



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

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

RECHNUNGSHOFBERICHT

VORLAGE VOM 12. MAI 2015

REIHE BUND 2015/7

HAFTUNGSOBERGRENZEN IM BEREICH
DER LÄNDER UND GEMEINDEN

FFG UND FWF – INTERNE KONTROLLSYSTEME

INHALTSVERZEICHNIS

Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden

Prüfungsziel	4
Rechtlicher Rahmen.....	4
Haftungsobergrenzen	5
Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen	7
Ausnützung der Haftungsobergrenzen.....	10
RisikovorSORgen	13
Schlussempfehlungen.....	16

FFG und FWF – Interne Kontrollsysteme

Prüfungsziel	19
Rechtliche Grundlagen	19
<i>IKS–Ansätze in den Rechtsgrundlagen</i>	<i>19</i>
<i>Regelungen zu Befangenheit, Verschwiegenheit und</i>	
<i>Nebenbeschäftigung</i>	<i>20</i>
Organisation	21
Risikoanalyse	22
Zusammenarbeit zwischen FFG und FWF.....	23
Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung	24
<i>Überblick</i>	<i>24</i>
<i>Geschäftsprozesse von der Ausschreibung bis zur</i>	
<i>Förderungsabrechnung</i>	<i>24</i>
<i>IKS–Elemente bei der Förderungsabwicklung – FFG</i>	<i>25</i>
<i>IKS–Elemente bei der Förderungsabwicklung – FWF</i>	<i>26</i>
Berichtswesen.....	29
Überprüfung des IKS.....	29
Kosten und Nutzen des IKS.....	29
Bewertung des IKS	30
Schlussempfehlungen.....	31

HAFTUNGSOBERGRENZEN IM BEREICH DER LÄNDER UND GEMEINDEN

Bund, Länder und Gemeinden verpflichteten sich im Österreichischen Stabilitätspakt (ÖStP), ihre Haftungen zu beschränken. Eine gesamtstaatliche Haftungsobergrenze war nicht festgelegt worden, auch fehlte eine einheitliche Vorgangsweise bei Ermittlung der Haftungsobergrenzen. Dies führte dazu, dass für die Länder und Gemeinden insgesamt 17 Haftungsobergrenzen bestanden, die sich nach der Höhe, den Ermittlungsgrundlagen und -methoden sowie dem Geltungsumfang und -zeitraum unterschieden. Dadurch war eine Vergleichbarkeit der Länder nicht gegeben und die eigentliche Intention der Regelung zur Haftungsbegrenzung im ÖStP 2012, nämlich einen Beitrag zum gesamtstaatlichen Gleichgewicht und zu nachhaltig gesicherten Haushalten zu leisten, nicht verwirklicht worden. Überdies bewirkten die Unterschiede, dass den Haftungsobergrenzen jegliche Aussagekraft für eine gesamtstaatliche Steuerung fehlte.

Die Haftungsobergrenzen der Länder und der Stadt Wien betragen für 2012 insgesamt 30,614 Mrd. EUR. Ihre Haftungen lagen Ende 2012 insgesamt bei 70,411 Mrd. EUR und damit mehr als doppelt so hoch wie die Summe aller Haftungsobergrenzen. Um die Haftungsobergrenzen einzuhalten, sahen die meisten Länder vor, Haftungen entweder nicht (bspw. die Bankenhaftungen) oder nicht in ihrer vollen Höhe in die Haftungsobergrenzen einzubeziehen. Diese unterschiedlichen Vorgangsweisen führten zu einer Intransparenz, die den gesamtstaatlichen Nutzen der Regelung zur Haftungsbegrenzung in Frage stellte.

Die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Vorarlberg fassten die Haftungen zu Risikogruppen zusammen. Diese Länder rechneten in der Folge die Haftungen nicht mit den Nominalwerten, sondern mit den aufgrund der Risikogruppen gewichteten, zumeist niedrigeren Werten, auf die Haftungsobergrenzen an. Die Risikogruppen bildeten jedoch das mit den Haftungen verbundene Risiko für die öffentlichen Haushalte nicht adäquat ab, weil die Länder sie nicht an der finanziellen Situation der Haftungsempfänger ausrichteten, sondern überwiegend nach dem Beteiligungsausmaß bzw. ihren Einflussmöglichkeiten. Dadurch waren die auf die Haftungsobergrenzen angerechneten Beträge nicht repräsentativ für den Gesamthaftungsstand.

Für die Gemeinden legten die Länder im Jahr 2012 Haftungsobergrenzen in Höhe von insgesamt 8,442 Mrd. EUR fest. Die Haftungen aller Gemeinden zusammengerechnet betragen Ende 2012 6,674 Mrd. EUR und waren damit niedriger als die kumulierten Haftungsobergrenzen. Auf Gemeindeebene sahen die Regelungen der Länder Niederösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg vor, Haftungen nicht in voller Höhe,

sondern auf Basis von Risikogruppen oder mit einem Pauschalsatz gewichtet in die Haftungsobergrenzen einzubeziehen.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Prüfung war, die jeweils für die Länder- und Gemeindeebene bestehenden Regelungen zu den Haftungsobergrenzen zu erheben, die Unterschiede aufzuzeigen und auf ihre Übereinstimmung mit den Vorgaben und Zielsetzungen des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 (ÖStP 2012) zu beurteilen. Die Prüfung bezog sich auf das Finanzjahr 2012, weil dies das erste Jahr war, für das Haftungsobergrenzen festzulegen waren. (TZ 1)

RECHTLICHER RAHMEN

Der ÖStP 2012 enthielt eine Reihe von Vorgaben zur Haftungsbegrenzung, die wegen der damit angestrebten Risikominimierung und Transparenz positiv zu beurteilen waren. Dies betraf insbesondere die Verpflichtung für die Gebietskörperschaften, Haftungsobergrenzen festzulegen und in die Haftungsobergrenzen neben den Kernhaushalten auch die Einheiten des Sektors Staat lt. ESVG¹ einzubeziehen, weiters die Verpflichtung, Risikovorsorgen zu bilden, das Verfahren bei Haftungsübernahme zu regeln sowie Informations- und Ausweispflichten festzulegen. (TZ 5)

Allerdings legte der ÖStP 2012 die Haftungsobergrenzen weder der Höhe nach fest noch enthielt er methodische Vorgaben für eine einheitliche Ermittlung. Vielmehr war die Festlegung von Haftungsobergrenzen jeder Gebietskörperschaft überlassen. Dadurch bot der ÖStP 2012 den Gebietskörperschaften die Möglichkeit, völlig unterschiedliche Regelungen über die Haftungsobergrenzen zu treffen. Da für die Umsetzung der Regelung über die Haftungsbegrenzung durch Bund, Länder und Gemeinden insgesamt 18 Rechtsakte erforderlich waren, die von den Gebietskörperschaften autonom gesetzt wurden, wirkten sich die Regelungslücken im ÖStP 2012 besonders negativ aus. (TZ 5)

Die Haftungsobergrenzen sollen lt. dem ÖStP 2012 „zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu nachhaltig geordneten Haushalten beitragen“.

¹ Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen: Im September 2014 erfolgt die Umstellung vom Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 (ESVG 95) auf das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010 (ESVG 2010). Die Anwendung des ESVG ist für EU-Mitgliedstaaten rechtlich verbindlich (Verordnung (EU) Nr. 549/2013 vom 21. Mai 2013).

Der ÖStP erhielt damit zwar eine gesamtstaatliche Perspektive, eine nähere Konkretisierung dieser Zielsetzungen – bspw. durch die Festlegung quantifizierbarer Haftungsobergrenzen – nahmen die Vertragspartner des ÖStP jedoch nicht vor. Der ÖStP 2012 enthielt dementsprechend weder gesamtstaatlich noch für die einzelnen staatlichen Ebenen eine Quantifizierung bzw. betragsmäßige Festlegung von Haftungsobergrenzen. Weil sohin die Maßstäbe zur Erfüllung der gesamtstaatlichen Perspektive unklar waren, hatten Bund (der Bund bestimmte die Haftungsobergrenzen für die Bundesebene) und Länder (die Länder bestimmten die Haftungsobergrenzen für die Länder- und die Gemeindeebene) einen betragsmäßig unbeschränkten Spielraum bei Festlegung ihrer Haftungsobergrenzen. (TZ 6)

Der ÖStP 2012 ließ die Ermittlungsmethode für die Haftungsobergrenzen offen und regelte auch nicht, welche Haftungen in die Haftungsobergrenzen einzubeziehen waren. Offen war auch die Art und Weise der Ermittlung des Ausnützungsstandes der festgelegten Haftungsobergrenzen. (TZ 5, 6)

Eine Regelung über die Vorgangweise bei Überschreiten der Haftungsobergrenzen enthielt der ÖStP 2012 ebenfalls nicht. (TZ 6)

Die Festlegung der Haftungsobergrenzen auf Länderebene erfolgte nur in Salzburg in Form eines Landesgesetzes, in den übrigen Ländern in Form von Beschlüssen der Landtage. (TZ 7)

Das Land Burgenland und die Stadt Wien sowie das Land Oberösterreich für seine Gemeinden bezogen die Haftungsobergrenzen nur auf die Kernhaushalte, d.h. auf die jeweilige Gebietskörperschaft selbst; die Haftungen ausgegliederter Einheiten waren, entgegen den Vorgaben des ÖStP 2012, nicht einbezogen. (TZ 8)

Das Land Burgenland legte eine Haftungsobergrenze im Sinne des ÖStP erst für das Jahr 2013 fest. Für die Gemeinden erließen sämtliche Länder die entsprechenden Regelungen zeitgerecht. (TZ 9)

Die Haftungsobergrenzen waren gemäß ÖStP 2012 für einen mittelfristigen Zeitraum im Vorhinein festzulegen. Die Länder Burgenland (für 2013) und Oberösterreich bezogen ihre Regelungen nur auf das jeweilige Finanzjahr. Die Regelungen für die Gemeinden enthielten keine zeitliche Begrenzung. (TZ 10)

HAFTUNGSOBERGRENZEN

Für die Länder und die Stadt Wien bestanden insgesamt neun Haftungsobergrenzen. Für die Gemeinden legten die Länder landesweise ebenfalls unterschiedliche Haftungsobergrenzen fest, dadurch ergaben sich weitere acht Haftungsobergrenzen. Demnach bestanden für

Länder und Gemeinden insgesamt 17 Haftungsobergrenzen. Diese unterschieden sich nach der Höhe, den Ermittlungsgrundlagen und -methoden sowie dem Geltungsumfang und -zeitraum. Mangelnde Transparenz war die Folge: Es war nicht feststellbar, inwieweit die festgelegten Haftungsobergrenzen der vorgesehenen Zielsetzung – einen Beitrag zur Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordneter Haushalte zu leisten – entsprachen. (TZ 11)

Die Haftungsobergrenzen der Länder wiesen 2012 eine erhebliche Spannweite auf:

Haftungsobergrenzen – Länder, 2012			
	Haftungsobergrenzen		
	in Mio. EUR	in EUR je EW	in % des BIP
Burgenland ¹	460,49	1.609	0,15
Kärnten	185,35	334	0,06
Niederösterreich	3.862,62	2.390	1,26
Oberösterreich	14.000,00	9.884	4,56
Salzburg	485,09	914	0,16
Steiermark	935,46	773	0,30
Tirol	8.110,10	11.377	2,64
Vorarlberg	298,09	802	0,10
Wien	2.277,06	1.318	0,74
gesamt	30.614,27		9,97

¹ Die Haftungsbegrenzung bezog sich im Jahr 2012 auf den Haftungszuwachs.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Während Kärnten eine Haftungsobergrenze in Höhe von 185,35 Mio. EUR festlegte, betrug jene für Oberösterreich 14,00 Mrd. EUR. Umgerechnet auf die Einwohner der Länder ergaben sich Haftungsobergrenzen zwischen 334 EUR (Kärnten) und 11.377 EUR je Einwohner (Tirol). Während die Haftungsobergrenze Kärntens 0,06 % des BIP ausmachte, belief sich jene des Landes Oberösterreichs auf 4,56 % des BIP. Dadurch mangelte es an jeglicher Vergleichbarkeit und Aussagekraft für eine gesamtstaatliche Steuerung. (TZ 12)

Auch für die Gemeinden waren die unterschiedlichen Regelungen für die Ermittlung der Haftungsobergrenzen unübersichtlich und boten keine geeignete Grundlage für eine gesamtstaatliche Risikobetrachtung: (TZ 13)

Haftungsobergrenzen – Gemeinden; 2012			
	Haftungsobergrenzen		
	in Mio. EUR	in EUR je EW	in % des BIP
Burgenland	121,69	425	0,04
Kärnten	809,23	1.456	0,26
Niederösterreich	1.487,41	920	0,48
Oberösterreich	2.403,93	1.697	0,78
Salzburg	398,45	751	0,13
Steiermark	2.546,79	2.106	0,83
Tirol	439,60	617	0,14
Vorarlberg	234,57	631	0,08
gesamt	8.441,67		2,75

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Während 2012 für die Gemeinden des Landes Burgenland die Haftungsobergrenze bei 121,69 Mio. EUR lag, betrug jene für die Steiermark 2,547 Mrd. EUR: Umgerechnet auf die Einwohner des Landes ermittelten sich Haftungsobergrenzen zwischen 425 EUR (Burgenland) und 2.106 EUR je Einwohner (Steiermark). Die Haftungsobergrenzen der Gemeinden beliefen sich im Jahr 2012 zusammengerechnet auf 8,442 Mrd. EUR und damit auf 2,75 % des BIP. Anders als bei den Ländern war bei den Gemeinden die Summe der Haftungen mit 6,674 Mrd. EUR niedriger als die kumulierten Haftungsobergrenzen in Höhe von 8,442 Mrd. EUR. (TZ 13)

ERMITTLUNG DES AUSNÜTZUNGSSTANDES DER HAFTUNGSOBERGRENZEN

Für die Ermittlung des Ausnutzungsstandes der Haftungsobergrenzen waren auf Länder- und Gemeindeebene höchst unterschiedliche Vorschriften in Geltung. Gemeinsam mit der unterschiedlichen Methodik bei Ermittlung der Haftungsobergrenzen führte dies zu einer Unübersichtlichkeit, infolge derer es – ohne vertiefende Informationen – nicht möglich war, sich ein Bild über die tatsächliche Haftungssituation der Länder- und Gemeindeebene zu verschaffen. (TZ 14)

Der ÖStP 2012 ermöglichte, für die Risikovorsorge Haftungen zu Risikogruppen zusammenzufassen. Risikogruppen als Grundlage für die Ermittlung jener Beträge, mit denen Haftungen auf die Haftungsobergrenzen angerechnet wurden, um den Ausnutzungsstand zu

ermitteln – wie dies die landesrechtlichen Vorschriften von sechs Ländern vorsahen –, waren dem ÖStP 2012 nicht zu entnehmen. (TZ 15)

Die Risikogruppen zielten darauf ab, das Ausfallrisiko des Schuldners abzubilden. Jeder Risikogruppe wurde ein Gewichtungsfaktor bzw. ein Prozentsatz zugeordnet (zwischen 0 % und 100 %). Diese Prozentsätze in Kombination mit den absoluten Haftungsbeträgen ergaben für jede Haftung jenen Betrag, der auf die Haftungsobergrenze angerechnet wurde. (TZ 16)

In den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg sowie für die Gemeinden der Länder Burgenland, Niederösterreich, Salzburg (pauschale Gewichtung ohne Risikogruppenbildung), Tirol und Vorarlberg waren aufgrund dieser Risikogruppenbildung die Haftungen – mit Ausnahme jener der höchsten Risikogruppe – bei Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen mit einem niedrigeren Betrag als dem Nominalwert zu berücksichtigen. (TZ 16)

Die Risikogruppen richteten sich v.a. nach der Einflussmöglichkeit des Landes auf die jeweiligen Rechtsträger, zu deren Gunsten die Haftungen bestanden. Deren finanzielle Situation sowie das Risiko für die öffentlichen Haushalte – etwa dadurch, dass eine Haftungsanspruchnahme durch Gesellschafterzuschüsse bereits im Vorfeld abgewendet werden muss – bildeten die Risikogruppen nicht ausreichend ab. Dazu kam, dass die Länder Kärnten und Salzburg² im Jahr 2012 die niedrigste Risikogruppe – diese betraf Haftungen im Zusammenhang mit der Verwertung von hypothekarisch besicherten

Wohnbaudarlehen des Landes sowie für Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände – mit dem Faktor Null belegten. Dies kam einer Umgehung der Risikogruppen gleich. Dasselbe traf de facto auch für Risikogruppen mit niedrigen Gewichtungen zu. Die Risikogruppen waren daher in ihrer zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestehenden Ausprägung keine aussagekräftige Grundlage für die Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen. (TZ 16)

Die Länder stellten bei Bildung der Risikogruppen vorwiegend auf das Naheverhältnis zwischen dem Haftungsbegünstigten und der Gebietskörperschaft ab. Danach richteten sich der Gewichtungsfaktor, der einer Risikogruppe zugeordnet war, und davon abgeleitet auch der Betrag, mit dem eine Haftung auf die Haftungsobergrenze angerechnet wurde.

² Für das Land Salzburg sah die entsprechende gesetzliche Bestimmung eine Gewichtung mit Null vor, tatsächlich gewichtete Salzburg die Haftungen der niedrigsten Risikogruppe mit 10 %.

Haftungen in Risikogruppen mit identen bzw. vergleichbaren Haftungsbegünstigten (bspw. zugunsten von Gebietskörperschaften, Gemeindeverbänden, Landesfonds) waren in den Ländern unterschiedlich gewichtet: (TZ 17)

Unterschiede in den Gewichtungen – Länder		
Haftungsbegünstigte		Gewichtung
Haftungen im Zusammenhang mit der Verwertung von hypothekarisch besicherten Wohnbaurdarlehen/hypothekarisch besicherten Schuldverschreibungen, deren Einbringlichkeit vom jeweiligen Land garantiert wird	Kärnten	0 %
	Burgenland	5 %
	Salzburg, Niederösterreich	10 %
Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände	Kärnten	0 %
	Burgenland	5 %
	Salzburg	10 %
	Niederösterreich	25 %
eigene Fonds, Landesfonds, Anstalten	Burgenland, Kärnten, Salzburg	10 %
	Niederösterreich	30 %
Haftungen für Verbindlichkeiten von Rechtsträgern, die dem beherrschenden Einfluss des Landes unterliegen bzw. an denen das Land direkt mit mehr als 50 % beteiligt ist	Kärnten	10 %
	Salzburg, Steiermark	25 %
	Niederösterreich	30 %
	Vorarlberg	50 %

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Unterschiede in den Gewichtungen – Gemeinden		
Haftungsbegünstigte		Gewichtung
pauschale Gewichtung aller Haftungen	Salzburg	40 %
Haftungen für Verbindlichkeiten von Rechtsträgern, an denen die Gemeinde allein oder ausschließlich mit anderen Gebietskörperschaften oder Gemeindeverbänden unmittelbar beteiligt ist	Burgenland	10 %
	Tirol	25 %
	Vorarlberg	25 %
	Burgenland	25 %
Haftungen für Verbindlichkeiten von Rechtsträgern, die dem beherrschenden Einfluss einer oder mehrerer Gemeinden unterliegen, sei es aufgrund der Eigentumsverhältnisse, der finanziellen Beteiligung oder der für den Rechtsträger geltenden sonstigen Vorschriften	Niederösterreich	30 %
	Tirol, Vorarlberg	50 %

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Die aufgrund der Risikogruppenbildung erfolgte Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen mit einem niedrigeren Wert als dem Nominalwert erlaubte jenen Ländern, die davon Gebrauch machten, vergleichsweise niedrige Haftungsobergrenzen festzulegen. Je niedriger das Land die Gewichtungsfaktoren für die Risikogruppen ansetzte,

desto niedriger konnte die Haftungsobergrenze festgelegt werden. Dazu kam, dass mit Haftungen, die eine Gewichtung von Null bzw. einen niedrigen Faktor aufwiesen, de facto die Haftungsbegrenzung umgangen wurde. (TZ 17)

In den Ländern Burgenland, Kärnten, Steiermark, Vorarlberg und der Stadt Wien waren die Bankenhaftungen von der Einbeziehung in die Haftungsobergrenzen ausgenommen. Dies führte gemeinsam mit der aufgrund von Gewichtungsfaktoren verminderten Berücksichtigung der Haftungsbeträge und den unterschiedlichen Regelungen zur Vermeidung von Doppelerfassungen dazu, dass die ausgewiesenen Haftungsobergrenzen und der ermittelte Ausnützungsstand nur einen geringen Aussagewert hatten. (TZ 18)

AUSNÜTZUNG DER HAFTUNGSOBERGRENZEN

Die Höhe und die Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen waren im Wesentlichen beeinflusst durch

- die gewichtete Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen,
- die Nichteinbeziehung von Haftungen und
- unterschiedliche Regelungen zur Vermeidung von Doppelerfassungen. (TZ 19)

Da die meisten Länder ihre Haftungen mit einem niedrigeren Betrag als dem Nominalwert auf die Haftungsobergrenzen anrechneten und Bankenhaftungen nicht einbezogen, waren die auf die Haftungsobergrenzen angerechneten Beträge nicht repräsentativ für den Gesamthaftungsstand. Die unterschiedlichen Vorgangsweisen verursachten eine Intransparenz, die den gesamtstaatlichen Nutzen der Regelung zur Haftungsbegrenzung in Frage stellte. (TZ 20)

Während die Länder und die Stadt Wien zum 31. Dezember 2012 insgesamt Haftungen in Höhe von 70,411 Mrd. EUR aufwiesen, betrug die festgelegten Haftungsobergrenzen in Summe 30,614 Mrd. EUR und waren damit nicht einmal halb so hoch wie die Summe der Haftungen: (TZ 18, 20)

Haftungen und Haftungsobergrenzen – Länder			
	Summe Haftungen¹	Haftungsobergrenzen	Anteil Haftungen an Haftungsobergrenzen
	in Mio. EUR		in %
Burgenland	2.926,50	460,49 ²	635,5
Kärnten	17.724,65	185,35	8.993,9
Niederösterreich	12.275,95	3.862,62	317,8
Oberösterreich	10.058,63	14.000,00	71,8
Salzburg³	3.242,16	485,09	668,4
Steiermark	4.509,88	935,46	482,1
Tirol	5.688,63	8.110,10	70,1
Vorarlberg	5.505,71	298,09	1.847,0
Wien	8.479,10	2.277,06	372,4
gesamt	70.411,22	30.614,27	230,0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ inklusive Haftungen zugunsten der Landes-Hypothekenbanken und der aliquoten Anteile der Länder an der gesamtschuldnerischen Solidarhaftung als Gewährträger zugunsten der Pfandbriefstelle; ohne Haftungen der Einheiten des Sektors Staat im Verantwortungsbereich der Länder

² Diese Haftungsobergrenze bezog sich nur auf neu einzugehende Haftungen.

³ Das Land Salzburg vertrat die Ansicht, dass es kein Gewährträger sei und für die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle nicht hafte.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Von den Haftungen in Höhe von 70,411 Mrd. EUR im Jahr 2012 bezogen die Länder und die Stadt Wien – inklusive der gewichtet angerechneten Beträge – insgesamt 19,462 Mrd. EUR in die Haftungsobergrenzen ein. (TZ 19, 20)

Die Bankenhaftungen bezogen die Länder wie folgt in die Haftungsobergrenzen ein: (TZ 20)

Haftungen – Einbeziehung der Bankenhaftungen in die Haftungsobergrenzen – Länder			
	Summe Haftungen¹	davon Haftungen zugunsten von Banken²	Anrechnung auf Haftungsobergrenzen
	in Mio. EUR		
Burgenland	2.926,50	2.396,77	nein
Kärnten	17.724,65	14.989,10	nein
Niederösterreich	12.275,95	5.448,75	gewichtet
Oberösterreich	10.058,63	3.274,16	ungewichtet ³
Salzburg⁵	3.242,16	1.463,86	gewichtet ⁴
Steiermark	4.509,88	2.770,71	nein
Tirol	5.688,63	5.617,49	ungewichtet
Vorarlberg	5.505,71	5.339,93	nein
Wien	8.479,10	8.171,43	nein
gesamt	70.411,22	49.472,19	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ inklusive Haftungen zugunsten der Landes-Hypothekenbanken und der aliquoten Anteile der Länder an der gesamtschuldnerischen Solidarhaftung als Gewährträgerhaftung zugunsten der Pfandbriefstelle; ohne Haftungen der Einheiten des Sektors Staat im Verantwortungsbereich der Länder

² Landes-Hypothekenbanken bzw. Bank Austria AG

³ keine Anrechnung für die anteilige Solidarhaftung zugunsten der Pfandbriefstelle von 179,30 Mio. EUR

⁴ keine Anrechnung für die anteilige Solidarhaftung zugunsten der Pfandbriefstelle von 1,408 Mrd. EUR

⁵ Das Land Salzburg vertrat die Ansicht, dass es kein Gewährträger sei und für die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle nicht hafte.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Von den zum 31. Dezember 2012 bestehenden Bankenhaftungen bezog das Land Burgenland eine Haftung in Höhe von 2,397 Mrd. EUR, Kärnten in Höhe von 14,989 Mrd. EUR, die Steiermark in Höhe von 2,771 Mrd. EUR, Vorarlberg in Höhe von 5,340 Mrd. EUR und Wien in Höhe von 8,171 Mrd. EUR nicht in die Haftungsobergrenzen ein. In den Ländern Niederösterreich und Salzburg erfolgte die Einbeziehung im Ausmaß der Gewichtung von 30 % (3,274 Mrd. EUR) bzw. 50 % (55,92 Mio. EUR)³. Die Länder Oberösterreich und Tirol rechneten die Nominalwerte auf die Haftungsobergrenzen an. (TZ 20)

Die Haftungen der Gemeinden betragen zum 31. Dezember 2012 insgesamt 6,674 Mrd. EUR und waren damit niedriger als die Summe der Haftungsobergrenzen in Höhe von 8,442 Mrd. EUR: (TZ 21)

³ Das Salzburger Finanzrahmengesetz 2012 bis 2014 sah eine Gewichtung von 25 % vor, tatsächlich gewichtete das Land Salzburg mit 50 %.

Haftungen und Haftungsobergrenzen – Gemeinden			
	Summe Haftungen¹	Summe Haftungs- obergrenzen	Anteil Haftungen an Haftungsobergrenzen
	in Mio. EUR		in %
Burgenland	188,07	121,69	154,5
Kärnten	473,34	809,23	58,5
Niederösterreich	1.260,75	1.487,41	84,8
Oberösterreich	1.110,68	2.403,93	46,2
Salzburg	476,27	398,45	119,5
Steiermark	1.507,68	2.546,79	59,2
Tirol	859,45	439,60	195,5
Vorarlberg	797,90	234,57	340,2
gesamt	6.674,16	8.441,67	79,1

Rundungsdifferenzen möglich

¹ inklusive der Haftungen zugunsten von Gemeindesparkassen

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Von den zum 31. Dezember 2012 bestehenden Haftungen der Gemeinden in Höhe von 6,674 Mrd. EUR bezogen die Gemeinden einen Betrag von 3,578 Mrd. EUR in die Haftungsobergrenzen ein. (TZ 21)

Bei den Gemeinden der Länder Salzburg, Tirol und Vorarlberg waren v.a. die gewichtete Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen und die Nichteinbeziehung der Bankenhaftungen dafür ausschlaggebend, dass sie die entsprechend niedrig angesetzten Haftungsobergrenzen einhalten konnten. Wie schon gegenüber den Ländern war auch gegenüber den Gemeinden zu beanstanden, dass durch die länderweise unterschiedliche Vorgangsweise bei Berechnung des Ausnutzungsstandes der Haftungsobergrenzen eine Intransparenz entstand, die den gesamtstaatlichen Nutzen der Regelung zur Haftungsbegrenzung in Frage stellte. Da ein Teil der Gemeinden die Haftungen mit einem geringeren Betrag als dem Nominalwert auf die Haftungsobergrenzen anrechnete und teilweise Bankenhaftungen nicht einbezog, war der auf die Haftungsobergrenzen angerechnete Betrag nicht repräsentativ für den Gesamthaftungsstand. (TZ 21, 22)

RISIKOVORSORGEN

Für Haftungen, bei denen eine Inanspruchnahme zumindest von überwiegender Wahrscheinlichkeit angenommen wird, waren Risikovorsorgen zu bilden. Zum 31. Dezember 2012 betrug die Summe der Risikovorsorgen der Länder 17,44 Mio. EUR. Die uneinheitlichen

Regelungen für die Bildung von Risikovorsorgen führten zu Unübersichtlichkeit und mangelnder Transparenz. (TZ 24)

Mit Ausnahme der Gemeinden des Landes Oberösterreich, für die eine entsprechende Regelung fehlte, waren in allen Ländern die Gemeinden verpflichtet, Risikovorsorgen für Haftungen, bei denen eine Inanspruchnahme überwiegend wahrscheinlich war, zu bilden. Die Risikovorsorgen der Gemeinden betragen lt. Auskunft der Länder insgesamt 22,75 Mio. EUR; diese stammten zur Gänze von Gemeinden des Landes Kärnten. Dies war auf die unterschiedlichen Regelungen zur Risikovorsorge zurückzuführen und spiegelte die tatsächliche Risikosituation der Gemeinden nicht wider. (TZ 25)

Nach dem ÖStP 2012 waren in die Haftungsobergrenzen auch die Haftungen der ausgegliederten Einheiten im Sinne des ESVG 95 einzubeziehen. Ein Berichtswesen, das den Ländern einen aktuellen Kenntnisstand über diese Haftungen verschaffte und eine Risikobeurteilung erlaubte, war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht eingerichtet. Einheitliche Regelungen über die Einbeziehung dieser Haftungen in die Haftungsobergrenzen bestanden ebenfalls nicht. (TZ 26)

Nach der Fiskal-Rahmenrichtlinie der EU waren Eventualverbindlichkeiten – die die Richtlinie als „Staatsbürgschaften, notleidende Darlehen und Verbindlichkeiten aus der Tätigkeit öffentlicher Körperschaften“ definierte – öffentlich transparent zu machen. Der ÖStP 2012 trug dieser Anforderung insoweit Rechnung, als Bund, Länder und Gemeinden nunmehr verpflichtet sind, „sonstige Eventualverbindlichkeiten im Sinne der Fiskal-Rahmenrichtlinie sinngemäß auszuweisen“. Dieser im ÖStP 2012 vorgesehene Ausweis war positiv, weil dies einerseits im Sinne der von der Fiskal-Rahmenrichtlinie geforderten Transparenz war und es sich dabei andererseits auch um ein wichtiges Element für eine gesamtstaatliche Risikobetrachtung handelte. Allerdings fehlte eine klare Begriffsdefinition, welche Eventualverbindlichkeiten von der Ausweispflicht betroffen sind, wodurch diese Bestimmung nicht umsetzbar war. (TZ 4)

Zusammengefasst wichen die Regelungen für Länder und Gemeinden zu den Haftungsobergrenzen in wesentlichen Teilen wie folgt voneinander ab: (TZ 27)

Handlungsbedarf Länder und Gemeinden		
unterschiedliche Vorgangsweisen	Konsequenzen	Handlungsalternativen
Ermittlung der Haftungsobergrenzen (TZ 11 ff.)		
<ul style="list-style-type: none"> als fixer oder variabler Betrag festgelegt variable Beträge beruhen auf unterschiedlich hohen Anteilen an <ul style="list-style-type: none"> – unterschiedlichen Bezugsgrößen (Rechnungsabschlüsse, Landesvoranschläge, ordentliche Einnahmen) und auf – unterschiedlichen Bezugszeiträumen (laufendes Jahr t; t-2) 	Haftungsobergrenzen weisen <ul style="list-style-type: none"> – bei den Ländern eine Spannweite zwischen 334 EUR je Einwohner (Kärnten) und 11.377 EUR je Einwohner (Tirol) auf – bei den Gemeinden zwischen 425 EUR je Einwohner (Burgenland) und 2.106 EUR je Einwohner (Steiermark) keine Vergleichbarkeit, keine Aussagekraft	<ul style="list-style-type: none"> – Festlegung einer gesamtstaatlichen Haftungsobergrenze mit Haftungsobergrenzen jeweils für Bund, Länder und Gemeinden – für eine gesamtstaatliche Vergleichbarkeit Vereinheitlichung der Methodik zur Ermittlung der Haftungsobergrenzen, beruhend auf einheitlichen Ermittlungsgrundlagen
Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen (TZ 14 ff.)		
Haftungen werden auf die Haftungsobergrenzen angerechnet mit <ul style="list-style-type: none"> – Nominalwerten – gewichtet auf Grundlage von Risikogruppen und damit mit niedrigeren Beträgen als den Nominalwerten 	bei Haftungen der Länder in Höhe von 70,411 Mrd. EUR betragen die Haftungsobergrenzen insgesamt 30,614 Mrd. EUR; auf diese Haftungsobergrenzen wurden Haftungsbeträge in Höhe von 19,462 Mrd. EUR angerechnet	Länder und Gemeinden: <ul style="list-style-type: none"> – Anrechnung der Haftungen mit den jeweiligen Nominalwerten auf die Haftungsobergrenzen
Risikogruppen und Risikogewichtung (TZ 15, 16)		
<ul style="list-style-type: none"> – Risikogruppen fassen Haftungen nach Maßgabe des Einflusses der Gebietskörperschaft auf den Haftungsnehmer zusammen – unterschiedliche Anzahl an Risikogruppen je Land – unterschiedliche Gewichtungsfaktoren 	Risiken für die öffentlichen Haushalte werden nur unzureichend abgebildet, etwa jene, dass eine Inanspruchnahme aus Haftungen bereits im Vorfeld bspw. durch Gesellschafterzuschüsse abgewendet werden muss	Länder und Gemeinden: <ul style="list-style-type: none"> – Bildung von Risikogruppen nur für die Risikovorsorge, nicht auch für die Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen – einheitliche Festlegung der Anzahl und der Gewichtungsfaktoren der Risikogruppen
Einbeziehung von Haftungen in die Haftungsobergrenzen (TZ 18)		
Haftungen zugunsten der Landes-Hypothekenbanken, der Pfandbriefstelle sowie ehemaliger Gemeindeparkassen wurden <ul style="list-style-type: none"> – vollständig – gewichtet oder – gar nicht in die Haftungsobergrenzen einbezogen Unterschiede bei Einbeziehung der Haftungen für Verbindlichkeiten, die einer Gebietskörperschaft ohnehin für ihre Rechtsträger lt. ESVG 95 zugerechnet werden	von den Bankenhaftungen bezogen <ul style="list-style-type: none"> – das Land Burgenland eine Haftung in Höhe von 2,397 Mrd. EUR, Kärnten von 14,989 Mrd. EUR, die Steiermark von 2,771 Mrd. EUR, Vorarlberg von 5,340 Mrd. EUR und Wien von 8,171 Mrd. EUR nicht in die Haftungsobergrenzen ein – in Niederösterreich und Salzburg erfolgte die Einbeziehung der Bankenhaftungen im Ausmaß von 30 % (3,274 Mrd. EUR) bzw. 50 % (55,92 Mio. EUR)¹ – Oberösterreich und Tirol rechneten die Nominalwerte auf die Haftungsobergrenzen an 	Länder und Gemeinden: <ul style="list-style-type: none"> – einheitliche Festlegung, welche Haftungen in welchem Umfang in die Haftungsobergrenzen einzubeziehen sind unter Berücksichtigung der gesamtstaatlichen Perspektive

¹ Das Salzburger Finanzrahmengesetz 2012 bis 2014 sah eine Gewichtung von 25 % vor, tatsächlich gewichtete das Land Salzburg mit 50 %.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMF und Länder (einschließlich der Stadt Wien)

(1) Vereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Rahmen der Haushaltsführung wären in der erforderlichen Regelungstiefe abzuschließen und mit konkreten Indikatoren zu versehen, so dass die Einheitlichkeit gewahrt und die Zielerreichung überprüft werden kann. (TZ 6)

(2) Um die angestrebte Transparenz im Bereich der „sonstigen Eventualverbindlichkeiten“ zu erreichen, wäre klar zu definieren, welche Eventualverbindlichkeiten von der Ausweisungspflicht betroffen sind. Zudem wären für deren Erfassung einheitliche Standards im Sinne der Fiskal-Rahmenrichtlinie der EU festzulegen. (TZ 4, 6)

(3) Die Informationen aus dem Ausweis der „sonstigen Eventualverbindlichkeiten“ sollten dazu genutzt werden, ein gesamtstaatliches, gebietskörperschaftenübergreifendes Risikomanagement auszuarbeiten und zu vereinbaren. Dabei sollten neben Haftungen auch weitere Eventualrisiken für die öffentlichen Haushalte, etwa aus Beteiligungen und Darlehensgewährungen, einbezogen werden. (TZ 4)

(4) Eine Regelung über die Vorgehensweise bei Überschreiten der Haftungsobergrenzen sollte getroffen werden. (TZ 6)

(5) Es sollte eine gesamtstaatliche Haftungsobergrenze festgelegt werden, und davon abgeleitet, Haftungsobergrenzen für Bund, Länder und Gemeinden. Jedenfalls sollten die Haftungsobergrenzen gesamtstaatlich nach einer einheitlichen Methodik auf vergleichbaren Grundlagen festgelegt und so gestaltet werden, dass die Erfüllung der Zielsetzungen des Österreichischen Stabilitätspakts 2012, einen Beitrag zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu nachhaltig geordneten Haushalten zu leisten, daraus ableitbar ist. (TZ 11, 12)

Länder einschließlich der Stadt Wien

(6) Die länderweise unterschiedlichen Bestimmungen zur Ermittlung des Ausnutzungsstandes der Haftungsobergrenzen sollten im Sinne einheitlicher und die Risikosteuerung angemessen berücksichtigender Standards geändert werden; dies sollte unter Orientierung an den Regelungen der Länder Oberösterreich und Tirol erfolgen, die vorsehen, die Haftungen mit dem Nominalwert auf die Haftungsobergrenzen anzurechnen. (TZ 14, 17)

(7) Die Haftungen sollten in der jeweils bestehenden Höhe – ohne wertmäßige Veränderung (Gewichtung) in Abhängigkeit von den bestehenden Risikogruppen – auf die Haftungsobergrenzen angerechnet werden. (TZ 16)

(8) Risikogruppen wären nur für die Risikovorsorge heranzuziehen. (TZ 17)

(9) In die Haftungsobergrenzen sollten sämtliche Haftungen einbezogen werden. Hinsichtlich der Vermeidung von Doppelerfassungen bei der Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen wäre eine einheitliche Vorgangsweise der Länder herbeizuführen. (TZ 18)

(10) Einheitliche Kriterien zur Bildung von Risikovorsorgen, welche die Risikosituation adäquat berücksichtigen, sollten umgesetzt werden. (TZ 24, 25)

(11) Für die Gemeindeebene sollte eine Haftungsobergrenze festgelegt werden, die – anders als die derzeit länderweise unterschiedlichen Regelungen – den Haftungsstand risikoadäquat berücksichtigt. Die Haftungsobergrenzen für Gemeinden sollten nach einer einheitlichen Methodik ermittelt werden und auf vergleichbaren Grundlagen beruhen. Auf diese Haftungsobergrenzen wären – im Gegensatz zu den derzeit bestehenden Regelungen – ausnahmslos alle Haftungen mit den Nominalwerten (ohne Gewichtung) anzurechnen. (TZ 13)

(12) Für die Länder- und Gemeindeebene sollte eine einheitliche Vorgangsweise bei Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen festgelegt werden. Dabei sollten die Haftungen mit den Nominalwerten auf die Haftungsobergrenzen angerechnet werden. (TZ 20, 21)

(13) Es sollte sichergestellt werden, dass die Haftungen der ausgegliederten Einheiten nach dem ESVG im Verantwortungsbereich von Ländern und Gemeinden erfasst und in die Haftungsobergrenzen einbezogen werden; zudem wären auf Grundlage von Risikoprüfungen gegebenenfalls Risikovorsorgen zu treffen und einheitliche Standards festzulegen. (TZ 26)

Burgenland und Oberösterreich

(14) Den Intentionen des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 entsprechend sollten Haftungsobergrenzen nicht nur für ein Haushaltsjahr, sondern „für einen mittelfristigen Zeitraum im Vorhinein“ festgelegt werden. (TZ 10)

Burgenland, Oberösterreich (für Gemeinden) und Wien

(15) In die Haftungsobergrenzen sollten nicht nur die Kernhaushalte, sondern auch die im jeweiligen Verantwortungsbereich befindlichen ausgegliederten Einheiten, die nach dem ESVG dem Sektor Staat zuzuordnen sind, einbezogen werden. (TZ 8)

Burgenland

(16) Die rechtliche Umsetzung von Verpflichtungen des Österreichischen Stabilitätspakts sollte in Hinkunft zeitnahe in die Wege geleitet werden, um dem Landtag eine rechtzeitige Beschlussfassung zu ermöglichen. (TZ 9)

BMF

(17) Es wäre auf die Erlassung rechtlicher Bestimmungen hinzuwirken, die den Gebietskörperschaften die Übernahme von Haftungen untersagen, welche die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Gebietskörperschaften übersteigen, insbesondere auch solcher, die zur Entstehung von kritischen und systemrelevanten Risiken beitragen. (TZ 20)



FFG UND FWF – INTERNE KONTROLLSYSTEME

Die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft m.b.H. (FFG) förderte wirtschaftsnahe und anwendungsorientierte Projekte im Bereich der Forschung und Technologieentwicklung. Das zur Förderungsabwicklung eingesetzte Interne Kontrollsystem zur Gewährleistung ordnungsgemäßer und wirtschaftlicher Unternehmensabläufe beurteilte der RH als gut. Optimierungspotenzial bestand in einzelnen Prozessschritten der Förderungsabwicklung und bei der Berechnung von Kosten und Nutzen des Internen Kontrollsystems.

Der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF) förderte Projekte aus dem Bereich der Grundlagenforschung. Sein Internes Kontrollsystem war in einigen Bereichen, etwa bei der Risikoanalyse, mangelhaft. Ferner fehlte insbesondere eine Interne Revision, die Abläufe hinsichtlich der Erfüllung der Zielvorgaben der Leitung, die Ordnungsgemäßheit und Wirtschaftlichkeit sowie die Zuverlässigkeit des Internen Kontrollsystems überprüft hätte.

PRÜFUNGSZIEL

Ziele der Querschnittsprüfung waren die Beurteilung der Elemente des Internen Kontrollsystems (IKS) in den rechtlichen Grundlagen der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft m.b.H. (FFG) und des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF), der Risiken (Risikoanalyse) und des IKS in den wesentlichen Geschäftsprozessen sowie des Berichtswesens und die Überprüfung des IKS auf Funktionsfähigkeit, Wirksamkeit und Aktualität. (TZ 1)

RECHTLICHE GRUNDLAGEN

IKS-Ansätze in den Rechtsgrundlagen

In der FFG waren die Einrichtung eines Aufsichtsrats und eines Bilanz/Finanzausschusses sowie eines geschäftsordnungsmäßig festgelegten Genehmigungsvorbehalts für bestimmte wirtschaftlich bedeutsame Geschäfte grundlegende und wichtige IKS-Elemente. Der Bilanz/Finanzausschuss und der Genehmigungsvorbehalt stellten sicher, dass die Gesamtgebarung und insbesondere laufende Geschäfte bestimmter Größe oder Natur einer Kontrolle des Aufsichtsrats unterlagen. (TZ 4)

Die Tatsache, dass Angelegenheiten der Internen Revision in die Kompetenz beider Geschäftsführer der FFG fielen, sowie die Einrichtung einer gegenseitigen Kontrolle der

Geschäftsführer – bei Fortbestand einer Gesamtverantwortung – waren im Hinblick auf das IKS zweckmäßig. (TZ 5)

Hingegen waren die Organisationsvorschriften des für den FWF maßgeblichen Forschungs- und Technologieförderungsgesetzes (FTFG) in einigen Bereichen überaus komplex und daher geeignet, Abläufe im FWF tendenziell zu verlangsamen. Der Aufsichtsrat des FWF genügte aufgrund seiner wenigen, im Gesetz abschließend geregelten Kompetenzen nicht den Anforderungen, die der Public Corporate Governance Kodex an ein Überwachungsorgan stellte. Da die Abwicklung von bestimmten Geschäften im FWF (z.B. Investitionen, Dienstverträge) zumindest unterjährig weder dem Aufsichtsrat noch der Aufsichtsbehörde zur Kenntnis gelangen konnten, bestand in diesem Bereich eine IKS-relevante Regelungslücke im FTFG. (TZ 4)

Aufgrund eines Beschlusses des Aufsichtsrats des FWF wurde ein Finanzausschuss für die Vorberatung finanzieller Angelegenheiten eingerichtet. In der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats war eine entsprechende Kompetenz jedoch nicht verankert. (TZ 4)

Der FWF hatte sich bei der Berufung von Mitgliedern in die Delegiertenversammlung nicht über das jeweilige Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzung versichert. (TZ 4)

Der Aufsichtsrat des FWF hatte bei der Festsetzung der Aufwandsentschädigung für die Mitglieder des Präsidiums keine nachvollziehbaren Überlegungen angestellt, welche Aufwendungen durch die Entschädigung abgedeckt und insbesondere, welche Kriterien für die Festlegung der Höhe der Aufwandsentschädigung entscheidend sein sollten. Damit entsprach der Aufsichtsrat nicht der IKS-Forderung nach Transparenz. Weiters waren für die Mitglieder des Präsidiums im FTFG keine Abberufungsgründe festgelegt. (TZ 5)

Zwischen der gesetzlichen Möglichkeit zur Gewährung einer angemessenen Aufwandsentschädigung und der gleichzeitigen Charakterisierung der präsidialen Tätigkeit als Ehrenamt bestand ein Spannungsverhältnis. Eine Aufwandsentschädigung in der Höhe von 111.600 EUR entsprach nach der Auffassung des RH nicht mehr dem Charakter eines Ehrenamts. (TZ 5)

Regelungen zu Befangenheit,

Verschwiegenheit und Nebenbeschäftigung

Die Regelungen der FFG zu Befangenheiten und Verschwiegenheit waren ausreichend. Die Genehmigungspflicht von Nebenbeschäftigungen umfasste jedoch lediglich entgeltliche Tätigkeiten, nicht auch unentgeltliche. Dies war zu beanstanden, weil auch unentgeltliche Tätigkeiten Interessenkollisionen oder Unvereinbarkeiten hervorrufen können. (TZ 6, 7)



Auch der FWF hatte weitreichende Regelungen zu Befangenheit und Verschwiegenheit. Die Definition der institutionellen Befangenheit galt jedoch nicht ausdrücklich für alle Mitarbeiter des FWF. Auch war der Ausschluss der Bearbeitung von durch Kuratoriumsmitglieder gestellte Anträge durch deren fachlich zugeordnete Projektbetreuer nicht FWF-weit vorgesehen. Im FWF gab es weder eine Richtlinie für die Nebenbeschäftigung noch eine Antikorruptionsrichtlinie. (TZ 6, 7)

ORGANISATION

Eine Überschneidung der Aufgaben bestand in der FFG gemäß den Aufgabenbeschreibungen der Organisationseinheiten nicht, jedoch fehlte eine Geschäftsordnung, was unter dem Aspekt des IKS kritisch zu beurteilen war. (TZ 8, 28)

Im FWF war die Abgrenzung der Aufgaben der strategischen von jenen der Fachabteilungen hinsichtlich der notwendig bestehenden Schnittstellen und Überlappungen nicht hinreichend scharf profiliert; daraus könnten neben Doppelgleisigkeiten auch negative Kompetenzkonflikte resultieren. (TZ 8)

Die Befugnis zur Fertigung und Gegenfertigung von Dokumenten war im FWF auf Mitarbeiterebene nur für den Bereich der Finanzorganisation festgelegt; eine generelle Unterschriftenregelung fehlte. (TZ 8)

Die FFG stellte seit 2003 verschiedene bei ihr angestellte Personen dem BMVIT im Rahmen von Überlassungsverträgen zur Verfügung; 2014 waren dies insgesamt acht Personen (7,6 VZÄ). Der FWF hatte zur Zeit der Gebarungüberprüfung insgesamt drei Dienstnehmer (zwei VZÄ) dem BMWFW zur Verfügung gestellt. Das BMWFW und das BMVIT schufen durch die faktische Eingliederung überlassenen Personals „graue“ Planstellen – das heißt, Planstellen über den vom Nationalrat genehmigten Personalplan hinaus – und unterliefen damit den Grundsatz der Budgetwahrheit. Mit dieser Vorgehensweise verliert der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion. Auch konnten der Zugang zu Informationen und andere Sicherheitsfragen bei überlassenen Personal für die überlassenden Einrichtungen problembehaftet sein. (TZ 9)

Die FFG folgte mit der Einrichtung einer eigenen Internen Revision, der organisatorischen Eingliederung dieser unmittelbar bei der Leitung, der Nutzung externer sachverständiger Leistungen bei Sicherung einer koordinativen Funktion sowie mit der Bindung von Bestellung und Abberufung des Leiters der Internen Revision an die Zustimmung des Aufsichtsrats entsprechenden Empfehlung des RH (Reihe Bund 2010/1: „Interne Revision in ausgliederten Rechtsträgern des Bundes“). Aufgrund der Regelungen in den entsprechenden Geschäftsordnungen war eine Voraussetzung für die Unabhängigkeit der Internen Revision

in ihrer Tätigkeit gegeben. Im Jahre 2012 verlagerte die FFG jedoch Ressourcen der Internen Revision zu revisionsfremden Aufgaben (Projektleitung). (TZ 10)

Im FWF gab es keine Interne Revision im engeren Sinn, die – nicht in die operativen Abläufe eingebunden – FWF-interne Abläufe in Hinsicht auf die Erfüllung der Zielvorgaben der Leitung, die Ordnungsgemäßheit und Wirtschaftlichkeit sowie die Zuverlässigkeit des IKS-Systems untersucht und Verbesserungspotenziale aufgezeigt hätte. Es lag somit ein IKS-relevanter Mangel vor. (TZ 10)

RISIKOANALYSE

Die FFG führte eine Risikoanalyse durch und erstellte dabei eine Risikomatrix. Die jährlich adaptierte Risikomatrix bildete im Zusammenwirken mit den Wirksamkeitsprüfungen der gesetzten Maßnahmen eine taugliche Voraussetzung für ein wirkungsvolles IKS. Auch die Ergänzung der Risikomatrix durch Kontrollprozesse war grundsätzlich zweckmäßig. Durch die Fokussierung auf wesentliche Geschäftsprozesse können allerdings manche Teilbereiche – mit geringerem Risikopotenzial und/oder geringerer IKS-Relevanz – der Unternehmens-tätigkeit nicht durch die Risiko-Kontroll-Matrix abgedeckt werden. (TZ 12)

Der FWF verfügte über keine Risikoanalyse betreffend seine Förderungstätigkeit und hinsichtlich seiner sich stetig ändernden Umwelt. (TZ 12)

Die FFG verfügte über ein leicht verständliches System zur Antizipierung und Analyse ihrer Risiken im Zuge der Förderungstätigkeit. Die quantitativen Aspekte der Risikobewertung waren jedoch weiterhin verbesserungswürdig. Der FWF wandte isolierte Einzelmaßnahmen zur Risikoreduktion an, verfügte jedoch über keine Risikoanalyse und erstellte auch keine Risikomatrix. (TZ 13)

Eine Mehrzahl an operativ zuständigen Organisationseinheiten verursachte einen erhöhten Abstimmungsbedarf im Bereich der Forschungsförderung. Da keine österreichweite Forschungsförderungsdatenbank existierte, konnten weder Kooperationsverträge und Anschlussförderungen in der FFG noch Clearingverfahren im FWF Mehrfachförderungen ausschließen. Die erforderlichen Kontrollschritte im Kontext eines IKS waren wesentlich erschwert, und es bestand die Gefahr von unerwünschten Mehrfachförderungen. (TZ 15)

Die Banken- und Veranlagungsrichtlinie der FFG sowie deren regelmäßige Aktualisierung stellten eine geeignete Basis zur Minimierung von Anlage-, Ausfall- und Kursrisiken dar. (TZ 16)



Der FWF verfügte trotz Veranlagungssummen zwischen rd. 26,69 Mio. EUR (2013) und rd. 33,48 Mio. EUR (2011) bis Anfang 2014 über keine schriftlichen Veranlagungsrichtlinien. Im Jahr 2012 nahm er über Veranlassung des damaligen Präsidenten bei einer Veranlagung in Höhe von 6 Mio. EUR mögliche Verluste von bis zu 20 % des Kapitals in Kauf. Der Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten war – angesichts fehlender Spezialkenntnisse im Veranlagungsbereich im FWF – nicht zweckmäßig. (TZ 16)

Das zur Steuerung der Finanz- und Liquiditätsplanung in der FFG eingesetzte Finanz-Tool war ein zweckmäßiger Beitrag zum Risikomanagement: Durch die zahlreichen Funktionen und Auswertungsmöglichkeiten des Finanz-Tools waren entsprechende und ausreichende Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der Finanz- und Liquiditätsplanung gegeben. (TZ 17)

Das im FWF verwendete Instrument zur Finanz- und Liquiditätsplanung war aufgrund der fehlenden Schnittstellen und des unzureichenden Leistungsspektrums für die Förderungstätigkeit wenig geeignet. (TZ 17)

Die Führung der insgesamt vier Handkassen in der FFG erfolgte in einer zweck- und ordnungsmäßigen Form. Allerdings fehlte eine Vertretungsregelung für die Kassenführungsverantwortlichen in der Kassenrichtlinie. (TZ 18)

Die Führung der insgesamt drei Handkassen im FWF erfolgte vor November 2013 weitestgehend unregelt. Die beiden manuell geführten Handkassen wiesen keine Vertretungsregelungen auf; durch die manuelle Übertragung der Kassenstände war ein erhöhtes Risiko von Übertragungsfehlern gegeben. (TZ 18)

ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN FFG UND FWF

Die FFG und der FWF kooperierten sowohl hinsichtlich ihrer strategischen Ausrichtung wie auch bei der Gestaltung und Abwicklung ihrer Förderungsprogramme; wirtschaftliche Synergien ergaben sich in einzelnen Verwaltungsbereichen (z.B. IT, Raumnutzung). Im Bereich des IKS kam es zu keinem institutionalisierten Erfahrungsaustausch zwischen den beiden Forschungsförderungseinrichtungen. (TZ 19)

Die Aufsichtsratsvorsitzenden machten von der Möglichkeit der Teilnahme an den Aufsichtsratssitzungen der jeweils anderen Förderungseinrichtung nur geringen Gebrauch; auch erfolgte eine gleichzeitige Vorlage der Mehrjahresprogramme aufgrund der unterschied-

lichen Periodisierungen der Programmlängen (drei Jahre FFG bzw. fünf Jahre FWF) nicht. (TZ 19)

GESCHÄFTSPROZESSE DER FÖRDERUNGSABWICKLUNG

Überblick

Seit 2011 kategorisierte die FFG die von ihr zu vergebenden Förderungen nach 33 Förderungsinstrumenten. Diese Unterteilung brachte eine Vereinfachung gegenüber den 76 Programmlinien, war jedoch immer noch für die Durchführung von 41 Programmen (2013) komplex. Die Abgrenzung der Förderungsinstrumente untereinander und die Abgrenzung zwischen Förderungsinstrumenten und Programmen waren nicht immer nachvollziehbar. Die Unterteilung der Förderungsvergabe der FFG in vier verschiedene Auswahlverfahren war sachlich gerechtfertigt. (TZ 20)

Der FWF unterteilte seine Förderungsmaßnahmen in 17 Programme. Die Beschränkung auf ein Standardverfahren bei der Förderungsvergabe, von dem es in spezifischen Programmen Abweichungen gab, war grundsätzlich zweckmäßig. (TZ 20)

Geschäftsprozesse von der Ausschreibung bis zur Förderungsabrechnung

Die Prozessbeschreibungen der FFG stellten sämtliche Stufen der Förderungsvergabe in den verschiedenen Auswahlverfahren dar. Die Prozessbeschreibungen waren jedoch teilweise unübersichtlich und erschwerten dadurch eine fehlerfreie Anwendung. Ferner waren sie – sowie die mitgeltenden Dokumente – teils nicht aktuell. (TZ 21)

Der FWF verfügte über keine vollständige Darstellung seiner Prozessabläufe. Der regelmäßig aktualisierte „Leitfaden Zusammenarbeit ReferentInnen & StellvertreterInnen und Sekretariat des FWF“ sowie weitere interne Dokumente enthielten teilweise IKS-relevante Regelungen. (TZ 21)

Im Jahr 2012 begann der FWF, unterstützt durch ein Beratungsunternehmen, seine Geschäftsprozesse in einer sogenannten Prozesslandkarte zu beschreiben. Das Projekt mündete in eine – noch nicht vollständige – grafische Darstellung des Ablaufs der Förderungsvergabe nach dem Standardverfahren. Die geplante Erstellung der Prozesslandkarte als Intranet-Dokument mit Links zu Prozessbeschreibungen war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht fertiggestellt. (TZ 21)

IKS-Elemente bei der Förderungsabwicklung – FFG

In der FFG gab es eine Prozessbeschreibung samt Qualitätskriterien über die telefonische oder persönliche Beratung von Förderungsinteressenten. Es bestand jedoch keine Dokumentationspflicht über das Stattfinden oder den Inhalt von Beratungsgesprächen. Dadurch gab es keine Aufzeichnungen über Beratungsgespräche und waren unter anderem die Teilnehmer sowie der Gesprächsinhalt nicht nachvollziehbar. (TZ 23)

Nach der Zuteilung der Förderungsanträge zur weiteren Bearbeitung an die Mitarbeiter waren diese nicht verpflichtet, die Durchführung einer Befangenheitsprüfung aufzuzeichnen. (TZ 24)

Die FFG erfüllte bei der Durchführung der Formalprüfung die Erfordernisse wirksamer Kontrollen. Die durchgehende Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips war hervorzuheben. (TZ 25)

Die Prozesse der FFG zur Erstellung interner Gutachten hielten das Vier-Augen-Prinzip sowohl bei der inhaltlichen als auch bei der wirtschaftlichen Begutachtung ein. Durch den eingeschränkten Zugang ihrer Mitarbeiter zu gesonderten Regelungen in einem der Auswahlverfahren verwirklichte die FFG auch das IKS-Prinzip der Mindestinformation. Positiv war zudem, dass auch während der Begutachtung und Bewertung der Projekte durch die Mitglieder der Bewertungsgremien Interessenkonflikte und Befangenheiten zu melden waren. (TZ 26)

In einem vom RH exemplarisch überprüften Förderungsfall führte das Bewertungsgremium Protokolle seiner Sitzungen. Aufzeichnungen zu allfälligen Stimmenthaltungen in den Sitzungen des Bewertungsgremiums wegen Befangenheit fehlten jedoch. In den Bewertungsgremien der anderen zwei überprüften Förderungsfälle wurden keine Protokolle der Sitzungen erstellt. (TZ 27)

In zwei von vier Auswahlverfahren traf die Geschäftsführung der FFG die Förderungsentscheidung. In einem davon war sie dabei an die fachliche Entscheidung des Bewertungsgremiums gebunden und konnte von dieser nur in jenen Fällen abweichen, die die richtliniengemäß vorgesehene Geschäftsordnung der FFG normierte. Eine solche Fälle regelnde Geschäftsordnung der FFG existierte jedoch nicht. (TZ 28)

In den der FFG zur Abwicklung überlassenen Programmen traf der Auftraggeber (z.B. BMWFW, BMVIT oder Klima- und Energiefonds) seine Förderungsentscheidung aufgrund der Empfehlungen der Bewertungsgremien und übermittelte die Entscheidung an die FFG, die ihrerseits zur Vertragserrichtung und -unterzeichnung ermächtigt war. Vor 2012 war die

Prüfung der Auflagenerfüllung unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips nicht nachvollziehbar dokumentiert. (TZ 28)

Die FFG verfügte über umfassende interne Regelungen zur Vertragsänderung. In einem der vom RH exemplarisch überprüften Förderungsfälle kam es zu einer genehmigungsbedürftigen Kostenumschichtung, die erst bei der Förderungsabrechnung bekannt wurde. Die FFG genehmigte die Kostenumschichtung, ohne eine Vertragsänderung vorzunehmen und damit ohne nachvollziehbare vertragliche Deckung. (TZ 29)

Die FFG führte im Zeitraum von Jänner 2013 bis Juni 2014 insgesamt 2.438 Tischprüfungen (Prüfungen der Ausgaben der Förderungsnehmer) durch. Positiv war, dass die FFG von diesen 2.438 Prüfungen zusätzlich 897 (rd. 37 %) vor Ort prüfte. Dabei prüfte sie insbesondere die Originalbelege. Bei Forschungsprojekten, die in diesem Zeitraum mit einem Endbericht abgeschlossen wurden, war der Prüfanteil vor Ort mit rd. 53 % besonders hoch (Höhe der geprüften Ausgaben rd. 71 %). (TZ 30)

Die FFG hatte für die Förderung von Forschungsgeräten die Regelungen der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln übernommen. Sie förderte nicht die Anschaffungskosten der Forschungsgeräte, sondern die jährliche Abschreibung. Dies war aus IKS-Sicht zweckmäßig, weil lediglich die Abnutzung der Forschungsgeräte gefördert wurde, jedoch keine Verwaltung der Geräte notwendig war. (TZ 31)

IKS-Elemente bei der Förderungsabwicklung – FWF

Der FWF hatte für die Beratung der Förderungsinteressenten keine Vorgaben oder Standards festgelegt. Dies barg das Risiko einer Ungleichbehandlung von potenziellen Antragstellern. (TZ 23)

Die im FWF-Leitfaden enthaltene Prozessbeschreibung zur Antragseinreichung und Auswahl der Bearbeiter genügte nicht dem Erfordernis einer umfassenden, transparenten Prozessbeschreibung. Der FWF führte eine nur unvollständige Auflistung der institutionellen und der bekanntgegebenen persönlichen Befangenheiten der Referenten und Stellvertreter. (TZ 24)

Der FWF verfügte über keine Prozessbeschreibungen für die Formalprüfung, die Projektbegutachtung, die Erstellung des Förderungsvertrags und für Vertragsänderungen. Eine Unterschriftenordnung für die Vertragsunterzeichnung existierte nicht. (TZ 25, 26, 28, 29)



Der FWF widmete der Befangenheitsprüfung von Gutachtern großes Augenmerk. Die Zusicherung des FWF an die Gutachter, deren Anonymität zu wahren, war zweckmäßig, um die Unabhängigkeit und Unbefangenheit der Gutachter sicherzustellen. (TZ 26)

Das Kuratorium traf bei den meisten Programmen des FWF die Förderungsentscheidung. Die schriftlichen Befangenheitsregeln des Kuratoriums waren zweckmäßig. Allerdings war – obwohl die Kuratoriumsmitglieder verpflichtet waren, im Falle von Befangenheiten während der Diskussion über den Förderungsantrag den Raum zu verlassen – dies in den Protokollen der Kuratoriumssitzungen nicht vermerkt. Auch war aufgrund der Zusammensetzung des Kuratoriums (Präsidium und Fachreferenten) das Risiko der Mitentscheidung von befangenen Kuratoriumsmitgliedern relativ hoch. (TZ 27)

Der FWF führte im Jahr 2012 insgesamt 2.241 Prüfungen der Abrechnungen von Förderungsprojekten durch; die Höhe der geprüften Ausgaben belief sich auf rd. 39 Mio. EUR. Der FWF überprüfte lediglich die Abrechnungsblätter, die eine Auflistung der jährlichen Projektausgaben beinhalteten, auf ihre Vollständigkeit und ziffernmäßige Richtigkeit. Er führte keine Prüfungen vor Ort durch. (TZ 30)

Der FWF förderte die gesamten Anschaffungskosten von Forschungsgeräten, die für ein Forschungsprojekt benötigt wurden. Die Betragsgrenzen des FWF von 1.500 EUR und von 24.000 EUR – welche über das Eigentum der Forschungsgeräte entschieden (FWF oder Förderungsnehmer) – waren nicht nachvollziehbar. (TZ 31)

Der RH wählte 25 Forschungsgeräte im Eigentum des FWF für eine Überprüfung vor Ort aus. Von den 25 überprüften Geräten waren 20 % nicht mehr vorhanden. Bei mehr als der Hälfte der überprüften Forschungsgeräte fehlte die Plakette des FWF und bei allen Geräten die Inventarnummer des FWF. Diese im Hinblick auf ein funktionstüchtiges IKS ineffiziente Verwaltung der Forschungsgeräte war zu beanstanden. (TZ 31)

Zusammenfassend stellte der RH folgende Mängel im Bereich des IKS der beiden Förderungseinrichtungen bei den Soll- und Ist-Geschäftsprozessen von der Beratung der Antragsteller bis zum Abschluss des Förderungsprojekts fest:

Zusammenfassung der IKS-Mängel bei den Geschäftsprozessen			
Geschäftsprozess	Soll/Ist	FFG	FWF
Beratung der Antragsteller (TZ 23)	Soll	– mangelnde Verpflichtung zum Dokumentieren von Beratungsgesprächen	– keine Vorgaben bzw. Standards für die Beratung – mangelnde Verpflichtung zum Dokumentieren von Beratungsgesprächen
	Ist	– keine Dokumentation von Beratungsgesprächen	– keine Dokumentation von Beratungsgesprächen
Antragseinreichung und Auswahl der Bearbeiter (TZ 24)	Soll	– keine Dokumentationspflicht der Vornahme einer Befangenheitsprüfung	– keine Dokumentationspflicht der Vornahme einer Befangenheitsprüfung – Befangenheitsliste der Referenten und Stellvertreter unvollständig
	Ist	– keine Aufzeichnung der Befangenheitsprüfung der Mitarbeiter	– keine Aufzeichnung der Befangenheitsprüfung der Referenten, Stellvertreter und Mitarbeiter
Formalprüfung (TZ 25)	Soll	– der RH stellte keine Mängel fest	– keine Prozessbeschreibung
	Ist	– der RH stellte keine Mängel fest	– mangelnde Nachvollziehbarkeit der Rechtzeitigkeit des Einlangens eines Antrags – ungerechtfertigte Zulassung einer Mängelbehebung entgegen einer Richtlinie des BMVIT
Inhaltliche Prüfung und Aufbereitung – Begutachtung der Förderungsanträge (TZ 26)	Soll	– der RH stellte keine Mängel fest	– keine Prozessbeschreibung
	Ist	– der RH stellte keine Mängel fest	– der RH stellte keine Mängel fest
Auswahl der Projekte (TZ 27)	Soll	– der RH stellte keine Mängel fest	– der RH stellte keine Mängel fest
	Ist	– keine Dokumentation von Stimm Enthaltungen wegen Befangenheit in den Sitzungen der Bewertungsgremien	– keine Dokumentation von Stimm Enthaltungen wegen Befangenheit in den Kuratoriumssitzungen
Erstellung und Abschluss des Förderungsvertrags (TZ 28)	Soll	– Geschäftsordnung der FFG fehlte	– keine Prozessbeschreibung – keine Unterschriftenordnung
	Ist	– vor 2012 keine Dokumentation der Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Prüfung der Erfüllung der Auflagen vor Vertragsabschluss	– der RH stellte keine Mängel fest
Vertragsänderungen (TZ 29)	Soll	– der RH stellte keine Mängel fest	– keine Prozessbeschreibung – widersprüchliche Regeln in den Allgemeinen Vertragsbedingungen über genehmigungspflichtige Vertragsänderungen
	Ist	– Kostenumschichtung ohne Vertragsänderung	– Vertragsänderung nicht nachvollziehbar dokumentiert
Projektentwicklung und Förderungsabrechnung (TZ 30)	Soll	– der RH stellte keine Mängel fest	– der RH stellte keine Mängel fest
	Ist	– der RH stellte keine Mängel fest	– keine Vor-Ort-Prüfungen
Exkurs: Förderung von Forschungsgeräten (TZ 31)	Soll	– der RH stellte keine Mängel fest	– nicht nachvollziehbare Grenzen für die Anschaffung von Forschungsgeräten
	Ist	– der RH stellte keine Mängel fest	– ineffiziente und ineffektive Verwaltung der Forschungsgeräte

Quelle: RH



BERICHTSWESEN

Die Anzahl der in der FFG und im FWF erstellten Berichte entsprach dem Umfang und der Eigenart des Geschäftsbetriebs als Förderungseinrichtung. Das Berichtswesen der FFG wies einen hohen Informationsgehalt bei allgemein leichter Verständlichkeit für die jeweiligen Stakeholder auf und war damit ein wirksamer Bestandteil des IKS-Systems. Hingegen waren die Berichte des FWF zahlenlastig; ergänzende Verbalisierungen wurden in knapper und kurzer Form vorgenommen. Die Verständlichkeit und Lesbarkeit war dadurch eingeschränkt. (TZ 33)

ÜBERPRÜFUNG DES IKS

Die Stabstelle Qualitätsmanagement und Interne Audits der FFG hatte in den Jahren 2010 bis 2013 insgesamt 19 Prüfungen mit IKS-Schwerpunkten durchgeführt. Insgesamt gab sie 132 Empfehlungen mit unterschiedlichen Risikobeurteilungen ab; dabei stufte sie 56 (rd. 42 %) mit der Risikobeurteilung hoch, 64 (rd. 48) mit der Risikobeurteilung mittel und 12 (rd. 9 %) mit der Risikobeurteilung niedrig ein. Zu jeder Prüfung des IKS führte die FFG nach Ablauf rund eines Jahres eine Follow-up-Überprüfung durch. Rund 28 % der Empfehlungen waren nach einem Jahr noch nicht umgesetzt; insbesondere betraf dies die Empfehlungen mit einer hohen Risikobeurteilung. (TZ 34, 35)

Der FWF führte im überprüften Zeitraum keine regelmäßigen institutionellen Prüfungen des IKS durch. Kontrollberichte über die Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit des IKS gab es nicht. (TZ 34)

KOSTEN UND NUTZEN DES IKS

Da bei der FFG eine durchgängige exakte Quantifizierung sämtlicher Risiken fehlte, waren Aussagen über den Nutzen der eingesetzten Finanzmittel im Bereich des IKS nicht möglich. (TZ 36)

Der FWF verfügte über keine Leistungsaufzeichnungen seiner Mitarbeiter betreffend IKS-relevante Tätigkeiten. Somit war keine Aussage darüber möglich, ob bzw. welche Mitarbeiter in welcher Intensität mit IKS-relevanten Tätigkeiten belastet waren. Der FWF konnte auch den Nutzen des IKS nicht quantifizieren. (TZ 36)

BEWERTUNG DES IKS

Die nachfolgende Tabelle zeigt die im Fokus der Querschnittsprüfung gelegenen IKS-relevanten Maßnahmen und die Bewertung durch den RH:

IKS – Bewertung durch den RH		
IKS-relevante Maßnahmen	Bewertung der FFG	Bewertung des FWF ¹
Transparenz-Prinzip: klare, detaillierte und transparente Regelung der Arbeitsabläufe	gut	mangelhaft
Grundsatz der Archivierung und Nachvollziehbarkeit: Unterlagen und Abläufe sollten nachvollziehbar dokumentiert sein	gut	mangelhaft
Kontrollautomatik und Vier-Augen-Prinzip: systematischer Einbau von Kontrollen im Arbeitsablauf, wobei diese Kontrollen IT-gestützt oder durch Implementierung des Vier-Augen-Prinzips erfolgen können	gut	mangelhaft
Prinzip der Funktionstrennung: keine Allein-Verantwortung für den gesamten Prozess; konsequente Trennung von entscheidender, ausführender und kontrollierender Funktion	gut	ausreichend
aufgaben- und verantwortungsadäquate Informationsbereitstellung (Prinzip der Mindestinformation): Bereitstellung jener Informationen an Mitarbeiter, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig wären	ausreichend	mangelhaft
aufgaben- und verantwortungsadäquate Zugangs- und Zugriffsberechtigungen (Prinzip der „minimalen Rechte“): Zugangs- und Zugriffsberechtigungen müssten adäquat beschränkt sein	gut	ausreichend
IKS als rollierender Prozess: regelmäßige und systematische Überprüfung des IKS auf seine Funktionsfähigkeit, Wirksamkeit und Aktualität	gut	mangelhaft
Grundsatz der Kosten-Nutzen-Abwägung: der mit Kontrollen verbundene Aufwand bzw. Ressourceneinsatz sollte in einem angemessenen Verhältnis zum zu vermeidenden Risiko (Schadensausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit) stehen	ausreichend	mangelhaft

¹ Die Kategorisierung „mangelhaft“ ergab sich insbesondere daraus, dass der FWF keine Risikoanalyse als Grundlage für entsprechende IKS-relevante Maßnahmen durchgeführt hatte.

Quelle: RH

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

(1) Alle Nebenbeschäftigungen (entgeltliche und unentgeltliche) sollten einer Genehmigungspflicht unterworfen werden. (TZ 7)

(2) Eine Geschäftsordnung wäre zu erarbeiten oder es wären die in diesem Zusammenhang inhaltlich notwendigen Regelungen in bereits bestehende Dokumente aufzunehmen, um Regelungen betreffend den im Bereich der Basisprogramme eingerichteten Beirat festzulegen. (TZ 8, 28)

(3) Die Betrauung der Internen Revision mit zusätzlichen, nicht in ihre Aufgaben fallenden Tätigkeiten wäre zu vermeiden. (TZ 10)

(4) Die Quantifizierung der Risikomatrix wäre zügig voranzutreiben. (TZ 13, 36)

(5) In Anbetracht der betriebsinternen Notwendigkeit von vier Handkassen sollten entsprechende Vertretungsregelungen in den Kassenrichtlinien für die Kassenführungsverantwortlichen vorgesehen werden. (TZ 18)

(6) Die bestehenden Förderungsinstrumente wären in Abstimmung mit den zuständigen Ressorts stärker zu konzentrieren und ihre Anzahl zu senken. (TZ 20)

(7) Die Prozessbeschreibungen und die mitgeltenden Dokumente sollten auf Aktualität, Kohärenz und besserer Übersichtlichkeit überprüft werden. (TZ 21)

(8) Zumindest für umfangreiche Beratungsgespräche wäre eine Verpflichtung zur Führung von Aufzeichnungen festzulegen. (TZ 23)

(9) Bei der Erstprüfung der Förderungsanträge wäre die Prüfung der Befähigung der Mitarbeiter nachvollziehbar aufzuzeichnen. (TZ 24)

(10) Aufzeichnungen über Stimmenthaltungen der Mitglieder der Bewertungsgremien wegen Befähigung wären, im Sinne eines transparenten Ablaufs der Entscheidungsprozesse, zu führen. (TZ 27)

(11) Nach ausreichender Erfahrung mit den externen Beauftragten wären diese zu evaluieren und nach Kosten- und Leistungskriterien neu zu beurteilen. (TZ 34)

(12) Aufgrund der Vielzahl an Empfehlungen aus FFG-eigenen IKS-Prüfungen mit einer Risikobeurteilung hoch und mittel sollte auf eine rasche Umsetzung dieser Empfehlungen geachtet werden. (TZ 35)

FWF

(13) Für die Einrichtung von Unterausschüssen des Aufsichtsrats wäre eine entsprechende Kompetenz in dessen Geschäftsordnung vorzusehen. (TZ 4)

(14) Es wäre zu prüfen, ob bei den Mitgliedern der Delegiertenversammlung im Einzelfall die gesetzlichen Voraussetzungen für die Berufung in diese auch tatsächlich gegeben sind. (TZ 4)

(15) Die Höhe der Aufwandsentschädigung für die Präsidentin und für die Vizepräsidenten wäre so zu wählen, dass der Charakter eines Ehrenamts – von dem das Forschungs- und Technologieförderungsgesetz ausgeht – bestehen bleibt und nicht inhaltlich ausgehöhlt wird. (TZ 5)

(16) Die Befangenheitsregeln sollten sich für alle Mitarbeiter auch auf die institutionelle Befangenheit erstrecken. (TZ 6)

(17) Die administrativen und wissenschaftlichen Projektbetreuer wären aufgrund der Nahebeziehung generell von der Bearbeitung von Anträgen der zugeordneten Kuratoriumsmitglieder auszuschließen. (TZ 6)

(18) Eine Richtlinie für die Genehmigung von (entgeltlichen und unentgeltlichen) Nebenbeschäftigungen sollte erstellt werden. Ferner wäre die Antikorruptionsrichtlinie zügig fertigzustellen. (TZ 7)

(19) Die Aufgaben und Zuständigkeiten von strategischen und fachlichen Abteilungen sollten in Richtung einer deutlicheren Abgrenzung von jeweils eigenen Zuständigkeiten und notwendigen Kooperationsfeldern definiert werden. (TZ 8)

(20) Eine generelle Unterschriftenregelung wäre zu erarbeiten, die – über den Bereich der Finanzorganisation hinausgehend – bestimmen sollte, wer für die Erstellung, die Prüfung, die Freigabe und die Unterzeichnung welcher Dokumente zuständig ist. (TZ 8)

(21) Eine eigene Interne Revision wäre bei Vorliegen entsprechender Umstände oder Erreichen einer bestimmten Organisationsgröße einzurichten und/oder es wäre für diese Leistungen eine Beauftragung externer Partner (bzw. alternativ die Interne Revision des

zuständigen Bundesministeriums) in Betracht zu ziehen. Die Entscheidung darüber wäre an eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsrechnung zu binden. (TZ 10)

(22) Nach Einrichtung einer Internen Revision wären für deren Mitarbeiter Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen vorzusehen. (TZ 10)

(23) Eine Risikoanalyse sollte durchgeführt werden; dabei wäre eine Risikomatrix zu erstellen. Hierzu könnten Synergiepotenziale mit der FFG genutzt werden, welche im Bereich der Risikoanalyse bereits mehrjährige Erfahrungen aufwies. (TZ 12, 13, 14)

(24) Bei den jeweiligen Banken wären die vereinbarten Anlegerrisikoprofile auf die nunmehr vorliegende Veranlagungsrichtlinie abzustimmen. (TZ 16)

(25) Auf derivative Finanzinstrumente sollte gänzlich verzichtet werden; im Veranlagungsbereich wären lediglich solche Produkte einzusetzen, bei denen der FWF über das notwendige Know-how verfügt. (TZ 16)

(26) Der Echtbetrieb eines neuen Finanz-Tools wäre so rasch wie möglich umzusetzen. (TZ 17, 33)

(27) Die Handkassen beim Sekretariat der Geschäftsführung und beim Empfang wären aufzulassen und in die Hauptkasse der Finanzbuchhaltung überzuführen. (TZ 18)

(28) Im Bereich des Internen Kontrollsystems (IKS) (bspw. bei der Erarbeitung einer Risikoanalyse und -matrix) wäre die Eignung der bei der FFG bereits vorhandenen Lösungen für die Ansprüche des FWF zu prüfen. (TZ 19)

(29) Die Prozesslandkarte wäre zügig fertigzustellen; Prozessbeschreibungen mit klar festgelegten Zuständigkeiten und integrierten Kontrollmechanismen sollten erarbeitet werden. (TZ 21, 24, 25, 26, 28, 29)

(30) Schriftliche Vorgaben für Beratungsgespräche wären auszuarbeiten, die Qualitätsstandards festlegen sowie eine Aufzeichnungsverpflichtung zumindest für umfangreiche Beratungsgespräche enthalten sollten. (TZ 23)

(31) Die Auflistung der bereits bekanntgegebenen Befangenheiten der Referenten und Stellvertreter wäre zu vervollständigen. (TZ 24)

(32) Auf die Einhaltung von Formalkriterien in Sonderrichtlinien und auf die Dokumentation der förderungsrelevanten Sachverhalte sollte verstärkt geachtet werden. (TZ 25)

(33) Stimmenthaltungen bei Befangenheiten von Kuratoriumsmitgliedern wären im Protokoll der Kuratoriumssitzungen zu vermerken. (TZ 27)

(34) Eine Unterschriftenordnung sollte umgehend erlassen werden. (TZ 28)

(35) Vertragsänderungen wären in den Akten nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 29)

(36) Bei der Abrechnung der Förderungsprojekte sollten auf Grundlage eines Stichprobenverfahrens Prüfungen vor Ort durchgeführt werden, wobei Originalbelege zu prüfen wären. (TZ 30)

(37) Die zur Gänze vom FWF geförderten Forschungsgeräte wären, sofern es sich nicht um geringwertige Wirtschaftsgüter im Sinne des Einkommensteuergesetzes handelte, in das Eigentum des FWF zu übertragen. (TZ 31)

(38) Eine aktuelle und vollständige Bestandsaufnahme aller Geräte sollte durchgeführt werden und die Mängel in Hinblick auf die Beschilderung und Inventarisierung wären zu beseitigen. (TZ 31)

(39) Das IKS wäre regelmäßig zu prüfen, um seine Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit sicherzustellen. (TZ 34)

(40) Nach Einführung von regelmäßigen institutionellen Prüfungen des IKS in Bezug auf dessen Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit sollte durch Follow-up-Überprüfungen die Umsetzung der Empfehlungen überwacht werden. (TZ 35)

(41) Die Kosten und Zeitaufwendungen für IKS-relevante Tätigkeiten sollten erfasst werden. In weiterer Folge wären die durchgeführten Kontrolltätigkeiten hinsichtlich ihres Nutzens zu evaluieren. (TZ 36)

BMWF

(42) Bei einer Novellierung des Forschungs- und Technologieförderungsgesetzes sollte die Neuordnung der Kompetenzen zwischen Aufsichtsrat des FWF und Aufsichtsbehörde im Sinne einer Stärkung des Aufsichtsrats und Umsetzung der Anforderungen des Public Corporate Governance Kodex angeregt werden; insbesondere wären in diesem Zusammenhang auch Abberufungsgründe für Aufsichtsratsmitglieder des FWF zu definieren. (TZ 4)



(43) Die derzeitige Beschränkung des Forschungs- und Technologieförderungsgesetzes auf das wissenschaftliche Personal bei der Besetzung der Delegiertenversammlung wäre zu überdenken. (TZ 4)

(44) Im Rahmen einer Novellierung des Forschungs- und Technologieförderungsgesetzes wären Abberufungsgründe für die Mitglieder des Präsidiums des FWF anzuregen. (TZ 5)

(45) Bei einer künftigen Novellierung des Forschungs- und Technologieförderungsgesetzes wären Vorgaben hinsichtlich einer übereinstimmenden Periodisierung der Mehrjahresprogramme zu prüfen. (TZ 19)

FFG und FWF

(46) Die Möglichkeit weiterer Synergien im Verwaltungsbereich wäre im Sinne einer effizienteren Verwaltungsführung und Stärkung des IKS zu prüfen. (TZ 19)

(47) Die Vorsitzenden der Aufsichtsräte sollten verstärkt von der Möglichkeit der Teilnahme an den Aufsichtsratssitzungen der jeweils anderen Förderungseinrichtung Gebrauch machen. (TZ 19)

BMVIT und BMWFV

(48) Die Erhöhung des Personalstandes durch Überlassungsverträge wäre im Sinne einer transparenten – und damit IKS-adäquaten – Budgetierung und Verrechnung zu vermeiden. (TZ 9)

(49) Eine gesamtösterreichische Forschungsförderungsdatenbank unter Einbeziehung der Förderungsaktivitäten des Bundes und der Länder wäre einzuführen. (TZ 15)