 4.1 (1) Die Forschungsaktivitäten der Bundesämter für Landwirtschaft und der landwirtschaftlichen Bundesanstalten waren vom Landwirtschaftsministerium zu koordinieren. Im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags hatten sie jährlich einen Bericht über ihre Forschungstätigkeiten an die Landwirtschaftsministerin bzw. den Landwirtschaftsminister zu erstatten.¹⁵ Zudem sah das Landwirtschaftsministerium vor, dass alle in den Dienststellen durchgeführten Forschungsaktivitäten in die Forschungsplattform DaFNE einzugeben und dort zu publizieren waren.

(2) Die jährlichen Arbeitsprogramme der Bundesämter für Landwirtschaft und der landwirtschaftlichen Bundesanstalten lagen für den überprüften Zeitraum vor.¹⁶ Die Arbeitsprogramme der Dienststellen wiesen eine uneinheitliche Form auf. Nicht bei allen Dienststellen waren die in ihren Arbeitsprogrammen ausgewiesenen Forschungsprojekte in der Forschungsplattform DaFNE erfasst – auch wenn sie als interne Projekte oder mit dem Ressort als Auftraggeber gekennzeichnet waren.

(3) Die Jahresberichte über die Forschungstätigkeiten erstellten die Dienststellen in der Regel in gebundener Form und übermittelten diese an das Landwirtschaftsministerium sowie an den jeweiligen Interessentenkreis. Sie lagen im überprüften Zeitraum im Landwirtschaftsministerium nicht vollständig vor. Die Jahresberichte waren unterschiedlich gestaltet – von einfachen Listen bis zu umfangreichen Druck-

¹⁵ Bundesgesetz über die Bundesämter für Landwirtschaft und der landwirtschaftlichen Bundesanstalten. Für diese Dienststellen waren im Landwirtschaftsministerium unterschiedliche budgetführende Fachabteilungen zuständig; sofern es sich um Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalten handelte, jedenfalls die Abteilung für landwirtschaftliche Schulen.

¹⁶ Lediglich die Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt für Landwirtschaft und Ernährung sowie Lebensmittel- und Biotechnologie in Tirol wies aufgrund baulicher Veränderungen, Zusammenlegungen und Ressourcenknappheit im überprüften Zeitraum nur ein Jahresprogramm zur Forschung bzw. ein Projekt aus.

werken. Manche Jahresberichte enthielten Publikations- sowie Tagungs- und Konferenzlisten. Nicht durchgängig waren in den jährlichen Arbeitsprogrammen sowie in den Jahresberichten Forschungsprojekte mit jener korrespondierenden Projektnummer erfasst, mit der sie auch in der Forschungsplattform DaFNE angelegt waren. Einzelne Dienststellen veröffentlichten zusätzlich auf ihren Websites Forschungsaktivitäten. Die Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt für Landwirtschaft Raumberg-Gumpenstein hatte beispielsweise ein eigenes System zur Dokumentation der Forschungstätigkeit eingerichtet.

(4) Aufgrund der Aufgabenstellung als Hochschule und der zeitlichen Orientierung an Semestern war die Abwicklung an der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien anders gestaltet.¹⁷ Das Landwirtschaftsministerium hatte gemeinsam mit der Hochschule im Jahr 2018 folgenden „Forschungskreislauf“ entwickelt: Forschungsprojekte waren beim Landwirtschaftsministerium einzureichen, durch die Institutsleitung freizugeben und in die Forschungsplattform DaFNE einzutragen. Zusätzlich zu den im Forschungskreislauf genehmigten Projekten führte die Hochschule auch Forschungsprojekte in Kooperation mit anderen Hochschulen oder im Rahmen ihrer eigenen Rechtspersönlichkeit durch. Zudem bestand ein Forschungsbeirat mit koordinierender Funktion.

Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien berichtete im Wesentlichen auf ihrer Website und in Hochschulschriften über die Forschungsprojekte. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war die Website nicht aktuell. Hinweise zum Forschungsbeirat waren vorhanden, konnten jedoch nicht abgerufen werden. Die Liste der laufenden und abgeschlossenen Forschungsprojekte auf der Website enthielt nur teilweise die genehmigten und in der Forschungsplattform DaFNE eingepflegten Forschungsprojekte. Auf einer seit 2007 eingerichteten Plattform „Forschungslandkarte“ zur Darstellung der Forschung an Pädagogischen Hochschulen¹⁸ war die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vertreten.

- 4.2 Der RH anerkannte, dass das Landwirtschaftsministerium einen koordinierenden Prozess im Bereich der forschungsaktiven Dienststellen implementiert hatte. Er sah allerdings eine teilweise uneinheitliche Vorgehensweise bei der Erstellung von Jahresprogrammen und im Berichtswesen. Manche Dienststellen hatten eigene Systeme zur Dokumentation der Forschungstätigkeit eingerichtet. Darüber hinaus waren nicht alle Forschungsprojekte in der Forschungsplattform DaFNE erfasst.

¹⁷ Fort- und Weiterbildung sowie die berufsfeldbezogene Forschung waren neben der Ausbildung ein integraler Teil des Aufgabenbereichs der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien. Der RH hatte die Hochschule im Jahr 2016 (siehe RH-Bericht „Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik“ (Reihe Bund 2016/2)) überprüft und u.a. empfohlen, die Forschungstätigkeiten z.B. über PH-Online auch online zu erfassen, um einen Vergleich mit anderen Pädagogischen Hochschulen zu ermöglichen (TZ 21).

¹⁸ durch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung: <https://www.forschungslandkarte.at/> (abgerufen am 8. Jänner 2024)

Der RH erachtete es als zweckmäßig, ein möglichst vollständiges, einheitliches und nachvollziehbares Berichtswesen über den Forschungs-Output der forschungsaktiven Dienststellen zu implementieren.¹⁹ Derartige Informationen hätten jedenfalls die Projektnummer der Forschungsplattform DaFNE, allfällige Publikationen sowie weitere zweckmäßige Leistungsnachweise zu enthalten. Diesbezüglich könnten auch bereits bestehende zweckmäßige Einzelsysteme zur Dokumentation der Forschungstätigkeit herangezogen werden.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, in den forschungsaktiven Dienststellen ein einheitliches, verwaltungsökonomisches und elektronisches Berichtsformat auf Basis der jährlichen Arbeitsprogramme umzusetzen.

Der RH merkte an, dass die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien ihre laufenden und abgeschlossenen Forschungsprojekte nicht vollständig auswies und auch nicht auf der Plattform „Forschungslandkarte“ vertreten war.

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium, eine Aktualisierung der Forschungsprojektinformationen der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien sowie die Teilnahme an der Plattform „Forschungslandkarte“ zu veranlassen.

- 4.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums werde es Anfang 2024 einen Projektfahrplan und ein Pflichtenheft für eine einheitliche, verwaltungsökonomische und elektronische Forschungsdokumentation erstellen und das Berichtsformat auf Basis der jährlichen Arbeitsprogramme umsetzen.

Die Forschungslandkarte werde vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung überarbeitet und professionalisiert und soll Ende 2023 fertiggestellt sein. Dieser Zeitpunkt eigne sich zudem für die Aufnahme der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien. Deren Leistungserfassung sei bereits (vor-)installiert und mit der Forschungslandkarte verknüpft. Die Forschungsleistungen seien ab Anfang 2024 auf der Forschungslandkarte sichtbar.

¹⁹ siehe auch RH-Bericht „Gartenbauzentrum Schönbrunn“ (Reihe Bund 2018/39, TZ 6): „Auf die Vollständigkeit der Berichtslegung zu den Forschungsaktivitäten wäre zu achten.“

Budget

Mitteleinsatz

5.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Forschungsausgaben im Landwirtschaftsministerium von 2020 bis 2022:

Tabelle 2: Forschungsausgaben im Landwirtschaftsministerium von 2020 bis 2022

Forschungsausgaben	2020	2021	2022	Veränderung 2020 bis 2022
	in Mio. EUR			in %
Forschungsmittel Zentralstelle	3,94	8,23	17,72	349,6
<i>davon</i>				
<i>Waldfonds</i>	–	4,01	12,45	–
forschungsaktive Dienststellen	19,48	23,68	23,92	22,8
<i>davon</i>				
<i>Bundesamt für Wasserwirtschaft</i>	1,57	1,67	1,90	21,4
<i>Bundesamt für Weinbau</i>	0,16	0,16	0,17	0,6
<i>Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen</i>	2,27	2,51	2,48	8,8
<i>Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien</i>	0,17	0,17	0,18	9,6
<i>Höhere Bundeslehranstalt und Bundesamt Klosterneuburg für Wein- und Obstbau</i>	3,10	3,24	3,04	-2,0
<i>Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt für Gartenbau und Österreichische Bundesgärten</i>	0,51	0,81	0,82	61,6
<i>Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt für Landwirtschaft Raumberg-Gumpenstein</i>	8,21	10,37	10,32	25,8
<i>Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt für Landwirtschaft Francisco Josephinum in Wieselburg</i>	3,36	4,42	4,72	40,5
<i>Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt für Landwirtschaft und Ernährung sowie Lebensmittel- und Biotechnologie in Tirol</i>	0,13	0,33	0,29	114,1
ausgegliederte Organisationseinheiten¹	12,31	12,31	12,31	–
Wildbach- und Lawinenverbauung	0,06	0,06	0,08	27,1
Siedlungswasserwirtschaft	0,79	0,60	0,72	-8,4
Sicherheits- und Verteidigungsforschung²	5,55	18,06	2,70	-51,3
Summe	42,13	62,94	57,45	36,4

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BML

¹ Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES) und Bundesforschungs- und Ausbildungszentrum für Wald, Naturgefahren und Landschaft (BFW)

² Die Sicherheits- und Verteidigungsforschung war von April 2020 bis Juli 2022 im Landwirtschaftsministerium angesiedelt.

Die Forschungsausgaben in Höhe von insgesamt 162,52 Mio. EUR fielen überwiegend in den forschungsaktiven Dienststellen und in zwei ausgegliederten Organisationseinheiten AGES und BFW an. Ein geringerer Teil der Forschungsausgaben betraf den Bereich der Wildbach- und Lawinenverbauung und der Siedlungswasserwirtschaft²⁰.

Einen weiteren Teil der Forschungsausgaben beanspruchte das Landwirtschaftsministerium für Forschungsprojekte und Forschungsaufträge im Bereich der Zentralstelle („Forschungsmittel Zentralstelle“). Im Jahr 2020 leistete es daraus Zahlungen von 3,94 Mio. EUR. In den Folgejahren konnte das Landwirtschaftsministerium zusätzliche Mittel für Forschung aus dem Waldfonds vergeben, der im Jahr 2020 auf Basis des Waldfondsgesetzes geschaffen wurde. Diese Mittel betrugen 4,01 Mio. EUR (2021) und 12,45 Mio. EUR (2022); sie waren damit fast zur Gänze für die Steigerungen der Forschungsmittel der Zentralstelle ausschlaggebend.

Für die Programme im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungsforschung im Landwirtschaftsministerium fielen 2020 bis 2022 Ausgaben in Höhe von insgesamt rd. 26 Mio. EUR an. Diese Mittel trugen insbesondere in den Jahren 2020 und 2021 zur Steigerung der Forschungsausgaben im Landwirtschaftsministerium bei. Sie waren allerdings im Rahmen der Änderungen der Forschungsagenden (**TZ 2**) sowohl 2020 als auch 2022 nicht das gesamte Kalenderjahr dem Landwirtschaftsministerium budgetär zugeordnet.

²⁰ Für Vorhaben im Bereich der Forschung und der Bewusstseinsbildung, die den Zwecken der Siedlungswasserwirtschaft oder der Verbesserung des ökologischen Zustands der Gewässer dienen, konnten gemäß Umweltförderungsgesetz jährlich bis zu 2 Mio. EUR zur Verfügung gestellt werden.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Empfänger von Forschungsmitteln des Landwirtschaftsministeriums von 2020 bis 2022:

Tabelle 3: Empfänger Forschungsmittel von 2020 bis 2022

	2020	2021	2022	Summe 2020 bis 2022
	in Mio. EUR			
Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG)	5,68	18,16	7,06	30,90
Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt für Landwirtschaft Raumberg-Gumpenstein	8,21	10,37	10,32	28,90
Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES)	8,01	7,62	7,75	23,38
Bundesforschungs- und Ausbildungszentrum für Wald, Naturgefahren und Landschaft (BFW)	5,37	7,55	7,31	20,23
Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt für Landwirtschaft Francisco Josephinum in Wieselburg	3,36	4,42	4,72	12,50
Universität für Bodenkultur Wien	1,14	3,48	7,66	12,28
Höhere Bundeslehranstalt und Bundesamt Klosterneuburg für Wein- und Obstbau	3,10	3,24	3,04	9,38
Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen	2,27	2,51	2,48	7,26
Bundesamt für Wasserwirtschaft	1,57	1,67	1,90	5,14
Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt für Gartenbau und Österreichische Bundesgärten	0,51	0,81	0,82	2,14
Summe zehn größte Einzelempfänger	39,22	59,83	53,06	152,11
Summe Landwirtschaftsministerium	42,13	62,94	57,45	162,52

Quelle: BML

Der größte Einzelempfänger von Forschungsmitteln des Landwirtschaftsministeriums war die FFG, die insbesondere die Sicherheits- und Verteidigungsforschungsprogramme, aber auch den Bereich der Holzforschung abwickelte.

Unter den zehn Einrichtungen, die von 2020 bis 2022 insgesamt die meisten Forschungsmittel erhielten, waren die ausgegliederten Organisationseinheiten AGES und BFW, die – wie auch externe Dritte, etwa Universitäten – zusätzlich zu den Basisfinanzierungen auch Forschungsprojekte einreichen konnten. Sie erhielten insgesamt 4,88 Mio. EUR (BFW) und 1,79 Mio. EUR (AGES) aus den Forschungsmitteln der Zentralstelle.

- 5.2 Der RH hielt fest, dass in den Jahren 2020 bis 2022 die Forschungsausgaben im Landwirtschaftsministerium in Höhe von insgesamt 162,52 Mio. EUR zu rund zwei Drittel in den forschungsaktiven Dienststellen und in zwei ausgegliederten Organisationseinheiten anfielen. Auf die zehn größten Einzelempfänger entfielen 152,11 Mio. EUR und damit knapp 94 % der gesamten Forschungsausgaben des Landwirtschaftsministeriums.

Forschungswirksame Ausgaben

- 6.1 (1) Die forschungswirksamen Ausgaben wurden auf unterschiedliche Art ermittelt: Das Landwirtschaftsministerium setzte zur Gliederung und Zuordnung seiner Ausgaben in der Zentralstelle das Kontierungselement „Haushaltsprogramm“ u.a. für den Bereich Forschung (in der Folge: **Haushaltsprogramm Forschung**) ein.²¹ Dabei kennzeichnete das Ressort die Ausgaben für Forschung bei der Verbuchung mit diesem zusätzlichen Kontierungselement, wodurch diese Beträge eindeutig als Forschungsausgaben gekennzeichnet und auswertbar waren. Das Landwirtschaftsministerium machte für den Großteil der Ausgaben davon nachvollziehbar Gebrauch.

Bei den forschungsaktiven Dienststellen und den ausgegliederten Organisationseinheiten legte hingegen das Finanzministerium in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ (in der Folge: **Statistik Austria**) und mit dem Landwirtschaftsministerium einen Prozentsatz für die forschungsrelevanten Ausgaben, gemessen an den Gesamtausgaben, fest. Basis dafür waren neben den Werten aus Vorjahren auch die jeweils aktuellen forschungstatistischen Erhebungen der Statistik Austria.

Diese Mittel bildeten u.a. die Grundlage für die Darstellung der forschungswirksamen Mittelverwendungen des Ressorts in der jährlichen Beilage T zum Bundesvoranschlag („Detailübersicht Forschungswirksame Mittelverwendungen des Bundes“) bzw. in der Folge auch im weiterführenden jährlichen Österreichischen Forschungs- und Technologiebericht.²²

- (2) Einige Teile seiner Forschungsausgaben verbuchte das Landwirtschaftsministerium ohne Verwendung des Kontierungselements Haushaltsprogramm Forschung und somit nicht als forschungswirksame Ausgaben des Ressorts. Dies waren insbesondere jene Forschungsprogramme bzw. –ausgaben, bei denen das Landwirtschaftsministerium die FFG mit der Abwicklung beauftragte.

Das Landwirtschaftsministerium verbuchte z.B. für das Jahr 2022 Forschungsmittel des Waldfonds, die über die FFG abgewickelt wurden, in Höhe von 4,24 Mio. EUR nicht als forschungswirksame Ausgaben des Ressorts. Es rechnete sie – im Zuge der Gebarungüberprüfung des RH nachträglich – manuell zu den forschungswirksamen Ausgaben hinzu.

²¹ Haushaltsprogramme konnten in der Budgetierung, aber auch im Vollzug für die Abbildung von Vorhaben, Projekten oder Themenschwerpunkten ressortindividuell genutzt werden und als zusätzliches Kriterium neben Budgetposition und Finanzstelle herangezogen werden.

²² Bericht der Bundesregierung an den Nationalrat gemäß § 8 Abs. 2 Forschungsorganisationsgesetz, BGBl. 341/1981 i.d.g.F., über die Lage und Bedürfnisse von Forschung, Technologie und Innovation in Österreich

Dazu kamen Unschärfen im Rahmen des Buchungsprozesses, bei dem Dienstleistungsaufträge und Studien von Forschungsaktivitäten abzugrenzen waren. Beispielsweise verbuchte das Landwirtschaftsministerium Aufwendungen für einzelne Forschungsprojekte²³ nicht im Haushaltsprogramm Forschung und somit auch nicht als forschungswirksame Ausgaben. Umgekehrt verbuchte es Teile der IT-Aufwendungen für die Forschungsplattform DaFNE (TZ 22) als forschungswirksame Ausgaben und somit als Forschungsprojekt, andere Aufwendungen für Neukonzeption und Betrieb der Forschungsplattform DaFNE hingegen nicht als forschungswirksame Ausgaben.

(3) Die ermittelten Forschungsanteile der Ausgaben des Landwirtschaftsministeriums je Voranschlagsstelle bzw. Detailbudget in der Beilage T zum Bundesvoranschlag lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bei 22 % bis 28 % für die forschungsaktiven Dienststellen und bei 33 % für die ausgegliederten Organisationseinheiten AGES und BFW. Für die Wildbach- und Lawinenverbauung ermittelte das Landwirtschaftsministerium die forschungswirksamen Ausgaben – wie bei den forschungsaktiven Dienststellen – ebenfalls anhand eines Prozentsatzes. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung betrug dieser 20 %.

Die Ermittlung der forschungsrelevanten Ausgaben war für den RH nicht durchgängig nachvollziehbar; dies infolge ihrer unvollständigen Kennzeichnung mit dem Haushaltsprogramm Forschung und der Neuorganisation einzelner Voranschlagsstellen bzw. Detailbudgets:

- So führte das Finanzministerium im Bereich des Landwirtschaftsministeriums aufgrund von systemtechnischen Erfordernissen für die Darstellung in der Beilage T zum Bundesvoranschlag für 2022 und 2023 zwei Organisationseinheiten in eine Position zusammen:
 - die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen mit einem vergleichsweise hohen Forschungsanteil von 65 % und
 - das Bundesamt für Weinbau mit einem niedrigen Forschungsanteil von 3 %.Dadurch ergab sich für die gemeinsame Voranschlagsstelle in der Beilage T zum Bundesvoranschlag rechnerisch ein „Mischprozentsatz“ bzw. ein Forschungsanteil von 28 %. Dieser Prozentsatz war zwar für die gemeinsame Voranschlagsstelle richtig, für die separaten Anteile der forschungswirksamen Ausgaben der Bundesanstalt bzw. des Bundesamts aber nicht aussagekräftig.

²³ z.B. im Jahr 2021 in Höhe von 20.000 EUR für das Forschungsprojekt „Syri“ mit der Universität für Bodenkultur Wien

- Die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien wies wiederum im Jahr 2021 in der Beilage T zum Bundesvoranschlag in ihrer Voranschlagsstelle einen Forschungsanteil von 3 % ihrer Ausgaben in Höhe von rd. 170.000 EUR aus.²⁴ Im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (**RZL-Plan**) der Hochschule waren für die Kernleistung Forschung im Ist-Wert 2021 hingegen 497.000 EUR veranschlagt.

6.2 Der RH anerkannte, dass das Landwirtschaftsministerium mit der Anwendung der Funktion des Haushaltsprogramms im Bereich Budgetierung bzw. im Vollzug innerhalb der Zentralstelle über eine zweckmäßige Möglichkeit verfügte, Ausgaben zu Vorhaben, Projekten oder Themenschwerpunkten beispielsweise der Forschung zuzuordnen. Das Landwirtschaftsministerium machte von dieser Möglichkeit für den Großteil der Ausgaben nachvollziehbar Gebrauch.

Der RH merkte allerdings kritisch an, dass das Landwirtschaftsministerium Teile seiner Forschungsausgaben nicht im Haushaltsprogramm Forschung und somit nicht als forschungswirksame Ausgaben verbucht hatte. Dies waren insbesondere

- Forschungsprogramme, bei denen das Landwirtschaftsministerium die FFG mit der Abwicklung beauftragte und
- Aufwendungen für IT-Dienstleistungen für die Forschungsplattform DaFNE und Studien, die im Rahmen von Unschärfen des Buchungsprozesses nicht von Forschungsaktivitäten abgegrenzt waren.

Der RH wies darauf hin, dass das Landwirtschaftsministerium Forschungsmittel des Waldfonds in Höhe von 4,24 Mio. EUR nachträglich zuordnen musste, um diese auch für die forschungswirksamen Ausgaben bzw. für die Beilage T zum Bundesvoranschlag zu berücksichtigen. Nach Ansicht des RH war somit nicht auszuschließen, dass die Forschungsausgaben des Landwirtschaftsministeriums in der jährlichen Beilage T zum Bundesvoranschlag unvollständig dargestellt waren. In der Folge wären auch im jährlichen Österreichischen Forschungs- und Technologiebericht die Ausgaben des Bundes für Forschung, konkret jene des Landwirtschaftsministeriums, unvollständig.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, Ausgaben für Forschung umfassend und nachvollziehbar als forschungswirksame Ausgaben zu verbuchen, um eine möglichst vollständige und korrekte Abbildung in den Rechenwerken und Berichten sicherzustellen.

²⁴ Die Forschungsanteile der weiteren Pädagogischen Hochschulen des Bundes lagen in der Beilage T hingegen bei insgesamt 7 %; siehe u.a. auch die Empfehlung des RH, die Forschungsaktivitäten der öffentlichen Pädagogischen Hochschulen zu erhöhen, im RH-Bericht „Öffentliche Pädagogische Hochschulen“ (Reihe Bund 2014/10, TZ 27).

Der RH hielt zudem fest, dass durch die Neuorganisation einzelner Voranschlagsstellen bzw. Detailbudgets die Forschungsanteile der Ausgaben je Voranschlagsstelle bzw. Detailbudget wie in der Beilage T zum Bundesvoranschlag nicht durchgängig nachvollziehbar waren.²⁵

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium, gemeinsam mit dem Finanzministerium und der Statistik Austria die ermittelten Forschungsanteile der Ausgaben je Voranschlagsstelle bzw. je Detailbudget in der Beilage T zum Bundesvoranschlag zu plausibilisieren.

- 6.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums nehme es die Empfehlungen zur Kenntnis. Auf die Plausibilisierung der Forschungsanteile werde es zukünftig verstärktes Augenmerk legen.

Wirkungsziele, Kennzahlen und Meilensteine

- 7.1 (1) In den Bundesfinanzgesetzen bzw. den Bundesvoranschlägen war auf der Ebene der Untergliederungen sowie der Global- und Detailbudgets festgelegt, wie und mit welchen Maßnahmen Wirkungsziele verfolgt wurden. In den Detailbudgets der Untergliederung 42 Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft²⁶ hatte das Landwirtschaftsministerium zahlreiche Ziele, Maßnahmen, Meilensteine und Kennzahlen aus dem Bereich der Forschung verankert:

- im Bereich Landwirtschaft in den Detailbudgets
 - „Forschung und Sonstige Maßnahmen“,
 - „Dienststellen Landwirtschaft“ und
 - „Dienststellen Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen“ (siehe Tabelle 4),
- im Bereich Forstwirtschaft in den Detailbudgets
 - „Forschung und Sonstige Maßnahmen Forst“ und
 - „Nationale und internationale Forstmaßnahmen“
- sowie im Bereich Wasserwirtschaft im Detailbudget
 - „Wasser und sonstige Maßnahmen“.

Auf der Ebene der Untergliederung sowie im Globalbudget selbst fanden sich diese Inhalte nicht wieder.

²⁵ siehe auch RH-Bericht „Forschungsfinanzierung in Österreich“ (Reihe Bund 2016/8, TZ 9)

²⁶ von 2020 bis 2022: Landwirtschaft, Regionen und Tourismus

(2) Gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013²⁷ und gemäß der Angaben zur Wirkungsorientierung–VO²⁸ mussten Angaben zur Wirkungsorientierung die Qualitätskriterien Relevanz, inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit erfüllen. Die inhaltliche Konsistenz war dann gewährleistet, wenn eine inhaltliche Abstimmung und ein logischer Zusammenhang zwischen den Angaben zur Wirkungsorientierung der Ebenen Untergliederung, Global- und Detailbudgets bestanden.

Insbesondere war die Vergleichbarkeit der Angaben über einen Zeitraum von mehreren Jahren zu gewährleisten, damit Entwicklungen und Fortschritte nachvollzogen werden konnten. So war(en) im Sinne der Überprüfbarkeit

- Meilensteine und Kennzahlen so zu wählen, dass die tatsächliche Zielerreichung objektiv gemessen werden konnte,
- die angestrebte Entwicklung mit Ist- und Ziel-Zustand anzuführen,
- Kennzahlen anzugeben, die kurz- oder mittelfristig einen Beitrag zum Fortschritt oder Erfolg des Wirkungsziels anzeigten.

Zur Messung des Erfolgs durften keine Inputindikatoren verwendet werden, die lediglich Ressourcen (Inputs), jedoch nicht deren Wirkung anzeigten.²⁹

(3) Im Zuge der Bundesministeriengesetz–Novellen (**TZ 2**) und der damit einhergehenden Veränderungen der Kompetenzen und Budgetstrukturen änderte das Landwirtschaftsministerium zwischen 2020 und 2022 die Zuordnung sowie die Bezeichnung mehrerer Detailbudgets.³⁰ Das Landwirtschaftsministerium sah dabei als Kennzahlen bzw. Meilensteine für den Erfolg des Ziels der Zentralstelle im Bereich Forschung von 2020 bis 2023 durchgängig „die Beauftragung der mittels Begutachtungsverfahren am besten beurteilten Projekte unter Einbindung aller Sektionen gemäß neuer Ressortkompetenzen“ vor, als Ist-Zustand „die Beauftragung und Abwicklung nationaler Forschungsprojekte“. Als Kennzahlen bzw. Meilensteine für den Erfolg des Land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens und als Ist-Zustand sah das Landwirtschaftsministerium von 2020 bis 2023 durchgängig vor, dass die „Jahresarbeitsprogramme der forschungsaktiven Dienststellen umgesetzt werden“.

²⁷ § 41 Bundeshaushaltsgesetz 2013, BGBl. I 139/2009 i.d.g.F.

²⁸ BGBl. II 244/2011

²⁹ vor allem Angaben zur Wirkungsorientierung–VO, BGBl. II 244/2011 sowie Bundeskanzleramt: „Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung“ (2011); RH–Bericht „Umsetzung der Gleichstellung im Rahmen der Wirkungsorientierung im BKA, BMLFUW und BMVIT“ (Reihe Bund 2017/51) und „Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer“ (Reihe Bund 2017/52)

³⁰ So wurde z.B. das Detailbudget „Forschung und Sonstige Maßnahmen“ im Detailbudget „Zentralstelle“ mitveranschlagt. Zugehörige Aufwendungen der Landwirtschaft wurden zum Detailbudget „Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen“ transferiert. Das Detailbudget „Forschung und Sonstige Maßnahmen Forst“ wurde im neuen Detailbudget „Nationale und internationale Forstmaßnahmen“ veranschlagt. Das Detailbudget „Planung, Forschung und Sonstige Maßnahmen“ im Bereich der Wasserwirtschaft wurde in das neue Detailbudget „Wasser und sonstige Maßnahmen“ übergeführt.

Die Angaben zur Wirkungsorientierung waren nicht konkret und die Überprüfbarkeit somit nur eingeschränkt gegeben.

Die folgende Tabelle zeigt die Angaben zur Wirkungsorientierung im Bereich Landwirtschaft:

Tabelle 4: Angaben zur Wirkungsorientierung im Bereich Forschung in der Untergliederung 42

Untergliederung 42 Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft ¹				
	2020	2021	2022	2023
Detailbudget	Forschung und Sonstige Maßnahmen		Zentralstelle	
Ziel	effektive Umsetzung und effektive Abwicklung des Programms für Forschung und Entwicklung im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2020–2025			
Maßnahme	zielgerichtete Auswahl und Finanzierung nationaler Ressortforschungsprojekte gemäß Ressortforschungsprogramm sowie transnational über CO-fund ERA-Nets durch Schwerpunktsetzung			
Meilensteine/Kennzahlen	Beauftragung der mittels Begutachtungsverfahren am besten beurteilten Projekte unter Einbindung aller Sektionen gemäß neuer Ressortkompetenzen			
Ist-Zustand	Beauftragung und Abwicklung nationaler Forschungsprojekte sowie ERA-Net-Projekte bzw. EU-Partnerschaften			
Detailbudget	Dienststellen/Landwirtschaft		Dienststellen/Landwirtschaft, Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen	
Ziel	Forschung in den Bereichen Landtechnik, Digitalisierung, Landwirtschaft und Tierhaltung, Lebensmitteltechnologie, Gartenbau und Landschaftsgestaltung mit Fokus auf Verbesserung der Umweltsituation sowie im Bereich der Makro-, Mikro- und Sozioökonomie und der Agrarstruktur und Berggebiete			
Maßnahme	Fortführung von aktiven Forschungs Kooperationen mit nationalen und internationalen Instituten			
Meilensteine/Kennzahlen	Jahresarbeitsprogramme der forschungsaktiven Dienststellen werden umgesetzt			
Ist-Zustand	Jahresarbeitsprogramme der forschungsaktiven Dienststellen werden umgesetzt			

¹ von 2020 bis 2022: Landwirtschaft, Regionen und Tourismus

Quellen: Teilhefte zu den Bundesvoranschlägen 2020 bis 2023; BML

(4) Die RZL-Pläne³¹ des Landwirtschaftsministeriums im Bereich Forschung lagen für die entsprechenden Detailbudgets vollständig vor. Sie korrespondierten mit den Kennzahlen bzw. Meilensteinen aus den Wirkungszielen. Daher waren auch auf der Ebene der verwaltungsinternen Steuerung die Angaben nicht konkret und dadurch die Überprüfbarkeit eingeschränkt.

(5) Hingegen hatte das Landwirtschaftsministerium im Bereich Landwirtschaft für die „Forschung zum Nachweis unerlaubter Zusätze und der Resistenz neuer Sorten“ als Kennzahlen bzw. Meilensteine zur Erfolgsmessung und für Ist- und Planwerte eine ambitionierte Anzahl an Publikationen vorgegeben.

³¹ Jedes haushaltsleitende Organ hatte zur Erreichung seiner Wirkungsziele und Maßnahmen ein internes Wirkungscontrolling als verwaltungsinternes Steuerungsinstrument einzurichten. Der RZL-Plan war jährlich rollierend für vier Jahre im Rahmen der Haushaltsführung verpflichtend zu erstellen.

Auch im Bereich Wasserwirtschaft waren für die „Entwicklung nachhaltiger Maßnahmen und innovativer Methoden zur Verbesserung des Bodenwasserhaushalts“ als Kennzahlen bzw. Meilensteine zur Erfolgsmessung und für Ist- und Planwerte eine Anzahl von Projekten, Publikationen und Ergebnisberichten definiert.

Schließlich hatte das Landwirtschaftsministerium auch auf Ebene der landwirtschaftlichen Bundesanstalten bzw. der Schulen RZL-Pläne implementiert, die in der Kernleistung Forschung konkrete, messbare Indikatoren festlegten, z.B. die Anzahl der mit Bericht abgeschlossenen Forschungsaktivitäten, die Anzahl wissenschaftlicher Publikationen oder die Anzahl laufender Forschungsprojekte. Übersichten über die Publikationen der ressorteigenen Forschungsstellen waren Thema bei den jährlichen RZL-Gesprächen im Landwirtschaftsministerium.

- 7.2 Der RH hielt fest, dass das Landwirtschaftsministerium im Bereich der Forschung in den Detailbudgets zahlreiche Ziele, Maßnahmen, Meilensteine und Kennzahlen verankert hatte. Auf der Ebene der Untergliederung sowie im Globalbudget selbst fanden sich diese Inhalte nicht wieder. Der RH gab zu bedenken, dass mehrere Änderungen der Budgetstrukturen u.a. im Zuge der Verschiebungen der Ressortkompetenzen zu einer eingeschränkten Vergleichbarkeit der Zeitreihen sowie allfälliger Kennzahlen und Meilensteine führten.

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium, die Forschung auch auf Ebene der Untergliederung sowie im Globalbudget zu verankern, um die inhaltliche Konsistenz sowie einen logischen Zusammenhang der Angaben zur Wirkungsorientierung auf Ebene der Untergliederung, der Global- und der Detailbudgets herzustellen.

Der RH hielt fest, dass das Landwirtschaftsministerium bei den Angaben zur Wirkungsorientierung die Qualitätskriterien wie Relevanz und Verständlichkeit in der Regel erfüllte. Er merkte jedoch kritisch an, dass die Überprüfbarkeit wesentlicher Maßnahmen der Forschung mangels ausreichender Konkretisierung der Kennzahlen bzw. Meilensteine eingeschränkt war und diese nur allgemein formulierte, aber keine messbaren Indikatoren enthielten.³²

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium, auch im Bereich der Forschung Maßnahmen, Kennzahlen bzw. Meilensteine durchgängig zu konkretisieren, um eine zweckmäßige Erfolgsmessung zu ermöglichen und dem Qualitätskriterium der Überprüfbarkeit Rechnung zu tragen.

³² siehe auch RH-Bericht „Umsetzung der Gleichstellung im Rahmen der Wirkungsorientierung im BKA, BMLFUW und BMVIT“ (Reihe Bund 2017/51, TZ 16 ff.) und „Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer“ (Reihe Bund 2017/52, TZ 6, TZ 19, TZ 22 ff.) sowie „Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte“ (Reihe Bund 2017/18, TZ 13)

Der RH wies auch darauf hin, dass das Ressort mit seinen Kennzahlen bzw. Meilensteinen den Einsatz interner Ressourcen, etwa Beauftragungen und Abwicklungen bzw. Umsetzungen von Programmen, abbildete, jedoch nicht die Wirkungen, die mit den eingesetzten Ressourcen erreicht werden sollten. Derartige Input-orientierte Kennzahlen bzw. Meilensteine waren nicht zur Wirkungs- und Ergebnismessung geeignet.³³

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, zur Beurteilung von Zielen und dazugehörigen Maßnahmen neben Inputindikatoren auch aussagekräftige bzw. für eine wirkungsorientierte Steuerung geeignete Indikatoren festzulegen, die auf die angestrebte Wirkung abstellen.

- 7.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums werde es die Konkretisierung von Kennzahlen bzw. Meilensteinen bei Erstellung des Folge-Forschungsprogramms ab 2025 beachten. Im Globalbudget Forst-, Wasserressourcen und Naturgefahrenmanagement stelle bereits die Globalbudgetmaßnahme 4 einen Bezug zur Forschung her.

Das Landwirtschaftsministerium werde die Darstellung eines geeigneten Wirkungsziels sowie verfügbarer Wirkungskennzahlen prüfen, um die Forschungsaspekte aus den Bereichen der Land-, Forst- sowie Wasserwirtschaft in den Budgetdokumenten konsistent darzustellen. Es werde bei künftigen Angaben vermehrt Augenmerk auf eine zweckmäßige Erfolgsmessung und Überprüfbarkeit der Maßnahmen, Kennzahlen und Meilensteine legen.

Es kämen jene Indikatoren zum Einsatz, die aus fachlicher Sicht eine bestmögliche und aussagekräftige Erfolgsmessung erlaubten und die die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle des Bundes einer Qualitätssicherung unterziehe.

³³ siehe auch RH-Berichte „Agrarische Investitionsförderungen und deren Wirkungsaspekte“ (Reihe Bund 2017/18, TZ 14) und „Assistenz- und Unterstützungsleistungen des Bundesheeres zum Grenzmanagement“ (Reihe Bund 2020/38, TZ 38)

Abwicklung

Sicherheits- und Verteidigungsforschung

Programminhalte

8.1 (1) Im Jahr 2020 übertrug die Novelle des Bundesministeriengesetzes u.a. die Angelegenheiten des Post- und Telekommunikationswesens sowie des Zivildienstes auf das Landwirtschaftsministerium.³⁴ In der Folge kamen im April 2020 das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (in der Folge: **Klimaschutzministerium**), das u.a. aus dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie hervorgegangen war, und das Landwirtschaftsministerium in einer interministeriellen Vereinbarung überein, die Agenden des vormaligen Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungsforschung sowohl organisatorisch als auch inhaltlich ebenfalls in das Landwirtschaftsministerium zu übertragen.³⁵ Das Landwirtschaftsministerium bildete dies mit der sogenannten „Sicherheitsklammer“ im „Programm für Forschung und Entwicklung im BMLRT, 2020–2025“ ab. Organisatorisch sah es dafür ein Detailbudget sowie die Stabsstelle Sicherheitsforschung und Technologietransfer in der Sektion Telekommunikation, Post und Bergbau vor. Im Jahr 2022 übertrug die Novelle des Bundesministeriengesetzes³⁶ die Sicherheits- und Verteidigungsforschung auf das Finanzministerium (Untergliederung 15 Finanzverwaltung).³⁷

(2) Die Stabsstelle im Bereich Sicherheits- und Verteidigungsforschung wickelte von 2020 bis 2022 sowohl im Landwirtschaftsministerium als auch in der Folge im Finanzministerium die Arbeiten zu den Ausschreibungen der Förderprogramme KIRAS und FORTE gemeinsam mit der für die Abwicklung beauftragten FFG nachvollziehbar, zeitnah und in Übereinstimmung mit den Wirkungszielen ab.

³⁴ BGBl. I 8/2020, in Kraft getreten im Jänner 2020

³⁵ Es handelte sich dabei – neben Koordination und strategischer Arbeit – im Wesentlichen um die Abwicklung der regelmäßigen Ausschreibungen der Forschungsförderungsprogramme der Sicherheitsforschung (KIRAS) und Verteidigungsforschung (FORTE) über die FFG. Das Programm KIRAS bestand u.a. auf Basis eines Ministerratsvortrags seit 2005. Der RH hatte KIRAS zuletzt im Jahr 2010 überprüft (RH-Bericht „Sicherheitsforschungsprogramm KIRAS“ (Reihe Bund 2010/2)). Das Programm FORTE bestand u.a. auf Basis des Regierungsprogramms 2017–2022 seit 2018.

³⁶ BGBl. I 98/2022, in Kraft getreten im Juli 2022

³⁷ ebenso wie die Angelegenheiten des Energie- und Bergwesens sowie des Post- und Telekommunikationswesens

Die folgende Tabelle zeigt für die Sicherheits- und Verteidigungsforschung die Angaben zur Wirkungsorientierung:

Tabelle 5: Angaben zur Wirkungsorientierung im Bereich Sicherheits- und Verteidigungsforschung in den Untergliederungen 42 und 15

Untergliederung 42 Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft			Untergliederung 15 Finanzverwaltung	
	2020	2021	2022	2023 ¹
Detailbudget	Sicherheitsforschung			Telekommunikation, Breitband, Sicherheitsforschung
Ziele	Koordination und Ausbau von Sicherheits- und Verteidigungsforschung, Steigerung der Verwaltungseffizienz durch Vermeidung unnötiger Dopplungen von Strukturen und Förderungen, Koordination der österreichischen Inhalte für EU-Programme zur Erreichung eines Spitzenplatzes für die österreichische Wirtschaft und Forschung im globalen Sicherheits- und Verteidigungsmarkt Errichtung eines weltweit einzigartigen Forschungs- und Trainingszentrums für sicherheitsrelevante Einsätze in unterirdischen Verkehrsknotenpunkten am Erzberg zwecks Training und Ausbildung von Einsatzkräften			
Maßnahmen	Durchführung Ausschreibungen Sicherheitsforschungsprogramm KIRAS, Verteidigungsforschungsprogramm FORTE Baubeginn des Forschungs- und Trainingszentrums für sicherheitsrelevante Einsätze			
Meilensteine/Kennzahlen	Abschluss, Jurierung und Förderentscheidung zur KIRAS- und FORTE-Ausschreibung im jeweils dritten Quartal, Vorbereitung der Ausschreibungen im jeweils vierten Quartal Einvernehmensherstellung mit Land Steiermark und Montanuniversität Leoben über Kofinanzierung des Trainingszentrums wird erreicht			
Ist-Zustand	Ausschreibungen KIRAS, FORTE Ende jeweils erstes Quartal, Interministerielle Themenfindung jeweils zweites Quartal Verhandlungen mit steiermärkischer Landesregierung und Montanuniversität Leoben beginnen Verhandlungen mit steiermärkischer Landesregierung und Montanuniversität Leoben fortsetzen; Baubeginn (abhängig von Verfügbarkeit des seitens Land Steiermark und Montanuniversität Leoben zugesagten Kofinanzierungsbudgets)			

¹ ab 2023 Cybersicherheitsforschungsprogramm „Kybernet-Pass“

Quellen: Teilhefte zu den Bundesvoranschlägen 2020 bis 2023; BML

Im Jahr 2021 wurden

- im Bereich KIRAS insgesamt 22 Forschungsvorhaben genehmigt, davon 15 kooperative Projekte und sieben Forschungsdienstleistungen,
- im Bereich FORTE insgesamt 13 Forschungsvorhaben genehmigt, davon acht kooperative Projekte und fünf Forschungsdienstleistungen.

(3) Programmdokumente sahen für KIRAS und FORTE eine Reihe von qualitativen und quantitativen Programmzielen, Indikatoren und Kennwerten vor; die quantitativen Angaben betrafen z.B. Wertschöpfung oder Arbeitsplatzsicherung. Laut dem Evaluierungsbericht aus 2019 waren für KIRAS die Ziele deutlich erreicht³⁸. Großteils basierten diese Evaluierungsergebnisse auf Befragungen von Fördernehmerinnen und Fördernehmern, die am Programm teilgenommen hatten. So war z.B. auch die Zielerreichung zum Ausbau von Exzellenz auf Fragenbeantwortungen bezüglich der wahrgenommenen Aneignung von neuen Kompetenzen zurückzuführen. Einzelne diesbezüglich in der Wirkungsfolgenabschätzung angestrebte Zielwerte lagen dabei unter den Werten des Ausgangszustands.

Auch im Bereich FORTE sah ein Evaluierungsbericht aus 2019 die Mehrheit der angestrebten Ziele als erreicht.³⁹ Zu einzelnen Wirkungszielen im Detail waren nach Auskunft der Ressorts – u.a. aufgrund der Wechsel der Detailbudgets – keine weiteren Informationen vorhanden. Eine für 2022 vorgesehene Evaluierung im Bereich FORTE hatte das Landwirtschaftsministerium bzw. die Stabsstelle Sicherheitsforschung und Technologietransfer beauftragt. Ergebnisse lagen zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch nicht vor.

- 8.2 Der RH hielt fest, dass die Sicherheits- und Verteidigungsforschung von 2020 bis 2022 Bestandteil der Forschungsagenden sowie ein Schwerpunkt des Forschungsprogramms des Landwirtschaftsministeriums war. Für den RH war jedoch der inhaltliche Zusammenhang zwischen der Sicherheits- und Verteidigungsforschung und den Angelegenheiten der Land-, Forst- und Wasserwirtschaft nicht unmittelbar gegeben. Dies insbesondere, weil die Übertragung der Sicherheits- und Verteidigungsforschung auf das Landwirtschaftsministerium nicht aufgrund des Bundesministeriengesetzes, sondern lediglich auf Basis einer interministeriellen Vereinbarung erfolgt war.

³⁸ u.a. wahrgenommene positive Auswirkungen auf die Sicherheit im öffentlichen Raum, wahrgenommene Erschließung neuer Forschungsbereiche

³⁹ u.a. Mindestanzahl an geförderten Projekten, Mindestanzahl an Kooperationspartnerschaften mit Forschungseinrichtungen, Mindestanzahl an unterschiedlichen Akteuren im Programm sowie der in einer Befragung wahrgenommene umsetzbare Mehrwert

Der RH anerkannte, dass die für die Sicherheits- und Verteidigungsforschung zuständige Stabsstelle bzw. Organisationseinheit sowohl im Landwirtschaftsministerium als auch im Finanzministerium die Arbeiten zu den Ausschreibungen der Förderprogramme KIRAS und FORTE nachvollziehbar, zeitnah und in Übereinstimmung mit den Zielen vornahm. Er wies darauf hin, dass die Ziele gemäß den durchgeführten Evaluierungen umfassend erreicht wurden.

Der RH merkte jedoch kritisch an, dass die Bewertung der Zielerreichung im Rahmen der Evaluierung insbesondere im Bereich KIRAS wesentlich auf Befragungen von Fördernehmerinnen und Fördernehmern basierte, die am Programm teilgenommen hatten. Er verkannte nicht die erfolgreich abgewickelten kooperativen Projekte und Forschungsdienstleistungen. Nach Ansicht des RH waren jedoch Zielwerte, die bei deren Festlegung bereits erreicht waren bzw. teilweise unter jenen der Wirkungsfolgenabschätzung lagen, wenig ambitioniert.⁴⁰

Er empfahl dem Finanzministerium, die Programme im Bereich Sicherheits- und Verteidigungsforschung mit ambitionierten Zielen zu versehen und verstärkt messbare Kennzahlen sowie Indikatoren für Exzellenz in der Forschung zu definieren und anzuwenden.

- 8.3 Das Finanzministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass für KIRAS sechs, für FORTE drei Programmziele definiert seien; deren Erreichung sei im Zuge einer begleitenden Evaluierung erhoben worden. Unter Heranziehung der Evaluierungsberichte der Vorjahre seien die Zielwerte erhöht bzw. angepasst worden.

Bei KIRAS seien drei der sechs Zielwerte – somit die Hälfte – auf Auswertungen von Förderdaten bzw. auf Berechnungen volkswirtschaftlicher Effekte, die eigens für die Evaluierung durchgeführt worden seien, zurückzuführen; sie basierten somit im Wesentlichen nicht auf Befragungen. Evaluierungen würden sich, neben der Auswertung von Förderdaten, standardmäßig auf Befragungsdaten stützen. Da über mehrere Jahre begleitend evaluiert werde und dabei Projekte zu Beginn, zu Projektende und zwei Jahre nach Projektende behandelt würden ebenso wie ausgesuchte Aspekte abgelehnter Projekte, gehe dies über den Standard vieler Evaluierungen hinaus.

Zielwerte seien immer „eindimensional“, da sie nur einen messbaren Wert definieren; sie sollten aber durch weitere Aspekte ergänzt werden. Jedem Zielwert der Sicherheitsforschung (Sicherheitsklammer) würden daher im Durchschnitt zwei weitere Aspekte zugeordnet, um ein vollständigeres Bild zu erhalten. Zudem würden in jedem Jahr gesonderte Schwerpunktanalysen durchgeführt, um ein besseres

⁴⁰ siehe auch RH-Bericht „Forschungsförderungsprogramm COMET – „Competence Centers for Excellent Technologies“ (Reihe Bund 2018/38, TZ 33)

Verständnis für die jährlich wechselnden Schwerpunktthemen zu erhalten. Damit verfolge die Evaluierung der Sicherheitsklammer einen ganzheitlichen Ansatz.

- 8.4 Der RH nahm davon Kenntnis, dass drei der sechs Zielwerte im Förderprogramm KIRAS auf Auswertungen von Förderdaten bzw. Berechnungen volkswirtschaftlicher Effekte zurückzuführen waren. Er verwies auf seine Ausführungen, dass die Ziele gemäß den durchgeführten Evaluierungen umfassend erreicht wurden. Ungeachtet der genannten volkswirtschaftlichen Indikatoren beruhte die Beurteilung der Erreichung der Forschungsziele selbst (u.a. Erschließung neuer Forschungsbereiche, Aneignung von neuen Kompetenzen, positive Auswirkungen auf die Sicherheit im öffentlichen Raum sowie Ausbau von Exzellenz) hingegen auf Befragungen.

Einzelne in der Wirkungsfolgenabschätzung angestrebte Zielwerte der Sicherheitsforschung lagen unter den Werten des Ausgangszustands. Die Kennzahlen und Meilensteine der Wirkungsorientierung im Bereich Sicherheitsforschung waren für vier Jahre durchgängig unverändert und sahen u.a. eine Einvernehmensherstellung über die Kofinanzierung eines Trainingszentrums vor.

Nach Ansicht des RH wären konstant ambitionierte Ziele und deren Erreichung anzustreben und wäre jedenfalls die angestrebte Exzellenz in der inhaltlichen Forschung für die beiden Programme KIRAS und FORTE verstärkt herauszustreichen. Der RH anerkannte, dass die Zielwerte unter Heranziehung der Evaluierungsberichte der Vorjahre erhöht bzw. angepasst worden waren. Er verblieb jedoch bei seiner Empfehlung, die Programme im Bereich Sicherheits- und Verteidigungsforschung mit ambitionierten Zielen zu versehen und verstärkt messbare Kennzahlen sowie Indikatoren für Exzellenz in der Forschung zu definieren und anzuwenden.

Programmaufwendungen

9.1 (1) Die Kosten für die Abwicklung der Programme der Sicherheits- und Verteidigungsforschung setzten sich folgendermaßen zusammen:

- Mittel für die Fördernehmer,
- Aufwendungen für die administrativen Kostenbeiträge der abwickelnden FFG sowie
- Sachkosten, etwa Kosten für Personalleihen.

Auf Basis eines Assoziierungsvertrags zum Rahmenvertrag des Bundes mit der FFG übertrug das Landwirtschaftsministerium Programmmittel im Rahmen von Ausführungsverträgen an die FFG. Für das Jahr 2021 – im Jahr 2022 ressortierten die Agenten bereits zum Finanzministerium – waren dies 15,53 Mio. EUR:

- 9,45 Mio. EUR für KIRAS,
- 5 Mio. EUR für FORTE sowie
- 1,08 Mio. EUR für administrative Kosten.

Die Programmmittel für 2022 betragen insgesamt 20,43 Mio. EUR:

- 14 Mio. EUR für KIRAS,
- 5 Mio. EUR für FORTE und
- 1,43 Mio. EUR für administrative Kosten.

Die administrativen Kosten für die FFG wurden als Anteil an den Ausschreibungssummen ermittelt. Durch den Übergang der Sicherheits- und Verteidigungsforschung vom Klimaschutzministerium im Jahr 2020 auf das Landwirtschaftsministerium, das kein FFG-Eigentümerministerium⁴¹ war, erhöhte sich dieser vertraglich vereinbarte maximale Prozentsatz von 5 % auf 7,5 %. Dieser Maximalanteil wurde in der Regel u.a. aufgrund der Nutzung von Synergien und bisheriger Erfahrungen – nach Vorliegen der Endabrechnung – nicht zur Gänze ausgeschöpft.

(2) Ein Teil des Personalbedarfs des Ressorts im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungsforschung wurde sowohl im Landwirtschaftsministerium als auch in der Folge im Finanzministerium extern über Personalleihen bzw. Leasingverträge abgedeckt. Dafür waren folgende Mittel veranschlagt:

- für das Jahr 2020 im Landwirtschaftsministerium rd. 284.000 EUR,
- für das Jahr 2021 im Landwirtschaftsministerium rd. 350.000 EUR,
- für das Jahr 2022 im Finanzministerium rd. 394.000 EUR (gemeinsam mit den Bereichen Breitband und Telekommunikation).

⁴¹ Dies waren das Klimaschutzministerium sowie das Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft.

Teilweise erstreckte sich die Dauer von Personalleihen über mehrere Jahre und umfasste Zeiträume vor 2020, als die Sicherheits- und Verteidigungsforschung noch im vormaligen Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie angesiedelt war.

Zusätzlich zu den Personalleihen war dem Landwirtschaftsministerium ein Mitarbeiter des Bundesministeriums für Landesverteidigung zugeteilt; dies ging auf ein Verwaltungsübereinkommen aus 2018 zurück, in dem die damaligen Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie sowie für Landesverteidigung⁴² u.a. die personelle Beteiligung und Mitwirkung des Bundesministeriums für Landesverteidigung an der Sicherheits- und Verteidigungsforschung vereinbart hatten.

Die Verträge und Mittel zur Personalleihe betrafen von 2020 bis 2022 neun Personen. Diese waren nur zum Teil durchgängig der Sicherheits- und Verteidigungsforschung zugeteilt; zum Teil waren sie anderen Dienststellen zugeteilt bzw. über nachgeordnete Dienststellen angestellt. Teilweise wurden sie in den Bundesdienst übernommen. Für die Sicherheits- und Verteidigungsforschung waren daher zur Zeit der Gebarungüberprüfung drei Personen auf Basis derartiger Verträge tätig.

- 9.2 Der RH wies darauf hin, dass sich durch den Übergang der Sicherheits- und Verteidigungsforschung auf das Landwirtschaftsministerium sowie in der Folge auf das Finanzministerium der vertraglich vereinbarte maximale Prozentsatz, mit dem die administrativen Kosten der FFG ermittelt wurden, von 5 % auf 7,5 % der Ausschreibungssumme erhöhte.

Der RH merkte kritisch an, dass ein Teil des Personalbedarfs im Rahmen der Sicherheits- und Verteidigungsforschung sowohl im Landwirtschaftsministerium als auch im Finanzministerium über Personalleihen bzw. Leasingverträge abgedeckt wurde, die sich zudem teilweise über mehrere Jahre erstreckten. Der RH kritisierte, dass dadurch „graue“ Planstellen – Planstellen über den vom Nationalrat genehmigten Personalplan hinaus – geschaffen wurden. Diese Vorgehensweise schränkte die Steuerungsfunktion des Personalplans des Bundes ein. Darüber hinaus waren die dafür anfallenden Ausgaben im Rechnungsabschluss als Sachaufwand ausgewiesen.⁴³

Der RH empfahl dem Finanzministerium und dem Landwirtschaftsministerium, im Sinne einer transparenten Budgetierung die Erhöhung des Personalstands durch Personalleihen bzw. Leasingverträge möglichst zu vermeiden.

⁴² Ing. Norbert Hofer und Mario Kunasek

⁴³ siehe auch RH-Bericht „Geologische Bundesanstalt“ (Reihe Bund 2020/13, TZ 10 ff.) bzw. „Austria-Tech – Gesellschaft des Bundes für technologiepolitische Maßnahmen GmbH“ (Reihe Bund 2019/42, TZ 22 ff.)

- 9.3 (1) Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass u.a. aufgrund von Personalsynergien bei der FFG die tatsächlich geleisteten administrativen Kosten weit unter 7,5 % lägen und in den letzten Jahren sogar 5 % unterschritten hätten.

Von den drei Personen, die für die Sicherheits- und Verteidigungsforschung mittels Personalleihverträgen tätig gewesen seien, sei in der Zwischenzeit eine in den Bundesdienst übernommen worden; eine weitere Person habe die Stabsstelle verlassen, die dritte Person werde, wenn möglich, ebenfalls auf eine Planstelle übernommen. Im Zuge der Personalplanerstellung 2024 werde versucht, Planstellen in diesem Bereich zur Überführung dort bestehender Arbeitsleihen in Bundesdienstverhältnisse zu erwirken.

(2) Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums liege der Vorteil von Personalleihverträgen darin, flexibel auf akuten, kurzfristigen Personalbedarf reagieren zu können. Das Landwirtschaftsministerium gehe derartige Beschäftigungsverhältnisse nur in Ausnahmefällen ein.

Waldfondsforschung

Forschungsmaßnahmen

- 10.1 (1) Mit dem im Juli 2020 beschlossenen Waldfondsgesetz wurde ein Fonds, dotiert mit 350 Mio. EUR, zur Abgeltung von Borkenkäferschäden, zur Förderung klimafitter, artenreicher Wälder und zur Stärkung der Verwendung des Rohstoffs Holz eingerichtet. Das Waldfondsgesetz sah zur Erreichung dieser Ziele zehn Schwerpunktmaßnahmen vor.

Die Maßnahmen umfassten neben Förder- und Unterstützungsmaßnahmen insbesondere zur Wiederaufforstung und Abgeltung von Schäden auch die Förderung von Forschungsmaßnahmen. Dies waren gemäß Wirkungsorientierter Folgenabschätzung vor allem:

- Forschungsmaßnahmen zum Thema „Holzgas und Biotreibstoffe“ (Maßnahme 7) in Höhe von 31,50 Mio. EUR sowie
- Forschungsmaßnahmen zum Thema „Klimafitte Wälder“ (Maßnahme 8) in Höhe von 30 Mio. EUR.

Weitere der zehn Maßnahmen konnten zum Teil auch Forschung beinhalten, wie

- (Forschungs-)Maßnahmen zum Schadholzmanagement (Maßnahme 4),
- (Forschungs-)Maßnahmen zur Waldbrandprävention (Maßnahme 6),
- (Forschungs-)Maßnahmen zur verstärkten Verwendung des Rohstoffs Holz (Maßnahme 9) und
- (Forschungs-)Maßnahmen zur Förderung der Biodiversität im Wald (Maßnahme 10).⁴⁴

(2) Die für Forschungsmaßnahmen zum Thema „Klimafitte Wälder“ veranschlagten 30 Mio. EUR waren im Vergleich zu den bis dahin im Forstbereich vergebenen Forschungsvolumen hoch. Die diesbezüglich ausbezahlten Waldfondsmittel betragen rd. 4 Mio. EUR (2021) sowie 12,45 Mio. EUR (2022) und waren fast zur Gänze für die Steigerungen der gesamten Forschungsmittel in der Zentralstelle ausschlaggebend. Im Jahr 2020 hatten diese noch 3,94 Mio. EUR betragen (**TZ 5**). Der Dotierung im Bereich der Forschung lag keine nachvollziehbare Bedarfsanalyse zugrunde.

Insgesamt war das Fördervolumen des Waldfonds von 350 Mio. EUR vergleichsweise hoch⁴⁵ – auch im Vergleich zu den gesamten EU-Fördermitteln in Höhe von 29,52 Mio. EUR aus dem Programm für die ländliche Entwicklung 2014–2020 sowie für den Übergangszeitraum 2021 und 2022.

(3) Laut der Sonderrichtlinie zur Umsetzung und Durchführung der Förderungen gemäß Waldfondsgesetz (in der Folge: **Sonderrichtlinie Waldfonds**) musste die Fördermittelvergabe binnen zwei Jahren ab Inkrafttreten der Sonderrichtlinie (Februar 2021) erfolgen, die Auszahlung binnen vier Jahren. Dies war in diesem Zeitraum im Bereich der Forschung nicht möglich.

Gemäß Waldfondsgesetz konnten allerdings die bis Ende des Genehmigungszeitraums noch nicht gebundenen Fördermittel nach einer Maßnahmenevaluierung durch Verlängerung weiterverwendet werden. Nach der Beauftragung von Evaluierungen verlängerte das Landwirtschaftsministerium im Jahr 2022 die Fristen der Sonderrichtlinie Waldfonds. Dadurch konnten Förderungen im Rahmen der budgetären Möglichkeiten bis Jänner 2025 genehmigt und bis Jänner 2027 ausbezahlt werden.

⁴⁴ Der Waldfonds war ein Fonds öffentlichen Rechts ohne Rechtspersönlichkeit. Für die Abwicklung der Forschungsmaßnahmen sollten ergänzend die Abwicklungsvorgaben bestehender Förderinstrumente im Forschungsförderungsbereich herangezogen werden. Das Landwirtschaftsministerium konnte die Abwicklung selbst vornehmen, aber auch die FFG, die KPC, das BFW bzw. die Agrarmarkt Austria (AMA) im Namen und auf Rechnung des Ministeriums mit der Abwicklung betrauen.

⁴⁵ siehe auch RH-Bericht „Wald im Klimawandel: Strategien und Maßnahmen“ (Reihe Bund 2022/37, TZ 29)

(4) Mit der Abwicklung der Forschungsmaßnahmen zum Thema „Holzgas und Biotreibstoffe“ und für Maßnahmen zur verstärkten Verwendung des Rohstoffs Holz betraute das Landwirtschaftsministerium die FFG.

(5) Forschungsmaßnahmen zur Förderung der Biodiversität wickelte das Landwirtschaftsministerium im Einvernehmen mit dem Klimaschutzministerium ab, Forschungsmaßnahmen zum Schadh Holzmanagement und zur Waldbrandprävention – bei Vorhaben von bundesweiter Relevanz – das Landwirtschaftsministerium selbst.

Diese Maßnahmen – mit genehmigten Förderbeträgen von rd. 3 Mio. EUR – stuft das Landwirtschaftsministerium als forstfachspezifische, praxisnahe Förderprojekte ein, bei denen nur teilweise Anknüpfungspunkte zur Forschung bestanden. Daher wickelte es diese Maßnahmen nicht über die koordinierende Abteilung Forschung und Entwicklung, sondern über die bewilligende Stelle für Förderungen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds ab. Im Haushaltsprogramm Forschung wurden sie nicht verbucht und somit auch nicht als forschungswirksame Ausgaben.

(6) Die Forschungsmaßnahmen zum Thema „Klimafitte Wälder“ wickelte das Landwirtschaftsministerium als Kernthema der Forschungen im Bereich Waldfonds selbst ab. Gemäß Landwirtschaftsministerium war das Budget dafür zur Gänze forschungswirksam und dementsprechend budgetär zugeordnet.

Einen Teil der Projekte zum Thema „Klimafitte Wälder“ – jene, die unter den Fördergegenstand „Forschungsprojekte und dafür notwendige Infrastrukturen“ der Sonderrichtlinie Waldfonds fielen – wickelte das Landwirtschaftsministerium über den Forschungs–Jour–Fixe und die Forschungsplattform DaFNE ab. Die Auszahlungen erfolgten über das Landwirtschaftsministerium. Den anderen Teil der Projekte zum Thema „Klimafitte Wälder“ in Höhe von 4,61 Mio. EUR, die das Landwirtschaftsministerium als die Forschung begleitende Projekte einstuft⁴⁶, wickelte es über eine interne Bewilligungsstelle für Förderungen ab. Diese Auszahlungen waren über die Agrarmarkt Austria (**AMA**) vorgesehen.

- 10.2 Der RH stellte fest, dass die Fördervolumen des Waldfonds für Forschungsmaßnahmen im Vergleich zu den bis zur Errichtung des Waldfonds eingesetzten Mitteln des Landwirtschaftsministeriums im Bereich Forst und ländliche Entwicklung hoch waren. Sie erhöhten für einen begrenzten Zeitraum die Forschungsmittel des Landwirtschaftsministeriums deutlich (**TZ 5**). Der RH merkte kritisch an, dass diese Mittel – ohne nachvollziehbare Bedarfsanalyse⁴⁷ – lediglich für einen zeitlich befristeten Zeitraum zur Verfügung standen, so dass deren Verwendung vorerst bis 2027 verlängert werden musste, um diese ausgeben bzw. abwickeln zu können.

⁴⁶ z.B. Fallstudien, Konzepte, Grundlagenarbeiten sowie der Ankauf von Daten, Modellen, Grundstücksicherungen, Anlage und Betreuung von Klimaforschungswäldern etc., die alleine keine Forschung darstellten

⁴⁷ siehe RH–Bericht „Wald im Klimawandel: Strategien und Maßnahmen“ (Reihe Bund 2022/37, TZ 29)

Für den RH war die Abgrenzung von Forschungsmaßnahmen und forschungsbegleitenden oder ähnlichen Maßnahmen nicht immer nachvollziehbar, da das Landwirtschaftsministerium wesentliche Teile der Forschungspakete in den Maßnahmen des Waldfonds nicht als Forschung einstuft. Der RH hielt dazu kritisch fest, dass das Landwirtschaftsministerium einzelne Projekte derselben Forschungsmaßnahme über den Forschungs–Jour–Fixe und die Forschungsplattform DaFNE abwickelte und auszahlte, andere Projekte über eine interne Bewilligungsstelle für Förderungen abwickelte und eine Auszahlung über die AMA vorsah. Für den RH war dabei wesentlich, dass auch die über die AMA auszahlenden Mittel im Haushaltsprogramm Forschung verbucht werden und somit als forschungswirksame Ausgaben des Ressorts aufscheinen. Er verwies diesbezüglich auf seine Empfehlung in **TZ 6**, die Ausgaben für Forschung umfassend und nachvollziehbar als forschungswirksame Ausgaben zu verbuchen.

Der RH wies zudem auf die unterschiedlichen Abwicklungsmöglichkeiten der Forschungsmaßnahmen des Waldfonds im Landwirtschaftsministerium und durch Dritte hin.

Wie schon in seinem Bericht „Wald im Klimawandel: Strategien und Maßnahmen“ (Reihe Bund 2022/37, TZ 29) empfahl der RH dem Landwirtschaftsministerium, dem Nationalrat regelmäßig über die Mittelverwendung im Rahmen des Waldfonds sowie über die noch verfügbaren Mittel Bericht zu erstatten, um eine transparente Abwicklung dieser Förderungen sicherzustellen.

- 10.3 Das Landwirtschaftsministerium verwies in seiner Stellungnahme auf seine weiterhin gültige Stellungnahme zum RH–Bericht Reihe Bund 2022/37, wonach zwar keine gesetzliche Bestimmung für eine Auskunftspflicht an den Nationalrat bestehe, im Zuge der Beantwortung parlamentarischer Anfragen jedoch Auskunft über den Umsetzungsstand gegeben worden sei.⁴⁸ Zudem sei im parlamentarischen Ausschuss für Land- und Forstwirtschaft eine Berichterstattung erfolgt.

⁴⁸ siehe RH–Bericht „Wald im Klimawandel: Strategien und Maßnahmen“ (Reihe Bund 2022/37, TZ 29)

Sonderrichtlinie Waldfonds

- 11.1 (1) Das Landwirtschaftsministerium erließ im Februar 2021 die Sonderrichtlinie Waldfonds⁴⁹, die u.a. Kostenobergrenzen für Personalkosten sowie Gemeinkosten vorsah (**TZ 12**). Zudem war die Reisegebührenvorschrift⁵⁰ des Bundes anzuwenden. Personalgemeinkosten waren mit einem Pauschalsatz von 15 % der anrechenbaren direkten Personalkosten förderbar.

Die Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (**ARR 2014**)⁵¹ waren Bestandteil der Sonderrichtlinie Waldfonds und in den Förderverträgen zu berücksichtigen. Sie legten Rahmenbedingungen und Mindestkriterien für die bundeseinheitliche Vergabe von Förderungen aus Bundesmitteln fest, z.B. Vermeidung unerwünschter Mehrfachförderung, Festlegung förderbarer Kosten, Kontrolle, Rückzahlung und Einstellung der Förderung, Aufbewahrungsfristen und die Legaldefinition der Förderungen⁵². Die widmungsgemäße Verwendung war sachlich und zahlenmäßig über regelmäßige Verwendungsnachweise zu kontrollieren. Gesamtförderungen der letzten drei Jahre des Förderwerbers sowie beabsichtigte Förderansuchen waren bekannt zu geben.

Für die Forschungsmaßnahmen zum Thema „Klimafitte Wälder“ konnte das Landwirtschaftsministerium laut einer Ausnahmebestimmung in der Sonderrichtlinie Waldfonds Forschungsaufträge auch als Werkverträge vergeben, die aus den Fördermitteln finanziert waren. Die Allgemeinen Bestimmungen der Sonderrichtlinie bzw. der ARR 2014 galten laut Sonderrichtlinie für diese Werkverträge nicht.

(2) Das Landwirtschaftsministerium vergab bis Mai 2022 für Forschungsmaßnahmen zum Thema „Klimafitte Wälder“ 24 Werkverträge mit einem Volumen von 23,79 Mio. EUR über die Forschungsplattform DaFNE, davon 15 Werkverträge an die Universität für Bodenkultur Wien und neun an das BFW. Das Landwirtschaftsministerium rechnete 16 Werkverträge pauschal ab, d.h. ohne Verwendungsnachweise und belegmäßige Kontrollen. Acht Werkverträge waren abrechnungspflichtig.

(3) Im September 2021 merkte die Interne Revision des Landwirtschaftsministeriums bei Prüfung eines Waldfonds-Projekts an, dass die gesetzlichen Vorgaben die Vergabe von Fördermitteln über Werkverträge nicht vorsahen. Die Förderabwicklung müsse gemäß Sonderrichtlinie Waldfonds bzw. ARR 2014 erfolgen. Überdies sei

⁴⁹ zuletzt geändert mit März 2022

⁵⁰ BGBl. 133/1955 i.d.g.F.

⁵¹ Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln, BGBl. II 208/2014 i.d.g.F.

⁵² Aufwendungen des Bundes, die er im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung (Art. 17 B-VG, BGBl. 1/1930 i.d.g.F.) einer außerhalb der Bundesverwaltung stehenden Person oder Personengesellschaft auf Grundlage eines privatrechtlichen Förderungsvertrags aus Bundesmitteln für eine förderungswürdige Leistung ohne geldwerte Gegenleistung gewährte

eine Pauschalvergütung, wie bei 16 Projekten vereinbart, nicht vorgesehen. Bei Förderungen habe der Antragsteller seine Sach- und Personalkosten nachzuweisen.

Die Fachsektion im Landwirtschaftsministerium wies darauf hin, dass auch Werkverträge für Forschungsprojekte im Wesentlichen Werkverträge waren, bei denen aber Fördererelemente einfließen würden und die Kosten für pauschalisierte Projekte zudem bekannt waren. Vor diesem Hintergrund änderte das Landwirtschaftsministerium ab November 2021 seine Vorgehensweise: Die Sonderrichtlinie Waldfonds war nunmehr Bestandteil des Werkvertrags, die Fördernehmer mussten Verwendungsnachweise vor Zahlungen durch das Landwirtschaftsministerium erbringen und Selbsterklärungen über beantragte und erhaltene Förderungen abgeben. Kostenobergrenzen der Sonderrichtlinie Waldfonds waren auch für die Werkverträge einzuhalten, die Verträge wurden auf abrechnungspflichtige Verträge mit Belegaufbewahrungspflichten umgestellt.

Die geänderte Vorgehensweise galt nicht rückwirkend und damit nicht für die 16 bis dahin genehmigten Waldfonds-Projekte mit einem Volumen von 10,02 Mio. EUR.

Bei diesen 16 Projekten hatte das Landwirtschaftsministerium keine Aufbewahrungspflicht von zehn Jahren vereinbart, Selbsterklärungen über Förderungen fehlten. Die Projektkalkulationen unterlagen nicht den Kostenobergrenzen der Sonderrichtlinie Waldfonds für Personal, Reisekosten und Gemeinkosten. Das Landwirtschaftsministerium zahlte bei pauschal abgerechneten Werkverträgen die Entgelte auf Basis der geplanten Kosten, ohne die Ist-Kosten zu kennen. Detailabrechnungen und Belegnachweispflichten entfielen. Zudem genehmigte das Landwirtschaftsministerium höhere Personalkostensätze bzw. Gemeinkostenpauschalen, als in der Sonderrichtlinie Waldfonds vorgesehen.

Belege fehlten auch für Sachkosten, bei Reisekosten waren Sammelpositionen angeführt. Bei einem Projekt fehlten Belege für Leistungen eines Subauftragnehmers, die er von einem weiteren, dem Landwirtschaftsministerium unbekanntem Subauftragnehmer zugekauft hatte. Das Volumen dieser Subvergabe betrug 433.203 EUR. Im Vertragsakt war ein Blanko-Werkvertrag hinterlegt.

- 11.2 Der RH hielt fest, dass das Landwirtschaftsministerium für die Vergabe von Förderungen aus dem Waldfonds die Sonderrichtlinie Waldfonds erließ, die den Bestimmungen der ARR 2014 folgte und die Kostenobergrenzen für Personalkosten und Gemeinkosten sowie regelmäßige Verwendungsnachweise und Abrechnungen vor Auszahlung der Förderung vorsah. Aufgrund einer Ausnahmebestimmung für die Forschungsmaßnahmen zum Thema „Klimafitte Wälder“ vergab das Landwirtschaftsministerium bis Mai 2022 über die Forschungsplattform DaFNE 24 Werkverträge mit einem Volumen von insgesamt 23,79 Mio. EUR.

Der RH merkte an, dass die Anwendung der Sonderrichtlinie Waldfonds und deren Integration in die Werkverträge erst im November 2021, nach Intervention der Internen Revision, erfolgte. Er sah kritisch, dass das Landwirtschaftsministerium bis zu diesem Zeitpunkt fördermittelfinanzierte Werkverträge mit einem Volumen von 10,02 Mio. EUR für Projekte vergeben hatte, die im Wesentlichen keine Kostenobergrenzen für Personal, Reisekosten und Gemeinkosten, keine Detailabrechnungen und auch keine Belegnachweispflichten enthielten. Dementsprechend fehlten in den Projekten Belege für wesentliche Kostenpositionen bzw. genehmigte das Landwirtschaftsministerium höhere Personalkostensätze bzw. Gemeinkostenpauschalen, als in der Sonderrichtlinie Waldfonds vorgesehen. Er kritisierte weiters, dass Selbsterklärungen über Förderungen fehlten und der Fördernehmer somit keine Nachweise über etwaige Doppelförderungen vorlegen musste.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, die Bestimmungen der Sonderrichtlinie Waldfonds zur Nichtanwendbarkeit der Sonderrichtlinie bei Vergabe von Werkverträgen zu aktualisieren, weil dies seit November 2021 nicht mehr der tatsächlichen Abwicklung entsprach.

Weiters verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 15 zu zweckmäßigen Kostendeckelungen von Personal- und Gemeinkosten.

- 11.3 Das Landwirtschaftsministerium merkte in seiner Stellungnahme an, die Sonderrichtlinie zeitnah zu ändern. Es habe bereits eine juristische Stellungnahme erstellt. Das vom RH angesprochene Thema sei dem Landwirtschaftsministerium bekannt.
- 11.4 Der RH entgegnete dem Landwirtschaftsministerium, dass es bis November 2023 die Änderungen vom November 2021 nicht in die Sonderrichtlinie Waldfonds integriert hatte, obwohl eine neue Version der Sonderrichtlinie im März 2022 in Kraft trat. Somit entsprach die Sonderrichtlinie seit zwei Jahren nicht mehr der tatsächlichen Projektabwicklung.
- 12.1 (1) Die Sonderrichtlinie Waldfonds regelte u.a. die anrechenbaren (förderbaren) Kosten. So war beispielsweise Personalaufwand nur bis zu jener Höhe anrechenbar, die dem Gehaltsschema des Bundes für die Verwendungsgruppe A1 Gehaltsstufe 9 entsprach. Diese Kostenobergrenze lag – inklusive Sonderzahlungen und Dienstgeberbeiträgen – im Jahr 2022 bei rd. 87.160 EUR pro Jahr bzw. 50,67 EUR pro Stunde.

Für Sachkosten, z.B. Personalkosten bei Subauftragnehmern, war bei anderen Sonderrichtlinien⁵³ des Landwirtschaftsministeriums – mit inhaltlichen Überschneidungen zum Waldfonds – derselbe Personalkostensatz maßgeblich. Gemäß der

⁵³ Sonderrichtlinie für die ländliche Entwicklung (LE-Projektförderungen), Sonderrichtlinie des Landwirtschaftsministers zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft aus nationalen Mitteln

Sonderrichtlinie Waldfonds konnten hingegen Kostensätze bis zu 150 EUR pro Stunde verrechnet werden.

(2) Bei einem exemplarisch vom RH ausgewählten Projekt beantragte ein Wirtschaftsforschungsinstitut im Oktober 2021 Fördermittel. Subauftragnehmer waren u.a. das BFW und eine nachgeordnete Dienststelle des Landwirtschaftsministeriums. Die Gesamtkosten des Projekts beliefen sich auf 588.000 EUR. Die beantragten Personalkosten des Wirtschaftsforschungsinstituts betrugen 196.574 EUR bzw. 33,4 % der Gesamtkosten und überschritten die Kostenobergrenzen der Sonderrichtlinie Waldfonds um mehr als 140 %. Im Februar 2022 zog das Wirtschaftsforschungsinstitut das Projekt wegen Änderungsbedarfs zurück. Das BFW übernahm die Projektleitung und reichte das Projekt erneut ein. Im neu eingereichten und in der Folge genehmigten Projekt war das Wirtschaftsforschungsinstitut Subauftragnehmer mit gleichen Kostensätzen wie im zurückgezogenen Projekt. Die Personalkosten betrugen 191.904 EUR bzw. 38,4 % der Projektkosten. Die Gesamtkosten änderten sich geringfügig und lagen nunmehr bei 500.318 EUR.

- 12.2 Der RH bemängelte, dass gemäß Sonderrichtlinie Waldfonds für Sachkosten bei Subauftragnehmern Kostensätze bis zu 150 EUR pro Stunde verrechnet werden konnten und somit Subauftragnehmer bei Waldfonds-Projekten nahezu dreimal so hohe Personalkosten abrechnen konnten wie die Projektwerber selbst. Bei Projekten nach anderen Sonderrichtlinien des Landwirtschaftsministeriums war dies unterbunden.

Der RH hielt dazu kritisch fest, dass bei einem von ihm überprüften Projekt die Personalkosten die Kostenobergrenze der Sonderrichtlinie Waldfonds um mehr als 140 % überschritten und somit richtliniengemäß nicht angerechnet werden konnten. Das Landwirtschaftsministerium genehmigte dieses Projekt allerdings nach einem Wechsel von Projektleitung und Subauftragnehmer im Rahmen einer Wiederreichung zu gleichen Kostensätzen. Die Differenzierung zwischen Personalkosten der Projektleitung und Personalkosten von Subauftragnehmern war unsachlich, weil dadurch Kostenobergrenzen für Personal als Sachkosten umgangen werden konnten. Nach Ansicht des RH wäre die Obergrenze für Personalkosten zweckmäßigerweise auch bei Subauftragnehmern anzuwenden.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, Abweichungen der Personalkostenobergrenzen für die in Sachkosten verrechneten Personalkosten nur in begründeten Ausnahmefällen zu akzeptieren, um einen sparsamen und zweckmäßigen Mitteleinsatz sicherzustellen.

- 12.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums habe das Wirtschaftsforschungsinstitut in der ersten Einreichung den fachlichen Bezug zum Thema „Klimafitte Wälder“ nicht ausreichend dargestellt. Daher sei der Antrag abgelehnt worden,

um eine Überarbeitung zu ermöglichen. Aufgrund der fachlichen Expertise und des geänderten Schwerpunkts habe das BFW als Projektleitung den Antrag erneut eingereicht.

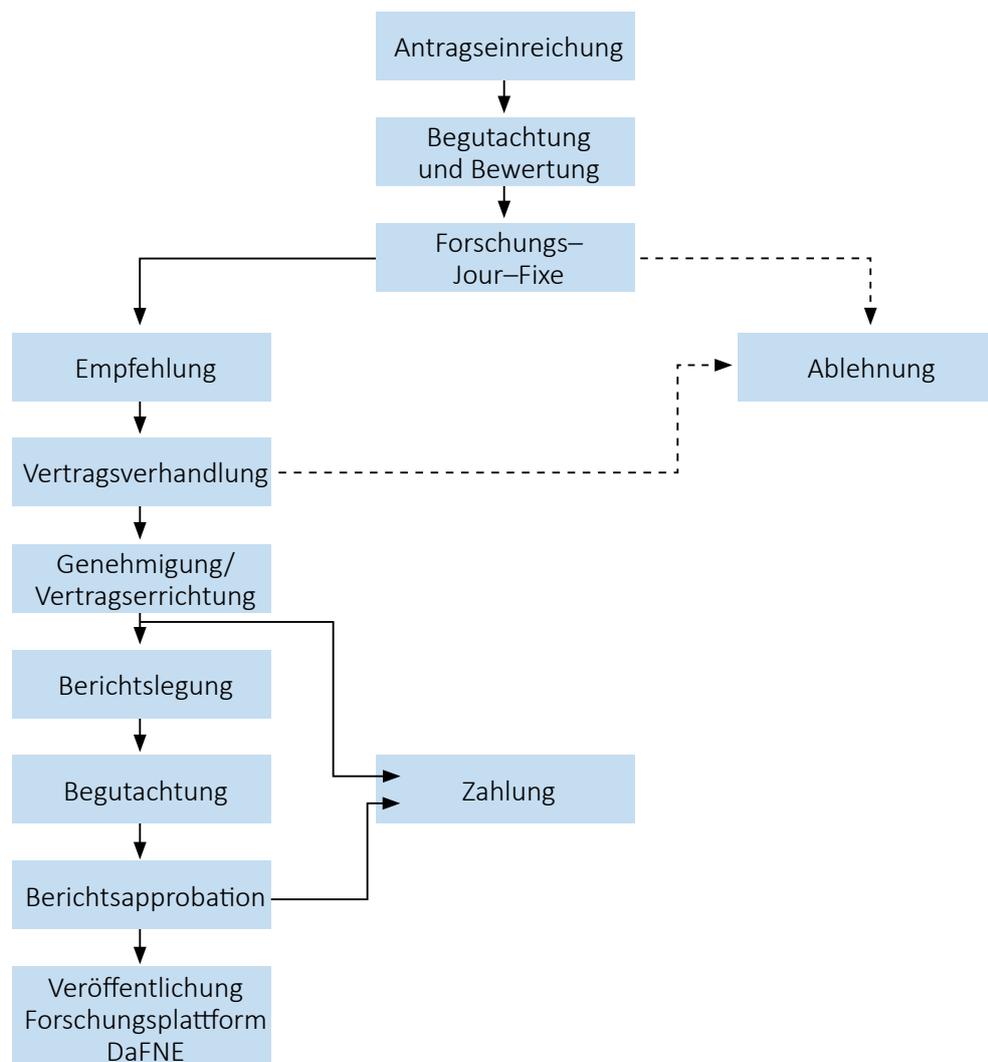
- 12.4 Der RH wies darauf hin, dass nicht das Landwirtschaftsministerium den Antrag abgelehnt, sondern das Wirtschaftsforschungsinstitut den Antrag zurückgezogen hatte. Zwischenzeitlich hatte die Interne Revision die Anwendung der Sonderrichtlinie Waldfonds und u.a. eine Kostenobergrenze für Personalkosten erwirkt (**TZ 11**). Das Landwirtschaftsministerium genehmigte dieses Projekt nach einem Wechsel von Projektleitung und Subauftragnehmer im Rahmen einer Wiedereinreichung, nachdem Subauftragnehmer bei Waldfonds-Projekten nahezu dreimal so hohe Personalkosten abrechnen konnten wie die Projektwerber selbst. So konnten festgelegte Kostenobergrenzen sowohl für Personal als auch für Sachkosten umgangen werden. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Forschungs-Jour-Fixe

- 13.1 (1) Gemäß Organisationshandbuch des Landwirtschaftsministeriums war der Forschungs-Jour-Fixe das zentrale Entscheidungsgremium für Projekte der Antrags- und Auftragsforschung. Das Gremium diente auch zur sektionsübergreifenden Information über alle Forschungsvorhaben und das Forschungsbudget. Den Vorsitz hatte die koordinierende Abteilung Forschung und Entwicklung inne, die eine einheitliche Abwicklung von Forschungsprojekten sicherstellte.

Die folgende Abbildung zeigt die Einbindung des Forschungs-Jour-Fixe in die Abwicklung von Forschungsprojekten:

Abbildung 2: Abwicklung von Forschungsprojekten



Quelle: BML; Darstellung: RH

(2) Das Landwirtschaftsministerium regelte die Aktivitäten des Forschungs-Jour-Fixe mit einer Geschäftsordnung. Bis April 2020 waren alle forschungsaktiven Fachabteilungen, Sektionsleitungen und das Büro der Bundesministerin bzw. des Bundesministers im Gremium vertreten. Im Mai 2020 erließ das Landwirtschaftsministerium eine neue Geschäftsordnung mit dem Ziel, die Entscheidungsprozesse ressourcenschonender zu gestalten. Die Sektionen und forschungsaktiven Fachabteilungen waren nunmehr über Sektionsforschungs Koordinatorinnen und -koordinatoren vertreten. Im September 2022 und im Februar 2023 wurde die Geschäftsordnung erneut adaptiert. Die Sektionen konnten nunmehr jeweils zwei

Personen in das Gremium entsenden und für die Forschungskordinatorinnen und –koordinatoren eine Stellvertretung nominieren.

Finale Entscheidungen bzw. Projektfinanzierungen bis zur Vertragserstellung sollten innerhalb eines möglichst kurzen Zeitraums von maximal drei bis vier Monaten erfolgen. Das Landwirtschaftsministerium überwachte dieses Ziel nicht durch Monitoring.

(3) Die Projektanträge bzw. die Forschungsthemen durchliefen u.a. eine inhaltliche Beurteilung durch ressortinterne oder externe Gutachten.⁵⁴ Diese wiesen auf inhaltliche Mängel oder allfällige Doppelgleisigkeiten hin. Forschungsaktive Fachabteilungen gaben Rückmeldungen zu den Sitzungsprotokollen und Forschungsprojekten oder übermittelten Stellungnahmen bzw. Gutachten, waren aber auch zum Teil selbst in Projekte eingebunden.

Auch die nachgeordneten forschungsaktiven Dienststellen waren im Anlassfall als Gutachter für Projekte, aber auch in begleitenden Projektgruppen tätig. Darauf bezugnehmende Regelungen zu Interessenkonflikten enthielt die Geschäftsordnung nicht.

Bei einem Projekt zum Forschungsthema Wasserwirtschaft unterstützte das Landwirtschaftsministerium beispielsweise die Projektwerber bei der Einreichung nach § 21 Umweltförderungsgesetz⁵⁵ und mangels Finanzierungszusage in weiterer Folge bei der Einreichung über die Forschungsplattform DaFNE. Dieselben Fachabteilungen erstellten auch das Gutachten für den Forschungs–Jour–Fixe, auf dessen Grundlage das Projekt genehmigt wurde.

- 13.2 Der RH erachtete den koordinierten Prozess des Landwirtschaftsministeriums bei den Projekten der Antrags- und Auftragsforschung als zweckmäßig, ebenso die Etablierung des Entscheidungsgremiums Forschungs–Jour–Fixe. Er merkte allerdings an, dass das Landwirtschaftsministerium die Erreichung eines seiner Ziele – die Vertragserstellung innerhalb eines möglichst kurzen Zeitraums von maximal drei bis vier Monaten – nicht monitorte.

Der RH hielt weiters fest, dass Regelungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten in der Geschäftsordnung des Forschungs–Jour–Fixe fehlten. Nach Ansicht des RH war eine Regelung geboten, weil die Fachabteilungen, aber auch nachgeordnete forschungsaktive Dienststellen im Anlassfall sowohl als Gutachter für Forschungs-

⁵⁴ Zur Stellungnahme eingeladen wurden auch ausgegliederte Organisationseinheiten, Universitäten sowie weitere externe Expertinnen und Experten, z.B. der Landwirtschaftskammer.

⁵⁵ Aufgrund von § 21 Umweltförderungsgesetz konnte das Landwirtschaftsministerium – unter Berücksichtigung des F&E EU–Rahmenprogramms – Forschungsvorhaben und deren Publikationen fördern. Abwicklungsstelle war die KPC.

projekte als auch in der Projektmitarbeit bzw. in begleitenden Projektgruppen tätig sein konnten.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, Regelungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten in die Geschäftsordnung des Forschungs–Jour–Fixe aufzunehmen.

- 13.3 Das Landwirtschaftsministerium sagte in seiner Stellungnahme die Umsetzung zu. Zudem würden laut Geschäftsordnung des Forschungs–Jour–Fixe die Forschungsbeauftragten der Sektionen sowie das Büro des Bundesministers eingeladen. Die Stellungnahmen würden die Gremiumsentscheidung unterstützen, seien aber alleine nicht ausreichend für eine positive Entscheidung und würden vom Gremium entsprechend gewichtet. Zu den Antragsinhalten gebe es eine Abstimmung und Begutachtung mit den Fachabteilungen im Haus. Die Einbindung der übrigen Fachabteilungen und gegebenenfalls der forschungsaktiven Dienststellen in projektbegleitende Arbeitsgruppen sei erwünscht und diene zur fachspezifischen Begleitung der Projekte. Unabhängig davon prüfe das Landwirtschaftsministerium Änderungen der Geschäftsordnung in diesem Bereich, um für zukünftige Fälle Vorkehrungen zu treffen.

Schwerpunkte

- 14.1 (1) Im überprüften Zeitraum konnten Forscherinnen und Forscher über die Forschungsplattform DaFNE laufend Projektanträge an das Landwirtschaftsministerium einreichen. Zeitliche (Projektdauer) und finanzielle (Projektvolumen) Einschränkungen legte das Landwirtschaftsministerium nicht fest. Die Themen sollten einem Schwerpunkt des „Programms für Forschung und Entwicklung im BMLRT, 2020–2025“ entstammen. In der Regel fanden im Zuge der Projekteinreichung Abstimmungsgespräche zwischen den Projektwerberinnen und –werbern mit dem Landwirtschaftsministerium statt.

(2) Im Jahr 2021 veranstaltete das Landwirtschaftsministerium einen virtuellen „Tag der Ressortforschung“ mit dem Thema „Digitalisierung“ und im Jahr 2022 als Präsenzveranstaltung mit dem Thema „Versorgungs- und Ernährungssicherheit“. Ziele waren u.a., eine Plattform zur Vernetzung zwischen Wissenschaft und Praxis zu schaffen sowie Ideen für neue Forschungsprojekte zu gewinnen. In beiden Jahren veröffentlichte das Landwirtschaftsministerium im Nachgang gesonderte Ausschreibungen („Calls“) für diese ausgewählten Schwerpunktthemen. Diese Calls waren zeitlich befristet und finanziell gedeckelt – im Jahr 2021 mit 2 Mio. EUR und im Jahr 2022 mit 3 Mio. EUR. Der Förderbeitrag durfte je Projekt 250.000 EUR nicht überschreiten.

Im Jahr 2022 wurden 20 Projektanträge zur gesonderten Ausschreibung Versorgungs- und Ernährungssicherheit eingereicht. Von den eingereichten Forschungsprojekten waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vier Projekte im Laufen, drei weitere genehmigt. Parallel dazu blieb die Möglichkeit der regulären Einreichung aufrecht, so dass das Landwirtschaftsministerium neben den gesonderten Ausschreibungen auch weitere Forschungsprojekte zum Thema „Ernährungs- und Versorgungssicherheit“ mit höheren Volumen genehmigte.

(3) Für die virtuelle Veranstaltung zum „Tag der Ressortforschung“ im Jahr 2021 beauftragte das Landwirtschaftsministerium ein Beratungsunternehmen um 14.940 EUR (inkl. USt) mit der technischen Umsetzung. Für die in Präsenz abgehaltene Veranstaltung im Jahr 2022 bezahlte das Landwirtschaftsministerium rd. 90.600 EUR⁵⁶ (Beratungsunternehmen, Raummiete, Technik, Gebühren für Musikbeiträge etc.).

- 14.2 Der RH hielt fest, dass im Landwirtschaftsministerium Forschungsprojekte zu den Schwerpunktthemen des Forschungsprogramms, u.a. „Digitalisierung“ und „Versorgungs- und Ernährungssicherheit“, ganzjährig unbefristet ohne finanzielle Höchstgrenze eingereicht werden konnten. Für den RH war nicht nachvollziehbar, dass das Landwirtschaftsministerium parallel dazu zu zeitlich befristeten Projekteinreichungen mit identen Schwerpunktthemen aufrief und in der Folge sowohl Forschungsprojekte der befristeten Ausschreibung als auch der regulären Einreichung genehmigte. Nach Ansicht des RH standen diese befristeten Calls in Konkurrenz zu den Schwerpunktthemen.

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium, vor dem Hintergrund der laufenden Ausschreibungen die Wirkung von befristeten Calls zu evaluieren.

Der RH hielt ergänzend fest, dass sich die Kosten für die Veranstaltung „Tag der Ressortforschung“ nach der virtuellen Veranstaltung des Jahres 2021 im Folgejahr deutlich erhöhten.

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium, für den „Tag der Ressortforschung“ Nutzen und Kosten der Veranstaltung zu prüfen und auf einen zweckmäßigen Mitteleinsatz zu achten.

- 14.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums stünden die befristeten Calls nicht in Konkurrenz zu den Schwerpunktthemen, da für die Calls zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt worden seien. Eine Evaluierung der Wirkung der Calls werde geprüft. Die Empfehlung zu den Kosten des „Tags der Ressortforschung“ nehme das Landwirtschaftsministerium zur Kenntnis. Ein Vergleich mit einer digitalen und

⁵⁶ enthält Teilbeträge ohne USt

zudem während der COVID-19-Pandemie im kleinsten Ausmaß abgehaltenen Veranstaltung erscheine wenig zielführend. Bereits beim „Tag der Ressortforschung“ im Jahr 2023 seien die Kosten gegenüber 2022 reduziert worden.

Richtlinien

15.1 (1) Das Landwirtschaftsministerium erließ im April 2022 die Richtlinie „Guidelines für Einreichung, Berichtslegung und projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit“. In dieser Richtlinie waren u.a. Mindestkriterien für die Einreichung, die Kalkulation und das Berichtswesen für die in der Forschungsplattform DaFNE abgewickelten Projekte definiert; davor hatte es keine schriftlichen Richtlinien gegeben.

(2) Die Forschungsprojekte waren finanziell zu prüfen und nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit zu beurteilen. Die Projektkosten waren nachvollziehbar zu kalkulieren und nach Personal-, Material- und Reisekosten sowie Kosten für Fremdleistungen aufzuteilen. Die Kosten waren mit Angeboten nachzuweisen. Musterkalkulationen oder generelle Kalkulationssätze für Personal-, Sach- und Overheadkosten gab es nicht.

Kostenobergrenzen legte das Landwirtschaftsministerium – im Unterschied zu anderen Sonderrichtlinien des Landwirtschaftsministeriums⁵⁷, die ebenfalls die Finanzierung von Forschungs- und Innovationsprojekten umfassten – nicht fest. So enthielt z.B. die Sonderrichtlinie Waldfonds (TZ 11) für Projekte des Waldfonds, die teilweise auch über die Forschungsplattform DaFNE abgewickelt wurden, Kostenobergrenzen für Overheadkosten.⁵⁸

⁵⁷ z.B. Sonderrichtlinie Waldfonds, Sonderrichtlinie für die ländliche Entwicklung (LE-Projektförderungen), Sonderrichtlinie des Landwirtschaftsministers zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft aus nationalen Mitteln, Sonderrichtlinie Imkereiförderung

⁵⁸ Für Personalkosten war die maßgebliche Kostenobergrenze die Verwendungsgruppe A1 Gehaltsstufe 9 für Beamtinnen und Beamte der Allgemeinen Verwaltung inklusive Sonderzahlungen und Dienstgeberbeiträgen (TZ 12). Die Obergrenze für Gemein- bzw. Overheadkosten waren 15 % der Personalkosten.

Das Landwirtschaftsministerium wandte allerdings bei einigen Auftragnehmern Richtsätze zur Plausibilisierung der Personalkosten an.

- Die Universität für Bodenkultur Wien verwendete beispielsweise Projektkostensätze für wissenschaftliches Personal, die bei Drittmittelprojekten anzuwenden waren. Sie lagen unter der Kostenobergrenze der Sonderrichtlinie Waldfonds.⁵⁹
- Mit der AGES bestand eine Vereinbarung über die anzuwendenden Kostensätze.⁶⁰

Für Personalkosten bei außeruniversitären Forschungseinrichtungen, z.B. Vereinen und Ingenieurbüros, bzw. bei selbstständigen Forscherinnen und Forschern verfügte das Landwirtschaftsministerium über keine Richtsätze.

(3) Die Forschungsprojekte waren inhaltlich durch Gutachten zu prüfen. In der Regel lagen zumindest zwei Stellungnahmen vor. Richtlinien für die Nominierung der Gutachterinnen und Gutachter, Mindestinhalte der Begutachtung und Bewertungskriterien gab es nicht. Einzelne Stellungnahmen waren heterogen und schwer vergleichbar. Sie reichten von detaillierten Bewertungen bis zur einfachen Befürwortung des Projektantrags. Die Berücksichtigung kritischer Stellungnahmen bzw. geforderte Verbesserungen waren nicht nachvollziehbar dokumentiert.

- 15.2 Der RH bemängelte, dass das Landwirtschaftsministerium erst mit April 2022 eine Richtlinie für die Abwicklung der Projekte der Forschungsplattform DaFNE erließ, in der es Mindestkriterien für die Einreichung, die Kalkulation und das Berichtswesen schriftlich festlegte.

Er stellte fest, dass das Landwirtschaftsministerium für über die Forschungsplattform DaFNE abgewickelte Forschungsprojekte keine einheitlichen Kostenobergrenzen und Musterkalkulationen und keine einheitlichen Vorgaben für Personal-, Sach- und Overheadkosten definiert hatte. Er wies darauf hin, dass andere Sonderrichtlinien des Landwirtschaftsministeriums, die ebenfalls die Finanzierung von Forschungs- und Innovationsprojekten umfassten, Kostenobergrenzen für Personal- und Sachkosten vorsahen; diese orientierten sich u.a. an den Gehaltsschemata des Bundes. Der RH bemängelte auch, dass das Landwirtschaftsministerium bei der Abwicklung der Forschungsprojekte keine einheitlichen Overheadkosten verwendete. Nach seiner Ansicht wären – ebenso wie bei Förderprogrammen – in vertrag-

⁵⁹ Diese Beträge entsprachen dem Kollektivvertrag inklusive Sonderzahlungen und Dienstgeberbeiträgen. Sie betragen für vollzeitbeschäftigte wissenschaftliche Projektmitarbeiterinnen bzw. Projektmitarbeiter je Projektmonat im Jahr 2022 inklusive 13. und 14. Monatsgehalt und Dienstgeberbeiträgen höchstens 6.742 EUR.

⁶⁰ Mit der AGES hatte das Landwirtschaftsministerium eine Vereinbarung getroffen, wonach bei Beauftragungen 30 % der Personalkosten abzuziehen waren. Diese 30 % stammten aus der Basisfinanzierung der AGES, die das Landwirtschaftsministerium leistete.

lichen Regelungen Vorgaben für eine einheitliche Ermittlung der Overheadkosten sowie eine Deckelung in den Verträgen vorzusehen.⁶¹

Der RH hielt kritisch fest, dass das Landwirtschaftsministerium für die inhaltliche Prüfung keine Richtlinien zur Nominierung der Gutachterinnen und Gutachter, zu Mindestinhalten der Begutachtung und zu Bewertungskriterien erlassen hatte. Dadurch waren die Stellungnahmen und Gutachten zu den Projektanträgen heterogen gestaltet.

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium, für alle über das Ressort bzw. über die Forschungsplattform DaFNE abgewickelten Forschungsprojekte Regelungen für eine einheitliche Antragsbewertung auszuarbeiten. Musterkalkulationen und einheitliche Vorgaben für die Kalkulation der Personal-, Sach- und Overheadkosten sowie zweckmäßige Kostendeckelungen wären vorzusehen.

- 15.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums werde es zusätzliche Regeln für die Antragsbewertung prüfen, die Einführung eines Kostenkorridors sei ange-dacht. Das Landwirtschaftsministerium strebe weiters eine einheitliche Form für Stellungnahmen und Gutachten an, da diese die Entscheidungsfindung unterstützen würden, aber nicht alleine ausschlaggebend seien.

Allerdings seien Kostendeckelungen nicht zielführend, ebensowenig – aufgrund der heterogenen Zielsetzungen von Forschungsprojekten – eine diesbezügliche Rege-lung für Sachkosten. Für notwendige Geräte würden Sachkosten in Form der jähr-lichen Abschreibungen anerkannt.

Die Regelungen der Sonderrichtlinie Waldfonds betreffen lediglich aus Mitteln des Waldfonds finanzierte Forschungsprojekte.

- 15.4 Der RH anerkannte, dass das Landwirtschaftsministerium eine Vereinheitlichung der Stellungnahmen und Gutachten anstrebte. Er wies darauf hin, dass gemäß Geschäfts-ordnung Stellungnahmen und Gutachten die fachlichen Entscheidungsgrundlagen waren und somit ausschlaggebend waren.

Nach Ansicht des RH hatte das Landwirtschaftsministerium die unterschiedlichen Kriterien für die Höhe der Kosten bei Forschungsprojekten sachlich nicht begründet; er erachtete sie daher als unzweckmäßig. Die Einführung eines Kostenkorridors änderte daran wenig. Sachkosten bei überprüften Forschungsprojekten enthielten z.B. auch Materialkosten, Reisekosten sowie Personal von Subauftragnehmern (TZ 20).

⁶¹ siehe auch RH-Bericht „Nationale Maßnahmen zum 7. EU-Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration“ (Reihe Bund 2014/10, TZ 27)

Dem RH war die Gültigkeit der Sonderrichtlinie Waldfonds für die entsprechenden Projekte bewusst. Er hatte zur Anwendung von Kostendeckelungen bzw. Kostenobergrenzen dabei exemplarisch auf diese ebenso wie auf andere Sonderrichtlinien des Landwirtschaftsministeriums hingewiesen, die ebenfalls die Finanzierung von Forschungs- und Innovationsprojekten umfassten. Auch in EU-Projekten fanden sich in der Regel derartige Vorgaben.

Der RH erachtete ungedeckelte Personalkosten als wenig sparsam. Er sah keine zwingende Notwendigkeit, Personalkosten zu ersetzen, die über die exemplarisch angeführten Projektkostensätze der Universität für Bodenkultur Wien oder über die Kostenobergrenze der Verwendungsgruppe A1 Gehaltsstufe 9 hinausgingen.

Der RH verwies zudem auf seine Feststellungen in **TZ 17**, wonach das Landwirtschaftsministerium bei acht der zehn vom RH überprüften Projekte Personalkostensätze sowie Overheadkosten in unterschiedlicher Höhe genehmigte, die bis zu 25 % über der vergleichbaren Kostenobergrenze der Sonderrichtlinie Waldfonds lagen. Zudem akzeptierte das Landwirtschaftsministerium bei zwei Projekten für dieselben Personen deutlich unterschiedliche Kostensätze. Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Forschungsprojekte

Beauftragungen

- 16.1 (1) Forschungsprojekte, die das Landwirtschaftsministerium über die koordinierende Abteilung Forschung und Entwicklung und die Forschungsplattform DaFNE abwickelte, beauftragte es im Wesentlichen als frei zu vergebende Werkverträge. Das Bundesvergabegesetz 2018 normierte bei Aufträgen bzw. Vergaben von Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen eine Ausnahme von der Ausschreibungspflicht.⁶²

Diese unterlagen dem Bundesvergabegesetz 2018 lediglich dann, wenn ihre Ergebnisse ausschließlich Eigentum des Auftraggebers für seinen Gebrauch bei der Ausübung seiner eigenen Tätigkeit waren und der Auftraggeber diese Dienstleistungen vollständig vergütete. Das Landwirtschaftsministerium trug dem u.a. in den Musterwerkverträgen Rechnung, die eine Veröffentlichung und einen Eigenleistungsanteil der Auftragnehmer festlegten sowie die Nutzungsrechte an Ergebnissen der Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen großteils den Auftragnehmern

⁶² § 9 Z 12: Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen auch mit Auftragswerten über 100.000 EUR (exkl. USt) waren vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen und konnten im Wesentlichen formfrei vergeben werden.

zuschrieben. Die Auftragsvergaben erfolgten über Werkverträge als Direktvergaben bzw. unter Anwendung der Ausnahmebestimmung für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen.

(2) Das Landwirtschaftsministerium wickelte in den Jahren 2020 bis 2022 186 Forschungsprojekte der Auftrags- und Antragsforschung über die Forschungsplattform DaFNE ab:

Tabelle 6: Anzahl der aktiven (laufenden) Forschungsprojekte aus der Forschungsplattform DaFNE 2020 bis 2022

Projekte	begonnen vor 2020 ¹	2020	2021	2022	Summe	Anteil
	Anzahl					in %
Universität für Bodenkultur Wien	31	5	20	11	67	36,0
Bundesforschungs- und Ausbildungszentrum für Wald, Naturgefahren und Landschaft (BFW)	7	3	9	4	23	12,4
Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES)	8	5	5	4	22	11,8
Universitäten und Fachhochschulen (ausgenommen Universität für Bodenkultur Wien) ²	17	2	7	9	35	18,8
außeruniversitäre Forschungseinrichtungen und –dienstleister sowie Ingenieurbüros ²	12	4	4	5	25	13,4
Wirtschaftsforschung ²	1	1	1	4	7	3,8
Umweltbundesamt GmbH	2	3	1	1	7	3,8
Projekte gesamt	78	23	47	38	186	100,0

¹ 78 Projekte, die im Zeitraum 2020 bis 2022 in Bearbeitung waren, hatten vor 2020 begonnen.

Quelle: BML

² mehrere Fördernehmer zusammengefasst

Den höchsten Anteil an Forschungsprojekten wies im Zeitraum 2020 bis 2022 mit 67 Projekten bzw. 36 % die Universität für Bodenkultur Wien aus, gefolgt von den ausgegliederten Organisationseinheiten des Landwirtschaftsministeriums: BFW mit 23 Projekten bzw. 12,4 % und AGES mit 22 Projekten bzw. 11,8 %. Zusammen führten die drei größten Auftragnehmer des Landwirtschaftsministeriums rd. 60 % der Projekte aus.

(3) Das Projektvolumen der aktiven (laufenden) Forschungsprojekte in den Jahren 2020 bis 2022 betrug 50,19 Mio. EUR:⁶³

Tabelle 7: Projektvolumen der Forschungsprojekte aus der Forschungsplattform DaFNE 2020 bis 2022

Projektvolumen	begonnen vor 2020	2020	2021	2022	Summe	Anteil
	in Mio. EUR ¹					in %
Universität für Bodenkultur Wien	5,52	1,21	14,85	4,42	25,99	51,8
Bundesforschungs- und Ausbildungszentrum für Wald, Naturgefahren und Landschaft (BFW)	0,94	0,21	5,56	2,21	8,92	17,8
Universitäten und Fachhochschulen (ausgenommen Universität für Bodenkultur Wien)	3,03	0,42	0,97	1,91	6,33	12,6
Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES)	0,71	1,32	0,36	0,95	3,33	6,6
außeruniversitäre Forschungseinrichtungen und –dienstleister sowie Ingenieurbüros	1,38	0,48	0,65	0,73	3,24	6,4
Wirtschaftsforschung	0,11	0,74	0,07	0,80	1,71	3,4
Umweltbundesamt GmbH	0,21	0,42	0,03	0,00	0,67	1,3
Projektvolumen gesamt	11,90	4,79	22,49	11,02	50,19	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BML

¹ Im Unterschied zu den ausbezahlten Forschungsmitteln laut Tabelle 2 stellt die Tabelle 7 das Projektvolumen der aktiven (laufenden) Forschungsprojekte aus der Forschungsplattform DaFNE der Jahre 2020 bis 2022 nach Projektbeginn dar.

38,30 Mio. EUR entfielen auf die Jahre 2020, 2021 und 2022. Die Projektvolumen lagen im Durchschnitt bei rd. 270.000 EUR, 63 % der Projekte hatten ein Projektvolumen bis 200.000 EUR, 29 % zwischen 200.000 EUR und 500.000 EUR sowie 8 % über 500.000 EUR. Der größte Empfänger war die Universität für Bodenkultur Wien mit rd. 26 Mio. EUR bzw. 51,8 % des Projektvolumens; gemeinsam mit dem BFW mit 8,92 Mio. EUR und der AGES mit 3,33 Mio. EUR erhielten sie rd. 76 % des Finanzierungsvolumens aller aktiven Forschungsprojekte der Jahre 2020 bis 2022. Die darin enthaltenen Projekte des Waldfonds (TZ 10) teilten sich ebenfalls zu 32 % auf das BFW und zu 68 % auf die Universität für Bodenkultur Wien auf.

⁶³ Das Projektvolumen entspricht dem Maximalbetrag, den das Landwirtschaftsministerium für die Forschungsprojekte bezahlte.

- 16.2 Der RH erachtete den Einsatz der Musterwerkverträge zur Vergabe von Forschungsprojekten als zweckmäßig.

Er merkte an, dass das Landwirtschaftsministerium die Forschungsprojekte über Werkverträge direkt bzw. unter Anwendung der Ausnahmebestimmung des Bundesvergabegesetzes 2018 für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen vergab. Damit waren auch Beauftragungen über 100.000 EUR ohne Wettbewerb bzw. ohne formelles Verfahren möglich. Die Projektvolumina lagen im Durchschnitt bei rd. 270.000 EUR, 63 % der Projekte hatten ein Projektvolumen bis 200.000 EUR, 29 % zwischen 200.000 EUR und 500.000 EUR und 8 % über 500.000 EUR.

Der RH hielt fest, dass die drei größten Auftragnehmer der über die Forschungsplattform DaFNE abgewickelten Forschungsprojekte des Landwirtschaftsministeriums in den Jahren 2020 bis 2022 die Universität für Bodenkultur Wien, das BFW und die AGES waren. Dadurch gingen etwa drei Viertel des Projektvolumens an drei Einrichtungen, von denen zwei (AGES und BFW) ausgegliederte Organisationseinheiten des Landwirtschaftsministeriums waren.

Projektkosten

- 17.1 (1) Der RH überprüfte die Projektabwicklung des Landwirtschaftsministeriums anhand einer risikoorientierten Auswahl von zehn Forschungsprojekten mit Themen zu Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft und Wirtschaftswissenschaften. Der Finanzierungsbeitrag des Landwirtschaftsministeriums je Projekt reichte von 20.000 EUR bis rd. 735.000 EUR, die Projektdauer lag bei zwei bis sechs Jahren.

(2) Bei den vom RH überprüften zehn Projekten waren entgegen den Vorgaben des Landwirtschaftsministeriums die Projektkosten nicht durchgängig nachvollziehbar kalkuliert; die Projektwerber gaben Sachkosten, z.B. Material- und Reisekosten, pauschal an, eine Zuordnung der Kosten zu Projektleistungen fehlte. Eine Projektkalkulation wies nur Sachkosten in Höhe von 40.000 EUR auf.

Weiters fehlten entgegen den Vorgaben des Landwirtschaftsministeriums bei sieben der zehn überprüften Projekte bzw. bei einem Volumen von 2,08 Mio. EUR zum Zeitpunkt der Projektgenehmigung Angebote und Kostenvoranschläge für Sachkosten, z.B. für Fremdleistungen von Subauftragnehmern, Materialkosten oder Kosten für Seminare und Tagungen. Diese lagen teilweise auch bei Vertragsabschluss nicht vollständig vor. Bei einem Projekt fehlten Angebote oder Kostenvoranschläge zur Gänze. Die Kostenpositionen beruhten zudem auf Angaben der Projektwerber, die auch im Laufe des Projekts nicht mehr aktualisiert wurden.

(3) Bei acht der zehn vom RH überprüften Projekte bzw. bei einem Volumen von 2,43 Mio. EUR genehmigte das Landwirtschaftsministerium Personalkostensätze, die über der vergleichbaren Kostenobergrenze der Sonderrichtlinie Waldfonds lagen.

Bei einem Forschungsprojekt eines Wirtschaftsforschungsinstituts veranschlagte das BFW im Jahr 2020 für eine Person 9.984 EUR je Personenmonat, in einem anderen Forschungsprojekt mit einem Industriepartner für dieselbe Person 4.750 EUR je Personenmonat. Bei einer weiteren Person, die in beiden Projekten mitarbeitete, lagen die Werte bei 8.422 EUR und 15.600 EUR je Personenmonat. Das Landwirtschaftsministerium genehmigte beide Forschungsprojekte. Aus den Antragsunterlagen war nicht ersichtlich, worauf sich die Unterschiede gründeten.

(4) Das Landwirtschaftsministerium akzeptierte zudem Personal- und Overheadkosten in unterschiedlicher Höhe, die 15 % bis 25 % über der vergleichbaren Kostenobergrenze der Sonderrichtlinie Waldfonds lagen, auch wenn deren Angebote vom selben Rechtsträger stammten.

17.2 Der RH bemängelte, dass bei den vom RH überprüften Projekten entgegen den Vorgaben des Landwirtschaftsministeriums die Projektkosten nicht durchgängig nachvollziehbar kalkuliert waren und dass zum Zeitpunkt der Projektgenehmigung und fallweise auch bei Vertragsabschluss Angebote und Kostenvoranschläge für Sachkosten nicht vorlagen.

[Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium, Projektanträge nur bei Vorliegen aller Angebote bzw. Kostenvoranschläge zu genehmigen sowie Kosten im Projekt sachgerecht zuzuordnen.](#)

Der RH verwies – wie bereits in [TZ 15](#) – darauf, dass das Landwirtschaftsministerium für Projekte der Forschungsplattform DaFNE keine Kostenobergrenzen für Personal- und Overheadkosten definiert hatte. Er hielt dazu fest, dass das Landwirtschaftsministerium bei acht der zehn vom RH überprüften Projekte Personalkostensätze sowie Overheadkosten in unterschiedlicher Höhe genehmigte, die bis zu 25 % über der vergleichbaren Kostenobergrenze der Sonderrichtlinie Waldfonds lagen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Landwirtschaftsministerium bei zwei Projekten im Jahr 2020 für dieselben Personen deutlich unterschiedliche Kostensätze akzeptierte. Für eine Person beliefen sich die Kostensätze auf 9.984 EUR (erstes Projekt) und 4.750 EUR (zweites Projekt) je Personenmonat, für die zweite Person auf 8.422 EUR und 15.600 EUR.

Der RH verwies dazu auch auf seine Empfehlung in [TZ 15](#) zu zweckmäßigen Kostendeckelungen.

- 17.3 Das Landwirtschaftsministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Sonderrichtlinie Waldfonds für die sonstigen Forschungsprojekte nicht verbindlich sei (TZ 15).

Die Empfehlung zur Beauftragung bei Vorlage sämtlicher Angebote und Kostenvorschläge nahm das Landwirtschaftsministerium zur Kenntnis und sicherte eine Prüfung der Kostensätze zu.

- 17.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung in TZ 15.

Kostenänderungen

- 18.1 (1) Die koordinierende Abteilung Forschung und Entwicklung konnte durch Prüfungen und Plausibilisierungen Kostenreduktionen erreichen. In einem Projekt sanken durch eine Personalkostenreduktion die Projektkosten im Vergleich zum ersten Antrag um 15 % auf 263.057 EUR. Bei einem weiteren Projekt konnten nach Prüfung der Kalkulation die Projektkosten um 4 % auf 184.397 EUR reduziert werden.

(2) Umgekehrt kam es auch zu Kostensteigerungen im Vergleich zur genehmigten Antragssumme. Die beiden Forschungsprojekte mit den größten Kostensteigerungen waren ein Projekt der Universität für Bodenkultur Wien und ein Projekt eines Wirtschaftsforschungsinstituts:

- Das Projekt der Universität für Bodenkultur Wien wurde wegen inhaltlicher Fragen und einer signifikanten Kostenerhöhung dem Forschungs-Jour-Fixe mehrmals vorgelegt. Das Landwirtschaftsministerium genehmigte das Projekt im Forschungs-Jour-Fixe mit 256.738 EUR. Nach der Genehmigung meldete die Projektleiterin eine Projektkostenerhöhung auf 348.071 EUR bzw. um 36 % gegenüber dem genehmigten Antrag. Das Projekt wurde erneut vorgelegt und genehmigt. Nach Vertragsabschluss beantragte die Projektleitung eine kostenneutrale Projektverlängerung um sechs Monate und in der Folge vor Ablauf eine Vertragserweiterung um zusätzliche 24.620 EUR, die das Landwirtschaftsministerium genehmigte. Die Projektkosten stiegen somit auf 372.691 EUR bzw. um 45 % im Vergleich zum ersten genehmigten Antrag.
- Das Projekt eines Wirtschaftsforschungsinstituts genehmigte das Landwirtschaftsministerium im Forschungs-Jour-Fixe mit einem Betrag von 654.073 EUR im November 2020. Zum Genehmigungszeitpunkt lagen nicht alle Angebote vor. Das Landwirtschaftsministerium schloss den Vertrag mit dem Wirtschaftsforschungsinstitut im Dezember 2020 mit einem Betrag von 801.236 EUR ab. Ein diesem Betrag zugrunde liegender finaler Antrag wurde dem Forschungs-Jour-Fixe nicht zur Genehmigung vorgelegt. Das Entgelt überschreitet die genehmigte Vertragssumme um 22 %.⁶⁴

⁶⁴ Die tatsächlichen, abgerechneten Projektkosten lagen in der Folge bei 735.223 EUR.

Das Landwirtschaftsministerium hielt dazu fest, dass die im Forschungs–Jour–Fixe beteiligten Abteilungen von den Projektkosten im Wege des Projektbeirats informiert waren und das Forschungsprojekt mit der Auflage genehmigt wurde, das Einlangen fehlender Angebote abzuwarten.

- 18.2 Der RH hielt fest, dass sich Projektkosten der vom RH überprüften Projekte vom Antrag bis zum Vertragsabschluss veränderten. Er anerkannte, dass die koordinierende Abteilung Forschung und Entwicklung die Projektkosten durch Prüfungen und Plausibilisierungen in zwei vom RH überprüften Fällen reduzieren konnte.

Er bemängelte jedoch, dass eines von zwei Forschungsprojekten, deren Projektkosten nach Genehmigung im Forschungs–Jour–Fixe signifikant stiegen, im Forschungs–Jour–Fixe nicht wieder vorgelegt wurde. Dies, obwohl das Entgelt die genehmigte Vertragssumme um 22 % überschritten hatte.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, Anträge, deren Kosten sich vor der Vertragsunterfertigung änderten, im Forschungs–Jour–Fixe zur erneuten Genehmigung vorzulegen, um einen sparsamen und zweckmäßigen Mitteleinsatz sicherzustellen und den Genehmigungsprozess transparent zu gestalten.

- 18.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums würden Kostensteigerungen bereits jetzt sowie auch hinkünftig dem Forschungs–Jour–Fixe zur Kenntnis gebracht, um einen sparsamen und zweckmäßigen Mitteleinsatz sicherzustellen und den Genehmigungsprozess transparent zu gestalten.

Im Forschungsprojekt mit einem Wirtschaftsforschungsinstitut habe sich nach dem abrechnungspflichtigen Vertrag mit einem maximalen Volumen von 801.236 EUR, nach Projektbeendigung und Belegprüfung die Summe auf 735.223 EUR belaufen; es liege somit keine Kostenüberschreitung vor.

Entstandene Mehrkosten im Projektablauf prüfe das Landwirtschaftsministerium kritisch, nur bei Vorliegen von Plausibilisierungen erkenne es diese als Vertragserweiterungen an und dokumentierte sie stets im elektronischen Akt des Bundes (ELAK).

- 18.4 Der RH entgegnete dem Landwirtschaftsministerium, dass das Forschungsprojekt mit einem Wirtschaftsforschungsinstitut im Forschungs–Jour–Fixe mit einem Betrag von 654.073 EUR genehmigt wurde. Über diesem Betrag lagen das in der Folge vertraglich vereinbarte Entgelt von 801.236 EUR sowie das letztlich bezahlte Entgelt von 735.223 EUR. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Der RH sah eine kritische Prüfung von Mehrkosten und eine entsprechende Dokumentation positiv.

Monitoring und Abrechnungskontrolle

- 19.1 (1) Das Landwirtschaftsministerium forderte bei über die Forschungsplattform DaFNE abgewickelten Projekten Berichte zu festgelegten Terminen ein. Für die Berichte waren Mindestvorgaben zu Inhalt und Form zu erfüllen – z.B. Aufbau und Barrierefreiheit. Bei zwei vom RH ausgewählten Projekten entsprachen die Berichte nicht den inhaltlichen und formalen Mindestvorgaben.

Die Berichte mussten vom Landwirtschaftsministerium approbiert werden. Erst danach zahlte das Landwirtschaftsministerium die laufenden Raten für das Projekt aus. Informationen zum laufenden Monitoring der finanziellen Lage des Projekts forderte das Landwirtschaftsministerium nicht ein. Die Ratenzahlungen tätigte es auf Grundlage der Antragskalkulation.

(2) Die Startraten der vom RH überprüften Projekte lagen unabhängig von der Projektlaufzeit bei 30 % bis 60 % des vertraglich vereinbarten gesamten Entgelts, die Endraten bei 5 % bis 25 %. Somit bezahlte das Landwirtschaftsministerium 75 % bis 95 % des vertraglich vereinbarten Entgelts für Forschungsprojekte vor Approbation des Endberichts.

(3) Sieben der zehn vom RH überprüften Projekte wurden vertragsgemäß pauschal abgerechnet; hierbei war das vertraglich vereinbarte Entgelt als Fixbetrag, ohne Zugrundelegung von Belegen und Verwendungsnachweisen, auszuführen. Drei der zehn Projekte waren abrechnungspflichtig, das vertraglich vereinbarte Entgelt galt nicht als Fix-, sondern als Maximalbetrag. Dazu forderte das Landwirtschaftsministerium detaillierte Belege an und rechnete die tatsächlichen Kosten am Ende der Projektlaufzeit ab. Einheitliche Vorgaben, wann ein Projekt abrechnungspflichtig war, gab es nicht.

Die Entgelte der sieben pauschal abgerechneten Projekte betragen in Summe 1,49 Mio. EUR. Sie verteilten sich auf zwei Projekte unter 100.000 EUR, zwei Projekte zwischen 100.000 EUR und 250.000 EUR sowie drei Projekte über 250.000 EUR. Im Vergleich dazu lagen die Entgelte der drei abrechnungspflichtigen Projekte bei 244.351 EUR, 500.319 EUR sowie 801.236 EUR.

(4) Das Landwirtschaftsministerium genehmigte im Rahmen eines Projekts für einen Teilbetrag ein fixes Pauschalentgelt in Höhe von 24.600 EUR für die Videoanalyse von 46 Tieren. Letztlich wurden nur 23 Tiere analysiert. Das Landwirtschaftsministerium bezahlte dennoch das vertraglich vereinbarte Entgelt zur Gänze – vor dem Hintergrund der Stellungnahme der Projektleitung, dass ein höherer Stundenaufwand entstanden war. Bei einem weiteren Projekt der Universität für Bodenkultur Wien wurden Reisen ins Ausland und zu Tagungen im Inland mit veranschlagten Reisekosten von 14.000 EUR nachweislich nicht durchgeführt. Das Landwirtschafts-

ministerium bezahlte auch diese Kosten – im Rahmen seiner Ratenzahlungen – vollständig.

(5) Bei einem bis 2026 laufenden, pauschal abzurechnenden Projekt mit einem Finanzierungsvolumen von 500.000 EUR zahlte das Landwirtschaftsministerium von November 2020 bis Dezember 2022 in Summe 300.000 EUR bzw. 60 % des Finanzierungsvolumens auf Grundlage von Berichten aus, die sich auf eine tabellarische Auflistung der Projektaktivitäten beschränkten. Überdies fehlte die laut Antrag zugesagte laufende Darstellung des Budgetverbrauchs. Nach Angabe des Landwirtschaftsministeriums waren die Informationen in den begleitenden Fachbeirats- und Lenkungsausschusssitzungen ausreichend. Diese waren allerdings weder in der Forschungsplattform DaFNE noch im elektronischen Akt hinterlegt.

- 19.2 Der RH hielt fest, dass das Landwirtschaftsministerium zum Monitoring der Forschungsprojekte Fachberichte veröffentlichte. Er bemängelte jedoch, dass es keine finanziellen Informationen einforderte. Zahlungen tätigte das Landwirtschaftsministerium auf Grundlage der Antragskalkulation.

Der RH hielt kritisch fest, dass sieben der zehn von ihm überprüften Projekte in Höhe von insgesamt 1,49 Mio. EUR vertragsgemäß pauschal abgerechnet wurden. Dadurch lagen keine Belege oder Verwendungsnachweise vor. Er bemängelte zudem, dass es dem Landwirtschaftsministerium aufgrund der Vereinbarung von Pauschalbeträgen ohne Leistungsnachweise nicht möglich war, zu prüfen, ob die erbrachten Leistungen zu einem marktüblichen Preis angeboten wurden⁶⁵ bzw. ob die Beträge angemessen waren.⁶⁶

Der RH kritisierte, dass das Landwirtschaftsministerium in zwei der vom RH ausgewählten Forschungsprojekte Leistungen bezahlte, die nicht erbracht wurden.

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium, einheitliche Kriterien für die Abrechnung der Forschungsprojekte festzulegen. Für alle Projekte wären eine finanzielle Berichterstattung (geplante und tatsächlich angefallene Personal- und Sachkosten sowie Stundenaufzeichnungen und Verwendungsnachweise) und bei Bedarf Belege einzufordern, um eine Abrechnungskontrolle wahrnehmen zu können.

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium weiters, im Falle von nicht erbrachten Leistungen bei Forschungsprojekten das vereinbarte Projektentgelt um den dafür veranschlagten Betrag zu kürzen.

⁶⁵ siehe auch RH-Bericht „Erstellung des Grünen Berichts“ (Reihe Bund 2016/7, TZ 9)

⁶⁶ siehe auch RH-Bericht „Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH“ (Reihe Bund 2016/21, TZ 22) sowie „Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2020/5, TZ 6)

Der RH bemängelte, dass die Startraten der von ihm überprüften Projekte bei 30 % bis 60 % des vertraglich vereinbarten gesamten Entgelts lagen und das Landwirtschaftsministerium 75 % bis 95 % der Mittel vor Approbation des Endberichts ausbezahlte. Er merkte kritisch an, dass das Landwirtschaftsministerium bei einem Projekt 300.000 EUR bzw. 60 % des Finanzierungsvolumens von 500.000 EUR lediglich auf Grundlage einer tabellarischen Auflistung der Projektaktivitäten bezahlte. Nach Ansicht des RH begab sich das Landwirtschaftsministerium durch die frühzeitige Auszahlung der Mittel der Möglichkeit einer Steuerung.

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium, die Höhe der Start- und Endraten – abhängig von der Projektlaufzeit – anzupassen, um gegebenenfalls steuernd in Projekte eingreifen bzw. nach Vorlage von Verwendungsnachweisen und Belegen Zahlungen bedarfsorientiert anweisen zu können.

- 19.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums könnten Forschungsprojekte gemäß Forschungsorganisationsgesetz pauschal abgegolten oder abgerechnet werden. Die Entscheidung darüber treffe die beauftragende Abteilung. Bei inhaltlich plausiblen Kosten sei eine Pauschalabrechnung möglich. Durch Kalkulationen der Projektkosten bzw. Offerte der Projektpartner lasse sich die Marktüblichkeit der Leistungen eines Projektantrags prüfen.

Der Verwaltungsaufwand für die Prüfung detaillierter Abrechnungen stehe hingegen in keinem Verhältnis zu möglichen finanziellen Einsparungen. Eine pauschale Abrechnung erscheine weiterhin der zweckmäßigste und wirtschaftlich sinnvollste Weg. Die vom RH vorgeschlagene finanzielle Berichterstattung sei zielführend, sie bedürfe aber zusätzlicher Personalkapazitäten.

Zu den Leistungsnachweisen hielt das Landwirtschaftsministerium fest, dass sich bei größeren Forschungsprojekten die Leistungen – anders als bei Werkverträgen – nicht genau und detailliert vorab beschreiben lassen würden. Basierend auf einer Forschungsfrage werde ein möglicher und anzupassender Ansatz skizziert; eine fachliche und formale Begleitung des Projekts, um steuernd eingreifen zu können, sei maßgeblich. Nicht geleistete Projektteile seien zu kommunizieren und könnten in andere Module umgeschichtet werden.

Das pauschal abzurechnende Projekt mit einem Finanzierungsvolumen von 500.000 EUR werde intensiv mittels Fachbeirat und Lenkungsausschuss gesteuert und auf einer Projektplattform umfangreich dokumentiert. Diese Dokumentationen seien Grundlage für alle Zahlungen. Die Gremien setzten sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Auftraggeber- und Auftragnehmerseite zusammen. In den Ausschüssen würden keine Auszahlungen ohne Freigabe erfolgen. Protokolle seien dem RH zur Verfügung gestellt worden. Zukünftig würden diese Protokolle dem Zahlungsakt beigefügt bzw. für erbrachte Zahlungen nachträglich ergänzt.

Dem Landwirtschaftsministerium seien keine Projekte bekannt, bei denen Leistungen nicht erbracht, aber bezahlt worden seien. Weitaus häufiger müssten zusätzliche Leistungen durch Eigenleistung der Auftragnehmer in das Projekt eingebracht werden.

Bei der Festlegung der Höhe der Start- und Zwischenberichtsrate für Projekte seien budgetäre Vorgaben zu beachten. Eine entsprechende Dotierung der Startrate sei nötig, weil es sonst zu hohen Mittelbindungen für die Folgejahre komme. Zudem setze eine geringe Startrate die Vorfinanzierung des Projekts durch die projektdurchführende Organisation voraus. Startraten von 30 % bis 50 % seien durchaus üblich.

Das Landwirtschaftsministerium verwies zudem auf die Steuerungsgremien (Projektbeirat, Lenkungsausschuss), die der RH nicht erwähnt habe. Durch diese gelinge es, inhaltliche Ausgestaltungen während des Projektablaufs zu erreichen, die durch eine Anpassung der vereinbarten Raten bzw. Zahlungen allein nicht gewährleistet seien.

19.4 Der RH entgegnete dem Landwirtschaftsministerium, dass der zweckmäßige Mitteleinsatz von Forschungsprojekten nur durch ein laufendes Monitoring der finanziellen Lage beurteilt und gesteuert werden konnte. Dazu zählten eine finanzielle Berichterstattung, ein leistungsbezogenes Entgelt und projektbezogene Verwendungsnachweise. Der RH erinnerte daran, dass sieben der zehn von ihm überprüften Projekte in Höhe von gesamt 1,49 Mio. EUR pauschal abgerechnet wurden. Somit lagen keine Belege oder Verwendungsnachweise vor.

Zur möglichen Kostenplausibilisierung bzw. Feststellung der Marktüblichkeit der Preise verwies der RH auf die in TZ 17 festgestellten Mängel: Entgegen den Vorgaben des Landwirtschaftsministeriums waren Projektkosten nicht durchgängig nachvollziehbar kalkuliert und lagen zum Zeitpunkt der Projektgenehmigung und fallweise auch bei Vertragsabschluss Angebote und Kostenvoranschläge für Sachkosten nicht vor.

Der RH bemängelte nicht den Einsatz einzelner, allenfalls vereinfachender Pauschalierungen, sondern – vor dem Hintergrund der oben angeführten Mängel – deren mehrheitliche Anwendung. Er erachtete die Kenntnis über geplante und tatsächlich angefallene Personal- und Sachkosten von Forschungsprojekten als zweckmäßig. Er verblieb daher bei seiner diesbezüglichen Empfehlung.

Der RH wies weiters darauf hin, dass die Verträge des Landwirtschaftsministeriums für Forschungsprojekte approbierte wissenschaftliche Berichte als Leistungsnachweis für die Zahlung des Entgelts festlegten. Etwaige Sitzungsprotokolle waren kein vertragsgemäßer Ersatz dafür. Bei zwei Projekten bezahlte das Landwirtschaftsministerium Entgelte, obwohl die Projektleitung diese Nachweise nicht umfassend erbrachte.

Zu den Startraten merkte der RH an, dass das Landwirtschaftsministerium über die Projektlaufzeit verteilt auch kleinere Beträge häufiger auszahlen konnte, ohne deswegen geänderte Mittelbindungen für Folgejahre oder eine Vorfinanzierung zu benötigen. Er erinnerte daran, dass sich – unabhängig von der Projektlaufzeit bzw. der erbrachten Leistung – die Startraten auf bis zu 60 % des Entgelts beliefen und die Endraten auf 5 % bis 25 %. Das Landwirtschaftsministerium bezahlte somit 75 % bis 95 % des Entgelts vor Approbation des Endberichts. Eine Auszahlung in mehreren Stufen war daher zweckmäßiger, auch um dies mit den erbrachten Leistungen zu verknüpfen.

Der RH wies zudem darauf hin, dass laut Vorgabe des Landwirtschaftsministeriums die Projektwerber ein Eigenforschungsinteresse in Form einer Eigenleistung oder weiterer Finanzierungsbeiträge nachweisen mussten, so dass das Landwirtschaftsministerium nicht die gesamte Vorfinanzierung zu tragen hatte. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Schließlich merkte der RH an, dass er in dieser TZ auf die Steuerungsgremien (Fachbeirats- und Lenkungsausschusssitzungen) Bezug nahm. Diese Gremien waren allerdings im Organisationshandbuch des Landwirtschaftsministeriums nicht ausgewiesen, weil sie keine institutionalisierten Gremien mit formellen Entscheidungsbefugnissen waren und lediglich anlassbezogen eingerichtet wurden.

Subauftragnehmer und Fremdleistungen

- 20.1 (1) Bei acht der zehn vom RH überprüften Projekte erbrachten Subauftragnehmer sogenannte Fremdleistungen. Der Fremdleistungsanteil reichte von 21 % bis 72 % des vertraglich vereinbarten Entgelts, bei einem Projekt der Universität für Bodenkultur Wien betrug er 100 %.⁶⁷

Nachgeordnete forschungsaktive Dienststellen des Landwirtschaftsministeriums waren Subauftragnehmer in fünf der vom RH überprüften Projekte, davon bei zwei in Leitungs- und Koordinationsfunktionen. Bei einem Projekt eines Wirtschaftsforschungsinstituts waren drei forschungsaktive Dienststellen gleichzeitig beteiligt. Sie wickelten Forschungsprojekte mit eigenem Budget – u.a. aus der Basisfinanzierung – ab. Ihre Projektleistungen waren daher In-kind-Leistungen⁶⁸ des Landwirtschaftsministeriums. Nur bei zwei der vom RH überprüften zehn Projekte war dies auch in der Forschungsplattform DaFNE dokumentiert.

Das Landwirtschaftsministerium hatte für die über die Forschungsplattform DaFNE abgewickelten Projekte – unabhängig von der Anzahl der Subauftragnehmer – jeweils einen Vertragspartner. Im Vertrag waren die externen Subauftragnehmer namentlich angeführt, allfällige als Subauftragnehmer eingesetzte forschungsaktive Dienststellen nicht.

(2) Die Leistung und das Leistungsentgelt der Subauftragnehmer waren aus dem Antrag ersichtlich. Diese Kalkulationen wurden im Laufe des Projekts nicht aktualisiert. Die Zahlungen der Vertragspartner an die Subauftragnehmer konnte das Landwirtschaftsministerium in der Regel nicht. Bei drei der zehn vom RH überprüften Projekte verlangte das Landwirtschaftsministerium Detailabrechnungen mit Belegen bei der Endabrechnung.

(3) Bei einem Forschungsprojekt der Universität für Bodenkultur Wien war ein Subauftragnehmer für die Errichtung einer Schauanlage vorgesehen. Die geplanten Kosten lagen bei 39.440 EUR (exkl. USt), davon 29.140 EUR (exkl. USt) für die Errichtung, d.h. für Bagger- und Rodungsarbeiten, Wege, Zäune sowie Beschilderung und Errichtung einer wetterfesten Station.⁶⁹ Die Kooperation mit dem Subauftragnehmer endete vorzeitig. Das Landwirtschaftsministerium genehmigte einen Wechsel sowie eine vorgezogene Auszahlung von 30.000 EUR aus dem Projektbudget für die Schauanlage des neuen Subauftragnehmers. Angebote oder Kostenvoranschläge lagen nicht vor. Auch vor dem Hintergrund des Hinweises, dass Errichtungskosten wegfielen, weil die neue Anlage bereits ein öffentlich zugänglicher Naturgarten war,

⁶⁷ Bei diesem Projekt waren auch drei nachgeordnete forschungsaktive Dienststellen beteiligt sowie das Landwirtschaftsministerium als Koordinator.

⁶⁸ nicht-monetäre Leistungen der Projektpartner, z.B. Personal, Sachmittel

⁶⁹ Die Beauftragung war über den Subauftragnehmer geplant, der vorsteuerabzugsberechtigt war.

zahlte das Landwirtschaftsministerium die Mittel für das Projekt in voller Höhe von insgesamt 263.057 EUR aus.

(4) Die Universität für Bodenkultur Wien beantragte ein weiteres Forschungsprojekt mit zwei Subauftragnehmern für die Umstellung einer forstwirtschaftlichen Zeitschrift auf eine Open-Access-Plattform. Laut Antrag betragen die Gesamtprojektkosten 60.000 EUR. Davon waren 40.000 EUR für Programmier- und Wartungskosten sowie Lizenzrechte vorgesehen, die das Landwirtschaftsministerium bezahlen sollte. 20.000 EUR sollten die Universität für Bodenkultur Wien, das BFW sowie ein Fachverlag leisten. Das Landwirtschaftsministerium genehmigte das Projekt im November 2016 und schloss einen Vertrag mit der Universität für Bodenkultur Wien ab. Angebote, Kostenvoranschläge oder Kalkulationen für die IT-Leistungen lagen nicht vor. Die Startrate von 20.000 EUR überwies das Landwirtschaftsministerium im Dezember 2016.

Im April 2017 schlossen die Universität für Bodenkultur Wien, das BFW sowie der Fachverlag einen Kooperationsvertrag, gemäß dem – bei Projektkosten von 60.000 EUR – das Landwirtschaftsministerium 24.000 EUR zu erbringen hatte, die Universität für Bodenkultur Wien 12.000 EUR, das BFW 12.000 EUR und der Fachverlag 12.000 EUR (als In-kind-Leistung). Das Landwirtschaftsministerium überwies der Universität für Bodenkultur Wien die nach Abzug der Startrate für das Projekt verbleibenden 20.000 EUR, die letzte Zahlung erfolgte im Februar 2020. Die Zahlungen verwaltete die Universität für Bodenkultur Wien auf einem gemeinsamen Projektkonto. Das Landwirtschaftsministerium verlangte keine Verwendungsnachweise oder Belege für das Projekt.

20.2 Der RH hielt fest, dass bei den vom RH überprüften Forschungsprojekten Subauftragnehmer einen Großteil der Leistungen übernahmen. Der Fremdleistungsanteil lag zwischen 21 % und 72 % bzw. bei einem Projekt bei 100 %. Der RH verkannte nicht, dass es möglich war, auch Projektleitungsaufgaben von Subauftragnehmern erbringen zu lassen. Dennoch erachtete er den Fremdleistungsanteil als hoch. Nach seiner Ansicht sollten jene Organisationen mit dem höchsten Leistungsanteil auch Vertragspartner sein, da das Landwirtschaftsministerium Zahlungsflüsse der Vertragspartner an die Subauftragnehmer nicht kannte und von den Subauftragnehmern in der Regel keine Belege bzw. Verwendungsnachweise für die Abrechnung verlangte.

Der RH bemängelte, dass das Landwirtschaftsministerium Leistungen von Subauftragnehmern aus den Angeboten im Laufe des Projekts nicht aktualisierte, in der Regel keine Detailabrechnungen bzw. Verwendungsnachweise verlangte und so teilweise Zahlungen tätigte, ohne die zugrunde liegenden Leistungen und Kosten zu kennen.

Der RH kritisierte insbesondere, dass das Landwirtschaftsministerium ein Forschungsprojekt für die Finanzierung von Programmier-, Wartungs- und Lizenzkosten einer Open-Access-Plattform genehmigte, ohne Hinweise auf die Kosten der Subauftragnehmer und deren Leistungsumfang. Die Universität für Bodenkultur Wien, das BFW und ein Fachverlag schlossen den Kooperationsvertrag zur Finanzierung erst ein halbes Jahr nach der Genehmigung. Der RH merkte dazu an, dass der Kooperationsvertrag zwischen Auftrag- und Subauftragnehmer nicht die tatsächlich vereinbarte Summe von 40.000 EUR auswies, sondern lediglich 24.000 EUR umfasste – bei Gesamtprojektkosten von 60.000 EUR. Nach Ansicht des RH lag somit eine Überzahlung in Höhe von 16.000 EUR vor. Zudem handelte es sich nach seiner Ansicht um kein werkvertraglich und mit Berichtspflichten versehenes Forschungsprojekt, sondern um eine Förderung. Er kritisierte, dass das Landwirtschaftsministerium auch nach Vorliegen der Kooperationsvereinbarung diese Angaben nicht hinterfragte, keine Verwendungsnachweise oder Belege verlangte und 40.000 EUR Förderung pauschal an die Universität für Bodenkultur Wien bezahlte, die die Projektgelder verwaltete.

Der RH verwies auf seine Empfehlungen in [TZ 15](#) und [TZ 19](#); auch für Forschungsprojekte mit Subauftragnehmern wären einheitliche Vorgaben für die Kalkulation der Personal-, Sach- und Overheadkosten sowie zweckmäßige Kostendeckelungen von Personal- und Gemeinkosten vorzusehen, eine Abrechnungspflicht festzulegen sowie eine finanzielle Berichterstattung und bei Bedarf Belege einzufordern.

Er verwies zudem auf seine Empfehlung in [TZ 12](#), die Obergrenze für Personalkosten zweckmäßigerweise auch bei Subauftragnehmern anzuwenden.

Der RH stellte fest, dass bei fünf der zehn vom RH ausgewählten Forschungsprojekte auch Leistungen der forschungsaktiven Dienststellen anfielen, die daraus entstandenen Kosten jedoch nur bei zwei Projekten in der Forschungsplattform DaFNE erfasst waren. Er hielt fest, dass es sich dabei um In-kind-Leistungen des Bundes handelte und die tatsächlichen Kosten der Forschungsprojekte insgesamt nicht bekannt waren.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, die als In-kind-Leistung eingebrachten Personal- und Sachkosten der forschungsaktiven Dienststellen in den Forschungsprojekten zu erfassen, um einen Gesamtüberblick über die tatsächlichen Projektkosten zu erhalten.

- 20.3 Das Landwirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, auch von Subauftragnehmern Belege und Nachweise bei der Projektabrechnung zu verlangen. Die „Leistung“ bestehe in der wissenschaftlichen Abarbeitung des beantragten Forschungsthemas; der Leistungsnachweis sei somit der Projektbericht. Aufgrund des Wesens eines Forschungsprojekts sei es unmöglich, den Zeitpunkt der Leistungserbringung im Vertrag zu bestimmten Terminen festzulegen, weil wissenschaftliche Auswertungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten vorlägen. Aus diesem Grund habe das Landwirtschaftsministerium nach Abstimmung mit der Finanzprokurator Passagen über das Wesen eines Forschungsprojekts in die Verträge übernommen.

Das Landwirtschaftsministerium werde in Zukunft auf die Darstellung der In-kind-Leistungen von forschungsaktiven Dienststellen im Projektantrag achten.

- 20.4 Der RH entgegnete dem Landwirtschaftsministerium, dass es in seinen Verträgen zu Forschungsaufträgen auch Berichtspflichten zu festgelegten Terminen vereinbarte, deren Missachtung eine Vertragsverletzung darstellte. Dies wären nach Ansicht des RH hinreichende Leistungsnachweise. Die Finanzprokurator behandelte in ihrem Gutachten weniger das Wesen des Forschungsauftrags, sondern riet vielmehr von ausdrücklichen Referenzen auf das Forschungsorganisationsgesetz in den Verträgen ab, nachdem es fraglich war, ob es sich in allen Fällen um Forschungsaufträge gemäß Forschungsorganisationsgesetz handle.

Der RH wies erneut darauf hin, dass das Landwirtschaftsministerium bei pauschalisierten Projekten keine Belege und Nachweise der Subauftragnehmer zur Projektabrechnung einforderte und verwies auf seine Ausführungen und Empfehlungen in TZ 19. Er anerkannte die Aufnahme der In-kind-Leistungen in den Projektantrag.

Kooperationen

21.1 (1) Vor Genehmigung von Forschungsprojekten veranlasste das Landwirtschaftsministerium teilweise bereits Projektleistungen, z.B. Konzepte, Workshops, Einrichtung von Beiräten und Arbeitsgruppen sowie Aufträge an nachgeordnete Forschungsdienststellen und Kooperationspartner. Bei fünf der zehn vom RH überprüften Projekte waren derartige Schritte vor der Einreichung in der Forschungsplattform DaFNE erfolgt.

(2) Das Landwirtschaftsministerium hatte seit 1978 eine Bund-Länder-Kooperation eingerichtet. Ziele der Kooperation waren eine gemeinsame Informationsplattform, die Koordination sowie die Finanzierung von anwendungsorientierten Forschungsvorhaben. Die Finanzierung durch die Länder erfolgte entweder als fixer Betrag oder nach einem projektbezogenen Aufteilungsschlüssel. Der Prozess war mitunter zeit- und ressourcenaufwändig, weil das Landwirtschaftsministerium die Zustimmung je Land und Projekt einzeln einholen musste.

Neben den Ländern gab es externe Finanzierungspartner aus der Industrie, Vereine oder Verbände, die überwiegend In-kind-Leistungen erbrachten. Bei sechs der zehn vom RH überprüften Projekte zahlten Finanzierungspartner Beiträge für die Forschungsprojekte mit. Die Beiträge reichten von 30.000 EUR bis 1,44 Mio. EUR.

Die Auszahlung der zugesagten Finanzierungen wickelte die Projektleitung bilateral mit den Ländern bzw. Finanzierungspartnern ab.

(3) Von den Finanzierungspartnern mussten verbindliche Zusagen über die Mitfinanzierung eingeholt werden. Bei vier der vom RH überprüften Projekte mit externer Finanzierung lagen diese bei Vertragsabschluss mit dem Landwirtschaftsministerium nicht vor:

- Bei zwei Projekten fehlte jeweils die Zusage eines Landes,
- bei einem Projekt fehlten die Verpflichtungserklärungen der Industriepartner,
- bei einem Projekt fehlte der zugehörige Kooperationsvertrag.

21.2 Der RH bemängelte, dass das Landwirtschaftsministerium bei der Hälfte der vom RH überprüften Forschungsprojekte vor deren Genehmigung teilweise bereits Projektleistungen veranlasste. Somit war nach Ansicht des RH die Entscheidung über die Genehmigung der Forschungsprojekte im dafür vorgesehenen Gremium zumindest teilweise bereits vorweggenommen.

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium, keine Projektleistungen vor der Projektgenehmigung im Forschungs–Jour–Fixe und insbesondere vor Einreichung in der Forschungsplattform DaFNE durchführen zu lassen, um die Entscheidung des Gremiums Forschungs–Jour–Fixe damit nicht oder nicht teilweise vorwegzunehmen.

Der RH anerkannte, dass das Landwirtschaftsministerium eine gemeinsame Plattform – Bund–Länder–Kooperation – mit den Ländern zur Koordination und Finanzierung von anwendungsorientierten Forschungsvorhaben eingerichtet hatte und mit weiteren Finanzierungspartnern gemeinsame Projektfinanzierungen umsetzte. Er bemängelte allerdings, dass bei vier der vom RH überprüften Projekte bei Vertragsabschluss mit dem Landwirtschaftsministerium nicht alle Zusagen über die Mitfinanzierung vorlagen.

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium, Verträge zur Finanzierung von Forschungsprojekten erst nach Vorliegen aller verbindlichen Zusagen über die Mitfinanzierung externer Projektpartner abzuschließen, um das Risiko einer Ausfallfinanzierung zu vermeiden und die geplante Projektdurchführung sicherzustellen.

- 21.3 Das Landwirtschaftsministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass Projektüberarbeitungen auf Grundlage von fachlichen Beurteilungen bereits vor der Behandlung im Forschungs–Jour–Fixe nicht die Entscheidung vorwegnehmen würden, sondern durch klarere Darstellung der Projektinhalte in manchen Fällen wesentlich seien.

Die Umsetzung der Empfehlung, erst nach Vorliegen aller Finanzierungszusagen einen Vertrag zu erstellen, sagte es zu.

Forschungsplattform und Forschungsdatenbank

Evaluierung und Neukonzeption

22.1 (1) Das Landwirtschaftsministerium realisierte mit der Inbetriebnahme der „Datenbank für Forschung zur Nachhaltigen Entwicklung“ (DaFNE⁷⁰) im Jahr 2005 eine weitgehend papierlose Erfassung und Abwicklung von – internen und externen – Forschungsprojekten sowie die Information der Öffentlichkeit über Forschungsthemen und –ergebnisse. Im Rahmen der Erarbeitung seiner Forschungsstrategie plante das Landwirtschaftsministerium im Jahr 2018 eine Neukonzeption („Relaunch“).

(2) Im November 2019 beauftragte das Landwirtschaftsministerium ein Unternehmen mit der Evaluierung der Forschungsplattform DaFNE.⁷¹ Grundlagen waren u.a. ein Bericht des bisherigen IT–Dienstleisters sowie die vom Evaluierungsunternehmen geführten Interviews mit zwei weiteren IT–Dienstleistern und einem Grafikdesigner. Unter anderem ergab die Evaluierung, dass die Forschungsplattform DaFNE seit 2005 auf demselben System laufe und nicht mehr zeitgemäß sei; für die Anpassungen an aktuelle Anforderungen, wie eine barrierefreie, nutzerfreundliche und datensichere Bedienung, werde eine Neukonzeption empfohlen.

(3) Das Landwirtschaftsministerium begann in der Folge Ende 2019 den Prozess für die Neukonzeption der Forschungsplattform DaFNE. Dazu führte es Expertenrunden mit Stakeholdern durch und verfasste einen Projektauftrag sowie ein Lastenheft. Im Jänner 2020 kontaktierte es fünf Unternehmen für eine Angebotslegung, von denen drei ein Angebot einbrachten.

Die Abteilung für Informations- und Kommunikationstechnologie des Landwirtschaftsministeriums merkte – im Rahmen von internen Abstimmungen u.a. des Lastenhefts – teilweise unklare Formulierungen an: Aus den Angeboten sei ersichtlich, dass auch die anbietenden Unternehmen nicht genau wüssten, was im Detail entwickelt werden sollte. Dies spiegelte sich in den teilweise optional angegebenen Arbeitspaketen wider, bei denen keine Kosten hinterlegt wurden. Der Projektauftrag vom Jänner 2020 hielt fest, dass auch die Bundesbeschaffung GmbH in den Prozess miteinzubeziehen wäre.⁷²

⁷⁰ <https://www.dafne.at/> (abgerufen am 8. Jänner 2024)

⁷¹ Die Kosten dafür betragen 5.712 EUR (inkl. USt).

⁷² Dienststellen des Bundes hatten Güter und Dienstleistungen der Informationstechnologie u.a. nach dem Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BGBl. I 39/2001 i.d.g.F.) zu beschaffen. Zudem war für IT–Vergaben aufgrund des IT–Konsolidierungsgesetzes (BGBl. I 35/2012 i.d.g.F.) auch die Bundesrechenzentrum GmbH ein möglicher Ansprechpartner.

(4) Das Landwirtschaftsministerium erachtete eine vergaberechtliche und technische Unterstützung durch externe Dritte als nicht erforderlich und beauftragte in der Folge im Juni 2020 um 105.960 EUR (inkl. USt) im Wege einer Direktvergabe ein Unternehmen mit der Neukonzeption der Forschungsplattform DaFNE. Dieses Unternehmen hatte bereits im Zuge der Evaluierung als interviewter IT-Dienstleister mitgewirkt. Der Werkvertrag sah vor, dass mit Oktober 2020 eine Testversion zu übergeben und bis Dezember 2020 die Implementierung der neuen Forschungsplattform DaFNE abzuschließen war. Zu Beginn des Jahres 2021 war die Freischaltung der neuen Forschungsplattform geplant. Zu diesem Zeitpunkt waren die Daten aus der bestehenden Plattform in die neue Lösung zu migrieren.

Um bis zum Übergang von der alten auf die neue Forschungsplattform DaFNE den Betrieb weiterhin zu ermöglichen, vereinbarte das Landwirtschaftsministerium im September 2020 mit dem bisherigen IT-Dienstleister eine Vertragsverlängerung – zum Weiterbetrieb der Forschungsplattform DaFNE und zur Durchführung der Datenmigration bis Ende September 2021 bei einem Entgelt in Höhe von insgesamt 51.359,90 EUR (inkl. USt).

(5) Auch nachdem der Vertrag mit dem bisherigen IT-Dienstleister um ein weiteres Jahr und parallel zum beauftragten Unternehmen – für Weiterbetrieb und Datenmigration – verlängert worden war, konnte das beauftragte Unternehmen den im Werkvertrag vereinbarten Zeitplan für die Leistungserbringung nicht einhalten. Beim Übergang von der alten zur neuen Forschungsplattform DaFNE traten Schnittstellenprobleme, Zuständigkeitskonflikte sowie mangelnde zeitliche Verfügbarkeiten der Dienstleister auf. Die Abnahme für den Testbetrieb erfolgte sechs Monate verspätet mit Ende März 2021. Das Landwirtschaftsministerium begründete dies mit der schleppenden Datenmigration aus dem alten System. Im Oktober 2021 startete die neue Forschungsplattform DaFNE ihren Betrieb – neun Monate später als geplant.

Das Landwirtschaftsministerium zahlte unverändert die vorgesehenen Teilbeträge entsprechend dem Zahlungsplan an das für die Neukonzeption der Forschungsplattform DaFNE beauftragte Unternehmen bzw. ein unverändertes Honorar an den bisherigen IT-Dienstleister. Dies, obwohl die werkvertraglich vereinbarten Leistungen nicht termingerecht erbracht wurden, sich um sechs bis neun Monate verspäteten bzw. Schnittstellenprobleme bei der Datenmigration auftraten. Von vertraglich vereinbarten möglichen Vertragsstrafen machte das Landwirtschaftsministerium nicht Gebrauch.

- 22.2 Der RH anerkannte, dass die Neukonzeption der Forschungsplattform DaFNE mit der Inbetriebnahme im Oktober 2021 neue Funktionalitäten für eine barrierefreie, nutzerfreundliche und datensichere Bedienung ermöglichte. Er erachtete daher die Forschungsplattform ebenso wie die grundsätzliche Erwägung zur Neukonzeption als zweckmäßig.

Der RH bemängelte, dass beim Übergang von der alten zur neuen Forschungsplattform DaFNE Schnittstellenprobleme, Zuständigkeitskonflikte sowie mangelnde zeitliche Verfügbarkeiten auftraten. Er wies darauf hin, dass das Lastenheft laut der Abteilung für Informations- und Kommunikationstechnologie unklare Formulierungen enthielt, und hielt fest, dass das Landwirtschaftsministerium für das Projekt der Neukonzeption nicht wie beabsichtigt die Bundesbeschaffung GmbH miteinbezog. Der RH räumte ein, dass die Einbeziehung der Bundesbeschaffung GmbH gesetzlich nicht geboten war; er erachtete die Einbindung jedoch vor allem bei Vergaben, die eine besondere Expertise bzw. Erfahrung erforderten, als zweckmäßig.⁷³

Er empfahl daher dem Landwirtschaftsministerium, Beschaffungen im IT-Bereich mit der Abteilung für Informations- und Kommunikationstechnologie abzustimmen. Sofern sie eine besondere Expertise erfordern, wäre eine zweckmäßige Einbindung der Bundesbeschaffung GmbH zu erwägen.

Der RH bemängelte, dass die Umsetzung der Neukonzeption der Forschungsplattform DaFNE sechs bis neun Monate verspätet erfolgte. Das Landwirtschaftsministerium begründete dies u.a. mit der schleppenden Datenmigration aus dem alten System. Nach Ansicht des RH konnte die Implementierung des Testbetriebs unabhängig von der Datenmigration erfolgen.

Der RH merkte zudem kritisch an, dass Übergabemängel auftraten, obwohl das Landwirtschaftsministerium parallel zum beauftragten Unternehmen den Vertrag mit dem bisherigen IT-Dienstleister für Weiterbetrieb und Datenmigration um ein Jahr verlängert hatte. Das Landwirtschaftsministerium zahlte unveränderte Honorare an die beauftragten Unternehmen, obwohl die werkvertraglich vereinbarten Leistungen nicht termingerecht erbracht wurden bzw. Schnittstellenprobleme bei der Datenmigration auftraten.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, die inhaltlichen und zeitlichen Leistungen bei Werkverträgen sorgfältig zu prüfen, gegebenenfalls Zahlungspläne zu adaptieren und von vereinbarten möglichen Vertragsstrafen Gebrauch zu machen.

- 22.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums sei die Abteilung für Informations- und Kommunikationstechnologie beratend vor der Beauftragung des externen IT-Dienstleisters hinzugezogen worden. Sofern in Zukunft bei derartigen Beauftragungen eine besondere Expertise erforderlich sei, werde das Landwirtschaftsministerium die Bundesbeschaffung GmbH im Vorfeld des Beschaffungsprozesses einbinden.

⁷³ siehe auch RH-Berichte „Geologische Bundesanstalt“ (Reihe Bund 2020/13, TZ 20) sowie „Bezirksabfallverband Urfahr-Umgebung“ (Reihe Oberösterreich 2017/7, TZ 14, TZ 20)

Kosten und Kostenentwicklung

23.1 (1) Vor der Neukonzeption der Forschungsplattform DaFNE hatte das Landwirtschaftsministerium mit einem IT-Dienstleister ein- bzw. fallweise zweijährige Vereinbarungen in Form von Werkverträgen abgeschlossen. Ab 2011 führte es Aufwendungen für Betrieb und Support ebenso wie Arbeiten zur Weiterentwicklung in einem Vertrag zusammen. Die Kosten lagen jährlich zwischen 35.000 EUR und 47.000 EUR bzw. zuletzt für den Zeitraum Oktober 2019 bis September 2020 bei 35.107 EUR.⁷⁴

(2) Laut der Evaluierung Ende 2019 würden u.a. Anpassungen an aktuelle Anforderungen und Wünsche des Landwirtschaftsministeriums – die nicht Teil der ursprünglichen Konzeption waren – zu zusätzlichen Kosten führen. Eine Modernisierung und Kosteneinsparung seien nur durch eine Neukonzeption möglich, die zwar kostenintensiv sei, jedoch Einsparungen bei künftigen Aktualisierungen („Change Requests“) bedeute.

(3) Das Landwirtschaftsministerium beauftragte im Juni 2020 im Wege einer Direktvergabe ein Unternehmen um 88.300 EUR bzw. 105.960 EUR (inkl. USt) mit der Neukonzeption der Forschungsplattform. Mit dem Entgelt waren auch kleinere Ergänzungen – im Ausmaß von 10 % des Gesamtentgelts – abgegolten, die nicht gesondert im Werkvertrag angeführt waren.⁷⁵ Zum Zeitpunkt der Angebotslegung war das Angebot des beauftragten Unternehmens geringfügig günstiger als die Angebote der Mitbewerber. Das Angebot sah ergänzend für den laufenden Betrieb (Webhost, Wartung und Administration) monatliche Kosten in Höhe von rd. 600 EUR vor und war damit – zum Zeitpunkt der Angebotslegung – niedriger als die Angebote der Mitbewerber.

(4) Tatsächlich beauftragte das Landwirtschaftsministerium das Unternehmen in der Folge mit dem laufenden Betrieb der Forschungsplattform DaFNE um 16.992 EUR jährlich (somit 1.416 EUR im Monat).⁷⁶ Durch diese Erhöhung der Kosten im Vergleich zum ergänzenden Angebot war das Unternehmen im Betrieb teurer als seine damaligen Mitbewerber.

Die Abnahme für den Testbetrieb erfolgte Ende März 2021. Bereits vor dem Testbetrieb der neuen Forschungsplattform fielen Betriebskosten an. Zudem beauftragte das Landwirtschaftsministerium noch vor der Fertigstellung des Testbetriebs ein 100-Stunden-Paket für die Planung und Umsetzung, mit der Inbetriebnahme im

⁷⁴ In den Jahren zuvor fielen in Einzelfällen auch höhere Kosten aufgrund der Gestaltung einer neuen Landing Page an. Dies waren von Juli 2017 bis September 2019 Kosten von insgesamt 108.856 EUR.

⁷⁵ Zudem sollte auch die der Forschungsdatenbank vorgelagerte Landing Page für die Nutzung sowohl am PC als auch an mobilen Endgeräten ausgebaut und neu gestaltet werden.

⁷⁶ laufende Betriebskosten 2021 und 2022: jeweils 16.992 EUR, 2023: 17.856 EUR

Oktober 2021 ein weiteres 100–Stunden–Paket – jeweils in Höhe von 14.400 EUR. Im Jahr 2022 beauftragte es weitere 100–Stunden–Pakete zur Weiterentwicklung (Change Requests). Bis zum Jahr 2023 betragen die Kosten der insgesamt fünf 100–Stunden–Pakete in Summe 74.400 EUR.

- 23.2 Der RH merkte an, dass die monatlichen Kosten sowohl für den laufenden Betrieb als auch für die Arbeiten zur Planung, Umsetzung und die Weiterentwicklung der Forschungsplattform DaFNE noch nicht darauf schließen ließen, dass die in der Evaluierung angestrebten Kosteneinsparungen durch eine Neukonzeption erreicht worden waren und Einsparungen bei künftigen Änderungswünschen in Form von Change Requests erzielt werden.

Dies insbesondere, da noch vor dem Testbetrieb laufende Betriebskosten anfielen, das Landwirtschaftsministerium noch vor der Fertigstellung der Testversion im März 2021 ein erstes 100–Stunden–Paket und mit der Inbetriebnahme im Oktober 2021 bereits ein zweites für Arbeiten zur Planung und Umsetzung der neuen Forschungsplattform DaFNE beauftragte. Zudem lagen die monatlichen Kosten für den laufenden Betrieb über dem Angebot und auch über den Angeboten der damaligen Mitbewerber.

Der RH merkte kritisch an, dass das Landwirtschaftsministerium zeitnah nach der Beauftragung zur Neukonzeption der Forschungsplattform DaFNE um 105.960 EUR zusätzlich fünf – stufenweise bis zum Jahr 2023 zu erbringende – 100–Stunden–Pakete für Planung und Umsetzung sowie zur Weiterentwicklung in Höhe von insgesamt 74.400 EUR beauftragte. Somit wäre – auch ohne die Kosten des laufenden Betriebs – die Grenze für eine Direktvergabe überschritten. Nach Ansicht des RH standen derartige mehrmals jährlich beauftragte Dienstleistungen für Planung und Umsetzung sowie zur Weiterentwicklung in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang zur Neukonzeption. Für eine allfällige Auftragswertberechnung wären sie deshalb zu summieren gewesen.⁷⁷

[Der RH empfahl daher dem Landwirtschaftsministerium, sachlich und zeitlich zusammenhängende Einzelaufträge für eine Auftragswertermittlung zusammenzurechnen.](#)

- 23.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums habe die Beauftragung für die Neukonzeption zu einer barrierefreien, nutzerfreundlichen und datensicheren Forschungsplattform geführt. Zum Zeitpunkt der Beauftragung der Neukonzeption der Forschungsplattform sei weder der Umfang noch der Inhalt der Weiterentwicklungen

⁷⁷ siehe u.a. RH–Bericht „Burgenländische Krankenanstalten–Gesellschaft m.b.H.“ (Reihe Burgenland 2019/1, TZ 65), „Forschungs– und Wissenschaftskommunikation“ (Reihe Bund 2019/41, TZ 15), „Management von Forschungsinfrastruktur“ (Reihe Bund 2021/14, TZ 7) bzw. § 15 Abs. 2 und § 16 Abs. 3 Bundesvergabegesetz 2018

vollumfänglich bekannt gewesen. Daher sei eine bedarfsorientierte Beauftragung von 100–Stunden–Paketen festgelegt worden. Eine Ex–ante–Auftragswertberechnung sei in diesen Fällen nicht durchführbar bzw. lasse eine Beauftragung zur Neukonzeption nicht auf 100–Stunden–Pakete schließen.

Wie der RH feststelle, sei es zu Verzögerungen durch den bisherigen IT–Dienstleister gekommen, die beim beauftragten Unternehmen bereits frühzeitig zu erheblichem Mehraufwand geführt hätten. Dadurch sei eine Beauftragung für ein 100–Stunden–Paket notwendig gewesen. Da mit den 100–Stunden–Paketen auch operativ ein Mittel zur Verfügung gestanden sei, sei dieses auch hierfür verwendet worden – die Gründe seien aktenmäßig ausführlich dokumentiert. Die Kosten für die Neukonzeption, der durch den bisherigen IT–Dienstleister verursachte Mehraufwand und die Kosten für die notwendige Weiterentwicklung – für den Betrieb einer zukunftsfähigen Plattform – bedürften daher einer differenzierten Betrachtung.

- 23.4 Vor dem Hintergrund, dass das Landwirtschaftsministerium über langjährige Erfahrungen mit dem Betrieb der Forschungsplattform DaFNE verfügte, war das Vorbringen des Landwirtschaftsministeriums für den RH nicht nachvollziehbar, weder Umfang noch Inhalt der Weiterentwicklungen zum Zeitpunkt der Beauftragung der Neukonzeption der Forschungsplattform gekannt zu haben. Zudem hatte das Landwirtschaftsministerium bereits Ende 2019 den Prozess für die Neukonzeption der Forschungsplattform DaFNE begonnen. Dazu führte es Expertenrunden mit Stakeholdern durch und verfasste einen Projektauftrag sowie ein Lastenheft (TZ 22).

Der RH wies angesichts der Verzögerungen im Ablauf und des Mehraufwands zudem kritisch darauf hin, dass das Landwirtschaftsministerium – parallel zum beauftragten Unternehmen – den Vertrag mit dem bisherigen IT–Dienstleister für Weiterbetrieb und Datenmigration um ein Jahr verlängert hatte, um einen reibungslosen Ablauf zu gewährleisten.

Das Landwirtschaftsministerium beauftragte noch vor der Fertigstellung der Testversion ein erstes 100–Stunden–Paket und mit der Inbetriebnahme bereits ein zweites Paket. Für den RH war somit ein sachlicher und zeitlicher Zusammenhang der Aufträge gegeben: die Beauftragung der Neukonzeption, die nicht entsprechend dem vertraglich vereinbarten Leistungsumfang zeitgerecht erfüllt und auch nicht funktionsfähig war sowie in weiterer Folge die Beauftragung einer Weiterentwicklung zwingend notwendig machte, um die volle Funktionalität herzustellen. In diesem Zusammenhang erachtete der RH eine integrierte Betrachtungsweise als geboten.

Datenbankeinträge

- 24.1 (1) Das Landwirtschaftsministerium sah vor, dass zur Sichtbarkeit und Positionierung der Ressortforschung alle Forschungsprojekte und Studien, die das Ressort beauftragte, lückenlos in der Forschungsplattform DaFNE zu erfassen waren. Alle in den Dienststellen durchgeführten Forschungsaktivitäten waren demnach in die Forschungsplattform DaFNE einzugeben und dort zu publizieren.⁷⁸ Dies war u.a. auch eine der zentralen Handlungsempfehlungen zum „Programm für Forschung und Entwicklung im BMLRT, 2020–2025“ des Landwirtschaftsministeriums.

Zudem sollten alle vom Landwirtschaftsministerium beauftragten Forschungsprojekte regelmäßig in die Bundesforschungsdatenbank des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung eingetragen werden. Gemäß Forschungsorganisationsgesetz waren Empfänger von Forschungsförderungen bzw. Auftragnehmer bei Forschungsaufträgen des Bundes verpflichtend zu melden. Die Handhabung und Umsetzung der Datenerfassung lagen in der Verantwortung der Ressorts; die Informationen waren öffentlich zugänglich.⁷⁹

(2) Das Landwirtschaftsministerium meldete in der Regel Forschungsaufträge, die es in der Forschungsplattform DaFNE als „externe“ Projekte abbildete, in die Bundesforschungsdatenbank ein. Forschungsprojekte der Bundesämter für Landwirtschaft und der landwirtschaftlichen Bundesanstalten mit dem Ressort als Auftraggeber waren als „interne“ Projekte nicht in der Bundesforschungsdatenbank enthalten.

Der RH verglich zu einem Stichtagszeitpunkt im März 2023 systematisch beide Datenbanken. Die Einträge waren zum Teil unvollständig bzw. stimmten nicht immer mit den Forschungsaufträgen und –ergebnissen überein:

- Das Landwirtschaftsministerium hatte nicht alle Projekte aus der Forschungsplattform DaFNE in die Bundesforschungsdatenbank übertragen. So waren zum Stichtag für den überprüften Zeitraum 2020 bis 2022 vier externe Projekte in der Forschungsplattform DaFNE ausgewiesen, die nicht in der Bundesforschungsdatenbank enthalten waren.
- Zum Stichtag hatte das Landwirtschaftsministerium für den überprüften Zeitraum 2020 bis 2022 sieben Projekte in der Bundesforschungsdatenbank ausgewiesen, die nicht in der Forschungsplattform DaFNE enthalten waren.

⁷⁸ <https://www.dafne.at/> (abgerufen am 8. Jänner 2024)

⁷⁹ <https://extapp.noc-science.at/apex/f?p=115:1> (abgerufen am 8. Jänner 2024)

Zuwendungen des Bundes an Forschungsförderungsagenturen und Forschungseinrichtungen waren darin nicht enthalten; damit erfasste die Datenbank nur einen relativ geringen Teil der Forschungsförderungen des Bundes (z.B. Forschungsaufträge an Einzelpersonen oder außeruniversitäre Institute); siehe RH-Bericht „Forschungsfinanzierung in Österreich“ (Reihe Bund 2016/8, TZ 14).

- Der Betrieb und die Betreuung der Forschungsplattform DaFNE selbst waren im überprüften Zeitraum als Projekt in der Forschungsplattform (in der dem RH übermittelten Liste, allerdings nicht in der öffentlich zugänglichen Online-Version) als Forschungsförderung und in der Bundesforschungsdatenbank als Forschungsauftrag des Bundes ausgewiesen.

(3) Darüber hinaus meldete das Landwirtschaftsministerium zahlreiche Forschungsprojekte, u.a. aufgrund des Fördercharakters, nicht in die Forschungsplattform DaFNE und in der Folge auch nicht in die Bundesforschungsdatenbank ein, z.B.

- jene Forschungsprojekte des Waldfonds der Maßnahme 8, die das Landwirtschaftsministerium nicht über die koordinierende Abteilung Forschung und Entwicklung, sondern über die bewilligende Stelle für Förderungen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds abwickelte, und
- Vorhaben im Bereich der Forschung, die den Zwecken der Siedlungswasserwirtschaft oder der Verbesserung des ökologischen Zustands der Gewässer gemäß Umweltförderungsgesetz dienten; das Landwirtschaftsministerium hatte diese Vorhaben genehmigt, mit der Abwicklung aber die KPC beauftragt.

24.2 Der RH bemängelte, dass das Landwirtschaftsministerium die Einträge in die Forschungsplattform DaFNE und in die Bundesforschungsdatenbank nicht abstimme. Die Einträge waren unvollständig, da das Landwirtschaftsministerium die Projekte teilweise nicht in die Forschungsplattform DaFNE oder in die Bundesforschungsdatenbank eingetragen hatte.

Er verwies auf die zentrale Handlungsempfehlung zum „Programm für Forschung und Entwicklung im BMLRT, 2020–2025“ des Ressorts, die eine lückenlose Erfassung sowie Aktualität und Transparenz vorsah. Nach Ansicht des RH sollte sichergestellt werden, dass Beauftragungen möglichst zeitnah in die Datenbanken eingetragen werden, um einen aktuellen Überblick über vergebene Forschungsförderungen und –aufträge zu ermöglichen.⁸⁰

Der RH verkannte nicht, dass es im Bereich der Dienstleistungsbeauftragungen zu Unschärfen bzw. Abgrenzungsfragen hinsichtlich der Forschungstätigkeit kommen konnte. Nach seiner Ansicht waren allerdings der Betrieb und die Betreuung einer Datenbank – nicht notwendigerweise deren Entwicklung – als IT-Dienstleistung und nicht als Forschungsprojekt anzusehen.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, Einträge in die Forschungsplattform DaFNE ebenso wie in die Bundesforschungsdatenbank umfassend und vollständig vorzunehmen.

⁸⁰ siehe auch RH-Bericht „Forschungsfinanzierung in Österreich“ (Reihe Bund 2016/8, TZ 14)

- 24.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums nehme es Einträge in die Bundesforschungsdatenbank umfassend und vollständig vor und melde es alle Forschungsprojekte mit finanzieller Beteiligung des Landwirtschaftsministeriums in die Bundesforschungsdatenbank ein. Bei den vom RH nicht in der Bundesforschungsdatenbank vorgefundenen Projekten handle es sich um jene, bei denen das Landwirtschaftsministerium nicht finanziell beteiligt sei.

Die beiden Datenbanken seien unterjährig nur teilweise synchron. Im Landwirtschaftsbereich erfolge die Eintragung nach Vorliegen eines rechtsgültig unterfertigten Vertrags und Anweisung der Startrate, in den Bereichen Forst- und Wasserwirtschaft jeweils bis Ende Februar. Frist für die Meldung aller Projekte eines abgelaufenen Jahres sei jedenfalls Februar des Folgejahres. Im März, nach Meldung an das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, seien die Inhalte von DaFNE und der Bundesforschungsdatenbank synchron.

Das Landwirtschaftsministerium schloss aus, dass Projekte in der Bundesforschungsdatenbank, aber nicht in DaFNE enthalten seien. Bei den vom RH erwähnten Projekten sei das übermittelte Dokument mit Daten der laufenden Projekte herangezogen worden; in diesem schienen einige Projekte noch nicht auf, da sie bei Erstellung der Auswertung noch nicht in den Status „laufend“ gesetzt worden seien.

- 24.4 Der RH nahm Kenntnis davon, dass die zwei Datenbanken unterjährig nicht synchron waren. Er verkannte nicht, dass das Landwirtschaftsministerium um eine lückenlose Erfassung und Transparenz bemüht war. Der RH merkte allerdings an, dass die genannten Projekte in dem vom Landwirtschaftsministerium übermittelten Dokument bereits den Status „laufend“ aufwiesen. Wann allerdings derartige laufende, mehrjährige Projekte, die bereits in der Bundesforschungsdatenbank einsehbar waren, in der Folge auch in der Forschungsplattform DaFNE online abgerufen werden konnten, war für den RH weiterhin nicht nachvollziehbar. Er wiederholte, dass Projekte möglichst zeitnah in Datenbanken einzutragen wären, um einen aktuellen Überblick über vergebene Forschungsförderungen und –aufträge zu ermöglichen.

Der RH wies auf verbleibende Unschärfen hin, nachdem beispielsweise Forschungsprojekte des Waldfonds, die nicht über die koordinierende Abteilung Forschung und Entwicklung abgewickelt wurden, ebenso wenig in den Datenbanken erfasst waren wie Forschung, die den Zwecken der Siedlungswasserwirtschaft oder der Verbesserung des ökologischen Zustands der Gewässer gemäß Umweltförderungsgesetz diene. Hingegen waren dort Betrieb und Betreuung der Forschungsplattform selbst als Forschungsprojekt ausgewiesen.

Schlussempfehlungen

25 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft

- (1) Programme für Forschung und Entwicklung wären hinsichtlich Schwerpunkte und Mitteleinsatz regelmäßig zu evaluieren und die Inhalte zu aktualisieren. Für einen messbaren und nachvollziehbaren Umsetzungserfolg wären Kennzahlen oder Meilensteine vorzusehen. (TZ 2)
- (2) Die Steuerung des Querschnittsbereichs Forschung wäre verstärkt zentral wahrzunehmen und zu koordinieren. (TZ 3)
- (3) In den forschungsaktiven Dienststellen wäre ein einheitliches, verwaltungsökonomisches und elektronisches Berichtsformat auf Basis der jährlichen Arbeitsprogramme umzusetzen. (TZ 4)
- (4) Eine Aktualisierung der Forschungsprojektinformationen der Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien sowie die Teilnahme an der Plattform „Forschungslandkarte“ wären zu veranlassen. (TZ 4)
- (5) Ausgaben für Forschung wären umfassend und nachvollziehbar als forschungswirksame Ausgaben zu verbuchen, um eine möglichst vollständige und korrekte Abbildung in den Rechenwerken und Berichten sicherzustellen. (TZ 6)
- (6) Gemeinsam mit dem Bundesministerium für Finanzen und der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ wären die ermittelten Forschungsanteile der Ausgaben je Voranschlagsstelle bzw. je Detailbudget in der Beilage T zum Bundesvoranschlag zu plausibilisieren. (TZ 6)
- (7) Die Forschung wäre auch auf Ebene der Untergliederung sowie im Globalbudget zu verankern, um die inhaltliche Konsistenz sowie einen logischen Zusammenhang der Angaben zur Wirkungsorientierung auf Ebene der Untergliederung, der Global- und der Detailbudgets herzustellen. (TZ 7)
- (8) Im Bereich der Forschung wären Maßnahmen, Kennzahlen bzw. Meilensteine durchgängig zu konkretisieren, um eine zweckmäßige Erfolgsmessung zu ermöglichen und dem Qualitätskriterium der Überprüfbarkeit Rechnung zu tragen. (TZ 7)

- (9) Zur Beurteilung von Zielen und dazugehörigen Maßnahmen wären neben Inputindikatoren auch aussagekräftige bzw. für eine wirkungsorientierte Steuerung geeignete Indikatoren festzulegen, die auf die angestrebte Wirkung abstellen. (TZ 7)
- (10) Dem Nationalrat wäre regelmäßig über die Mittelverwendung im Rahmen des Waldfonds sowie über die noch verfügbaren Mittel Bericht zu erstatten, um eine transparente Abwicklung dieser Förderungen sicherzustellen. (TZ 10)
- (11) Die Bestimmungen der Sonderrichtlinie Waldfonds zur Nichtanwendbarkeit der Sonderrichtlinie bei Vergabe von Werkverträgen wären zu aktualisieren, weil dies seit November 2021 nicht mehr der tatsächlichen Abwicklung entsprach. (TZ 11)
- (12) Abweichungen der Personalkostenobergrenzen für die in Sachkosten verrechneten Personalkosten wären nur in begründeten Ausnahmefällen zu akzeptieren, um einen sparsamen und zweckmäßigen Mitteleinsatz sicherzustellen. (TZ 12)
- (13) In die Geschäftsordnung des Forschungs–Jour–Fixe wären Regelungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten aufzunehmen. (TZ 13)
- (14) Vor dem Hintergrund der laufenden Ausschreibungen wäre die Wirkung von befristeten Calls zu evaluieren. (TZ 14)
- (15) Nutzen und Kosten der Veranstaltung „Tag der Ressortforschung“ wären zu prüfen und auf einen zweckmäßigen Mitteleinsatz wäre zu achten. (TZ 14)
- (16) Für alle über das Ressort bzw. über die Forschungsplattform DaFNE abgewickelten Forschungsprojekte wären Regelungen für eine einheitliche Antragsbewertung auszuarbeiten. Musterkalkulationen und einheitliche Vorgaben für die Kalkulation der Personal-, Sach- und Overheadkosten sowie zweckmäßige Kostendeckelungen wären vorzusehen. (TZ 15)
- (17) Projektanträge wären nur bei Vorliegen aller Angebote bzw. Kostenvorschläge zu genehmigen sowie Kosten im Projekt sachgerecht zuzuordnen. (TZ 17)
- (18) Anträge, deren Kosten sich vor der Vertragsunterfertigung ändern, wären im Forschungs–Jour–Fixe zur erneuten Genehmigung vorzulegen, um einen sparsamen und zweckmäßigen Mitteleinsatz sicherzustellen und den Genehmigungsprozess transparent zu gestalten. (TZ 18)

- (19) Einheitliche Kriterien für die Abrechnung der Forschungsprojekte wären festzulegen. Für alle Projekte wären eine finanzielle Berichterstattung (geplante und tatsächlich angefallene Personal- und Sachkosten sowie Stundenaufzeichnungen und Verwendungsnachweise) und bei Bedarf Belege einzufordern, um eine Abrechnungskontrolle wahrnehmen zu können. (TZ 19)
- (20) Im Falle von nicht erbrachten Leistungen wäre das vereinbarte Projektentgelt um den dafür veranschlagten Betrag zu kürzen. (TZ 19)
- (21) Die Höhe der Start- und Endraten wäre – abhängig von der Projektlaufzeit – anzupassen, um gegebenenfalls steuernd in Projekte eingreifen bzw. nach Vorlage von Verwendungsnachweisen und Belegen Zahlungen bedarfsorientiert anweisen zu können. (TZ 19)
- (22) Die als In-kind-Leistung eingebrachten Personal- und Sachkosten der forschungsaktiven Dienststellen wären in den Forschungsprojekten zu erfassen, um einen Gesamtüberblick über die tatsächlichen Projektkosten zu erhalten. (TZ 20)
- (23) Vor der Projektgenehmigung im Forschungs-Jour-Fixe und insbesondere vor Einreichung in der Forschungsplattform DaFNE wären keine Projektleistungen durchführen zu lassen, um die Entscheidung des Gremiums Forschungs-Jour-Fixe damit nicht oder nicht teilweise vorwegzunehmen. (TZ 21)
- (24) Verträge zur Finanzierung von Forschungsprojekten wären erst nach Vorliegen aller verbindlichen Zusagen über die Mitfinanzierung externer Projektpartner abzuschließen, um das Risiko einer Ausfallsfinanzierung zu vermeiden und die geplante Projektdurchführung sicherzustellen. (TZ 21)
- (25) Beschaffungen im IT-Bereich wären mit der Abteilung für Informations- und Kommunikationstechnologie abzustimmen. Sofern sie eine besondere Expertise erfordern, wäre eine zweckmäßige Einbindung der Bundesbeschaffung GmbH zu erwägen. (TZ 22)
- (26) Die inhaltlichen und zeitlichen Leistungen bei Werkverträgen wären sorgfältig zu prüfen, gegebenenfalls wären Zahlungspläne zu adaptieren und wäre von vereinbarten möglichen Vertragsstrafen Gebrauch zu machen. (TZ 22)
- (27) Sachlich und zeitlich zusammenhängende Einzelaufträge wären für eine Auftragswertermittlung zusammenzurechnen. (TZ 23)
- (28) Einträge in die Forschungsplattform DaFNE wären ebenso wie in die Bundesforschungsdatenbank umfassend und vollständig vorzunehmen. (TZ 24)

Bundesministerium für Finanzen

- (29) Die Programme im Bereich Sicherheits- und Verteidigungsforschung wären mit ambitionierten Zielen zu versehen und verstärkt messbare Kennzahlen sowie Indikatoren für Exzellenz in der Forschung zu definieren und anzuwenden. (TZ 8)

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft; Bundesministerium für Finanzen

- (30) Im Sinne einer transparenten Budgetierung wäre die Erhöhung des Personalstands durch Personalleihen bzw. Leasingverträge möglichst zu vermeiden. (TZ 9)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im März 2024

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

