



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2015/7

Bericht des Rechnungshofes

**Haftungsobergrenzen im
Bereich der
Länder und Gemeinden**

**FFG und FWF –
Interne Kontrollsysteme**

Rechnungshof
GZ 860.174/002-1B1/15

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

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

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

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

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im Mai 2015



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



Bericht des Rechnungshofes

**Haftungsobergrenzen im Bereich der
Länder und Gemeinden**

FFG und FWF – Interne Kontrollsysteme

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

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

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



Inhaltsverzeichnis

BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden _____	5
BMWFW BMVIT	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft Verkehr, Innovation und Technologie	
	FFG und FWF – Interne Kontrollsysteme _____	89





Bericht des Rechnungshofes

Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	10

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen****Haftungsobergrenzen im Bereich der
Länder und Gemeinden**

KURZFASSUNG _____	14
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	28
Rechtlicher Rahmen _____	29
Haftungsobergrenzen _____	42
Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen _____	52
Ausnützung der Haftungsobergrenzen _____	65
Risikoversorge _____	75
Schlussempfehlungen _____	85

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Art. 13 ÖStP 2012 _____	32
Tabelle 2:	Rechtsnatur der Regelungen über die Haftungs- obergrenzen; Länder _____	36
Tabelle 3:	Geltungszeitraum – Länder _____	40
Tabelle 4:	Ermittlung der Haftungsobergrenzen – Länder, 2012 ____	45
Tabelle 5:	Unterschiede der Ermittlungsgrundlagen der Haftungs- obergrenzen – Länder _____	46
Tabelle 6:	Haftungsobergrenzen – Länder, 2012 _____	47
Tabelle 7:	Ermittlung der Haftungsobergrenzen – Gemeinden, 2012 _____	49
Tabelle 8:	Haftungsobergrenzen – Gemeinden; 2012 _____	50
Tabelle 9:	Risikogruppen, Anrechnung auf die Haftungs- obergrenzen – Länder, 2012 _____	56
Tabelle 10:	Risikogruppen, Anrechnung auf die Haftungs- obergrenzen – Gemeinden, 2012 _____	58
Tabelle 11:	Unterschiede in den Gewichtungen – Länder _____	61
Tabelle 12:	Unterschiede in den Gewichtungen – Gemeinden _____	61
Tabelle 13:	Haftungen und Haftungsobergrenzen – Länder _____	66
Tabelle 14:	Haftungen – Anrechnung auf die Haftungs- obergrenzen – Länder _____	67
Tabelle 15:	Haftungen – Einbeziehung der Bankenhaftungen in die Haftungsobergrenzen – Länder _____	68
Tabelle 16:	Haftungen und Haftungsobergrenzen – Gemeinden ____	71

Tabellen

Tabelle 17:	Haftungen – Anrechnung auf die Haftungs- obergrenzen – Gemeinden _____	72
Tabelle 18:	Haftungen – Einbeziehung der Bankenhaftungen in die Haftungsobergrenzen – Gemeinden _____	73
Tabelle 19:	Ausnützungsstand der Haftungsobergrenzen 2012 – Länder _____	74
Tabelle 20:	Ausnützungsstand der Haftungsobergrenzen 2012 – Gemeinden _____	75
Tabelle 21:	Regelungen zur Risikovorsorge – Länder _____	77
Tabelle 22:	Risikogruppen Stadt Wien; 2012 _____	78
Tabelle 23:	Regelungen zur Risikovorsorge – Gemeinden _____	80
Tabelle 24:	Haftungen der Einheiten nach dem ESVG 95 _____	82
Tabelle 25:	Handlungsbedarf Länder und Gemeinden _____	84

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B	Burgenland
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (System zur vergleichbaren Beschreibung der Volkswirtschaften in der Europäischen Union)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro (Europäische Währungseinheit)
EW	Einwohner
ff.	folgende
GemO	Gemeindeordnung
GG	Gemeindegesezt
i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
K	Kärnten
LGBI.	Landesgesetzblatt
lt.	laut
LVA	Landesvoranschlag
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

Abkürzungen

NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
OÖ	Oberösterreich
ÖStP	Österreichischer Stabilitätspakt
RH	Rechnungshof
RV	Risikovorsorge
S	Salzburg
St	Steiermark
T	Tirol
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
V	Vorarlberg
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VRV	Veranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
W	Wien
WRG 1959	Wasserrechtsgesetz 1959
z.B.	zum Beispiel
Zl.	Zahl



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

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.

KURZFASSUNG

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 unter-

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).

**Haftungsobergrenzen im Bereich der
Länder und Gemeinden**

schiedliche 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“. 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 Ausnutzungsstandes 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)

Kurzfassung

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)

Haftungs- obergrenzen

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 erga-

Haftungsobergrenzen im Bereich der
Länder und Gemeinden

ben 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)

Kurzfassung

Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen

Für die Ermittlung des Ausnützungsstandes 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 Ausnützungsstand 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 Ausfallsrisiko 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

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 %.

Haftungsobergrenzen im Bereich der
Länder und Gemeinden

Wohnbaudarlehen des Landes sowie für Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände – mit dem Faktor Null belegt. 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 Gebarungüberprüfung bestehenden Ausprägung keine aussagekräftige Grundlage für die Ermittlung des Ausnutzungsstandes 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. 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 Wohnbaudarlehen/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

Kurzfassung

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 %
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	Burgenland	25 %
	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)

Haftungsobergrenzen im Bereich der
Länder und Gemeinden

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, betragen 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 Haftungen ¹	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
Salzburg ³	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)

Kurzfassung

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

Haftungen – Einbeziehung der Bankenhaftungen in die Haftungsobergrenzen – Länder			
	Summe Haftungen ¹	davon Haftungen zugunsten von Banken ²	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
Salzburg ⁵	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 Haftungen ¹	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 Ausnützungsstandes 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

Kurzfassung

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 Risiko-bewertung erlaubte, war zur Zeit der Gebarungsprüfung 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.)		
<p>als fixer oder variabler Betrag festgelegt</p> <p>variable Beträge beruhen auf unterschiedlich hohen Anteilen an</p> <ul style="list-style-type: none"> – unterschiedlichen Bezugsgrößen (Rechnungsabschlüsse, Landesvoranschläge, ordentliche Einnahmen) und auf – unterschiedlichen Bezugszeiträumen (laufendes Jahr t; t-2) 	<p>Haftungsobergrenzen weisen</p> <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) <p>keine Vergleichbarkeit, keine Aussagekraft</p>	<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 Ausnutzungsstandes der Haftungsobergrenzen (TZ 14 ff.)		
<p>Haftungen werden auf die Haftungsobergrenzen angerechnet mit</p> <ul style="list-style-type: none"> – Nominalwerten – gewichtet auf Grundlage von Risikogruppen und damit mit niedrigeren Beträgen als den Nominalwerten 	<p>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</p>	<p>Länder und Gemeinden:</p> <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 	<p>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</p>	<p>Länder und Gemeinden:</p> <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)		
<p>Haftungen zugunsten der Landes-Hypothekenbanken, der Pfandbriefstelle sowie ehemaliger Gemeindeparkassen wurden</p> <ul style="list-style-type: none"> – vollständig – gewichtet oder – gar nicht <p>in die Haftungsobergrenzen einbezogen</p> <p>Unterschiede bei Einbeziehung der Haftungen für Verbindlichkeiten, die einer Gebietskörperschaft ohnehin für ihre Rechtsträger lt. ESVG 95 zugerechnet werden</p>	<p>von den Bankenhaftungen bezogen</p> <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 	<p>Länder und Gemeinden:</p> <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

Kenndaten zu den Haftungsobergrenzen für Länder und Gemeinden; 2012

Rechtsgrundlagen	
Länder	
Burgenland	Beschluss des Burgenländischen Landtages vom 29. September 2011 über den Landesvoranschlag 2012; Beschluss des Burgenländischen Landtages vom 18. Oktober 2012 über den Landesvoranschlag 2013 vom 18. Oktober 2012
Kärnten	Beschluss des Kärntner Landtages über die Regelung in Bezug auf die zukünftige Übernahme von Haftungen vom 16. Dezember 2011
Niederösterreich	Landtagsbeschluss 1068/Ö-1-2011 vom 26. Jänner 2012 „Österreichischer Stabilitätspakt – Festlegung einer Haftungsobergrenze für die Jahre 2011 – 2014“
Oberösterreich	Beschluss des Oberösterreichischen Landtages vom 7. Dezember 2011 betreffend den Voranschlag des Landes Oberösterreich 2012 (Beilage 521/2011 zu den Wortprotokollen des Oberösterreichischen Landtages)
Salzburg	Gesetz vom 14. Dezember 2011 zur Festlegung von Ausgabenobergrenzen für das Land Salzburg sowie zur Festlegung von allgemeinen Regelungen und Haftungsobergrenzen für das Land und die Gemeinden des Landes Salzburg (Salzburger Finanzrahmengesetz 2012 – 2014), LGBL. Nr. 23/2012
Steiermark	Landtagsbeschluss Nr. 298 vom 13. Dezember 2011, Haftungen des Landes Steiermark, Regelung der Haftungsobergrenzen gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2011 (für den Zeitraum 1. Jänner 2012 bis 31. Dezember 2014)
Tirol	Beschluss des Tiroler Landtages vom 15. Dezember 2011 über den Landesvoranschlag für das Jahr 2012 sowie Umsetzung des Stabilitätspaktes 2011, Beschluss des Tiroler Landtages vom 4. Oktober 2012 über den Landesvoranschlag für das Jahr 2013
Vorarlberg	Landtagsbeschluss über Haftungen des Landes Vorarlberg vom 26. Juni 2012, LGBL. Nr. 50/2012 i.d.g.F.
Wien	Verordnung des Wiener Gemeinderates über die Haftungsobergrenzen vom 5. April 2012, VO 14/2012
Gemeinden	
Burgenland	58. Verordnung der Burgenländischen Landesregierung vom 24. Juli 2012 über die Voraussetzungen für die Übernahme von Haftungen durch Gemeinden (LGBL. Nr. 58/2012) Burgenländische Gemeindeordnung 2003, LGBL. Nr. 55/2003 i.d.g.F., Eisenstädter Stadtrecht 2003 – EisStR 2003, LGBL. Nr. 56/2003 i.d.g.F., Ruster Stadtrecht 2003, LGBL. Nr. 57/2003 i.d.g.F.
Kärnten	67. Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 10. Juli 2012, Zl. A03-ALL-142/6-2012, mit der Haftungsobergrenzen, Risikogruppen und Risikovorsorgen für die Kärntner Gemeinden einschließlich der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee und der Stadt Villach nach dem Österreichischen Stabilitätspakt 2011 festgelegt werden (Kärntner Gemeindehaftungs-Verordnung – K-GHV), LGBL. Nr. 67/2012 Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung – K-AGO, LGBL. Nr. 66/1998 i.d.g.F., Klagenfurter Stadtrecht 1998 – K-KStR 1998, LGBL. Nr. 70/1998 i.d.g.F., Villacher Stadtrecht 1998 – K-VStR 1998, LGBL. Nr. 69/1998 i.d.g.F.
Niederösterreich	Verordnung über die mittelfristigen Finanzpläne der Gemeinden und die Haftungsobergrenzen der Gemeinden vom 18. Dezember 2012, VO 150/12 NÖ Gemeindeordnung 1973, GZ 1000-0 i.d.g.F., St. Pöltner Stadtrecht 1977, GZ 1015-0 i.d.g.F., Kremser Stadtrecht 1977, GZ 1010-0 i.d.g.F., Waidhofner Stadtrecht 1977, GZ 1020-0 i.d.g.F., Wr. Neustädter Stadtrecht 1977, GZ 1025-0 i.d.g.F.
Oberösterreich	Verordnung der Oö. Landesregierung, mit der Haftungsobergrenzen für die Gemeinden und Statutarstädte festgelegt werden (Oö. Haftungsobergrenzen-Verordnung), LGBL. Nr. 112/2012 Landesgesetz, mit dem die Oö. Gemeindeordnung 1990, das Statut für die Landeshauptstadt Linz 1992, das Statut für die Stadt Wels 1992 und das Statut für die Stadt Steyr 1992 geändert werden (Oö. Gemeinderechts-Novelle 2012), LGBL. Nr. 1/2012 (Oö. Gemeindeordnung 1990, LGBL. Nr. 91/1990 i.d.g.F., Statut für die Landeshauptstadt Linz 1992 (StL. 1992), LGBL. Nr. 7/1992 i.d.g.F., Statut für die Stadt Steyr 1992 (StS. 1992), LGBL. Nr. 9/1992 i.d.g.F., Statut für die Stadt Wels 1992 (StW. 1992), LGBL. Nr. 8/1992 i.d.g.F.)
Salzburg	Gesetz vom 14. Dezember 2011 zur Festlegung von Ausgabenobergrenzen für das Land Salzburg sowie zur Festlegung von allgemeinen Regelungen und Haftungsobergrenzen für das Land und die Gemeinden des Landes Salzburg (Salzburger Finanzrahmengesetz 2012 – 2014), LGBL. Nr. 23/2012; Salzburger Gemeindeordnung 1994, LGBL. Nr. 107/1994 i.d.g.F.; Salzburger Stadtrecht 1966, LGBL. Nr. 47/1966 i.d.g.F.



Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden

Fortsetzung: Kenndaten zu den Haftungsobergrenzen für Länder und Gemeinden; 2012	
Steiermark	Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 15. März 2012 über die weiteren Voraussetzungen für die Übernahme von Haftungen durch Gemeinden, LGBl. Nr. 26/2012; Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 13. Februar 2014 über die weiteren Voraussetzungen für die Übernahme von Haftungen durch Gemeinden und für deren mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung sowie für die Transparenz (Haftungsobergrenze-Verordnung), LGBl. Nr. 18/2014 Steiermärkische Gemeindeordnung 1967, LGBl. Nr. 115/1967 i.d.g.F. (GemO), Statut der Landeshauptstadt Graz 1967, LGBl. Nr. 130/1967 i.d.g.F.
Tirol	Verordnung der Tiroler Landesregierung vom 27. März 2012 über die Festlegung von Haftungs-obergrenzen, LGBl. Nr. 39/2012 i.d.g.F. 10. Gesetz vom 15. Dezember 2011, mit dem das Stadtrecht der Landeshauptstadt Innsbruck 1975 geändert wird, 11. Gesetz vom 15. Dezember 2011, mit dem die Tiroler Gemeindeordnung 2001 – TGO geändert wird
Vorarlberg	Verordnung der Landesregierung über Gemeindehaftungen vom 27. März 2012, VO 21/2012; Gesetz über die Organisation der Gemeindeverwaltung (Gemeindegesezt – GG), LGBl. Nr. 40/1985 i.d.g.F.

Gebarung Haftungen					
Länder					
31. Dezember 2012	Haftungs-obergrenzen	Haftungen ¹	davon in Haftungs-obergrenzen einbezogene ³ Beträge	gewichtet	absolut
in Mio. EUR					
Burgenland	460,49 ²	2.926,50	keine Angaben	–	–
Kärnten	185,35	17.724,65	82,07	82,07	
Niederösterreich	3.862,62	12.275,95	2.734,22	2.734,22	
Oberösterreich	14.000,00	10.058,63	9.879,33		9.879,33
Salzburg ²	485,09	3.242,16	274,83	274,83	
Steiermark	935,46	4.509,88	494,06	494,06	
Tirol	8.110,10	5.688,64	5.688,64		5.688,64
Vorarlberg	298,09	5.505,71	57,98	57,98	
Wien	2.277,06	8.479,10	250,65		250,65
gesamt	30.614,27	70.411,22	19.461,78	3.643,16	15.818,62

Fortsetzung: Kenndaten zu den Haftungsobergrenzen für Länder und Gemeinden; 2012					
Gebahrung Haftungen					
Gemeinden					
31. Dezember 2012	Haftungs- obergrenzen	Haftungen ⁴	davon in Haftungs- obergrenzen einbezogene ⁵ Beträge	gewichtet	absolut
Burgenland	121,70	188,07	keine Angaben	–	–
Kärnten	809,23	473,34	473,34		473,34
Niederösterreich	1.487,41	1.260,75	340,31	340,31	
Oberösterreich	2.403,93	1.110,68	1.110,68		1.110,68
Salzburg	398,45	476,27	185,64	182,78	
Steiermark	2.546,79	1.507,68	1.507,68		1.083,05
Tirol	439,60	859,45	244,40	244,40	
Vorarlberg	234,57	797,90	140,37	140,37	
gesamt	8.441,68	6.674,16	3.999,56	910,72	2.667,07

Rundungsdifferenzen möglich

- ¹ einschließlich der Haftungen zugunsten der Landes-Hypothekenbanken und des aliquoten Anteils an der gesamtschuldnerischen Solidarhaftung zugunsten der Pfandbriefstelle als Gewährträger, ohne Haftungen von Einheiten des Sektors Staat nach dem ESVG 95 im Verantwortungsbereich der Länder. Das Land Salzburg vertrat die Ansicht, dass es kein Gewährträger sei und für die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle nicht hafte.
- ² Für 2012 bestand im Burgenland noch keine Regelung im Sinne des ÖStP 2012. Die bestehende Obergrenze betraf neu einzugehende Haftungen.
- ³ in den Ländern Oberösterreich, Tirol und der Stadt Wien mit Nominalwerten, in den übrigen Ländern gewichtet
- ⁴ inklusive der Haftungen für Gemeindesparkassen, ohne Einheiten des Sektors Staat nach dem ESVG 95 im Verantwortungsbereich der Gemeinden
- ⁵ in Kärnten, Oberösterreich und der Steiermark mit den Nominalwerten, in den übrigen Ländern gewichtet, Burgenland berechnete die Gewichtung erst ab 2013

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1** Der RH überprüfte von Dezember 2013 bis Jänner 2014 die Haftungsobergrenzen für Länder und Gemeinden nach dem Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012). Die Prüfung umfasste sämtliche Bundesländer und die Bundeshauptstadt Wien (im Folgenden: Stadt Wien).

Ziel der Prüfung war, die Regelungen zu den Haftungsobergrenzen auf Länder- und Gemeindeebene zu erheben, die Unterschiede aufzuzeigen und auf ihre Übereinstimmung mit den Vorgaben und Zielsetzungen des ÖStP 2012 zu beurteilen. Die Prüfung bezog sich auf das Finanzjahr 2012.

Das Prüfungsergebnis übermittelte der RH im November 2014. Die Stellungnahmen der überprüften Länder langten im Jänner, Februar und im März 2015 im RH ein. Der RH erstattet seine Gegenäußerungen

Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden

im April 2015; gegenüber dem BMF war eine Gegenäußerung nicht erforderlich.

Rechtlicher Rahmen

Österreichischer
Stabilitätspakt 2011
und 2012

- 2 Der Österreichische Stabilitätspakt (ÖStP) ist eine Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden über die Koordination der Haushaltsführung dieser Gebietskörperschaften. Diese Vereinbarung trat erstmals am 1. Juli 1999 in Kraft (Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG)⁴ und wurde seither mehrmals geändert. Die letzte Änderung trat mit 1. Jänner 2012 in Kraft.

Der ÖStP dient der Umsetzung der unionsrechtlichen Verpflichtungen zur Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene. Dementsprechend wurden im ÖStP 2012 auch die vor dem Hintergrund der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise erweiterten Fiskalregeln der EU auf nationaler Ebene für verbindlich erklärt.

Eine Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Begrenzung der Haftungen enthielt erstmals der ÖStP 2011. Dieser sah u.a. die autonome Festlegung verbindlicher Haftungsobergrenzen für Bund, Länder und Gemeinden sowie die Regelung von Risikovorsorgen für den Fall von Ausfällen vor. Bund und Länder (die Länder auch für die Gemeinden) verpflichteten sich darin insbesondere, die Haftungsobergrenzen so festzulegen, dass sie „in diesem Bereich der Haushaltsführung zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu nachhaltig geordneten Haushalten beitragen.“⁵

Nach den Erläuterungen zum ÖStP 2011 besteht das Wesen der Haftung unabhängig von der Bezeichnung des Rechtsverhältnisses – wie z.B. Bürgschaft, Garantie oder Patronatserklärung – darin, dass der Haftungsgeber bei Eintritt normierter Haftungstatbestände zur Haftung herangezogen werden kann.

- 3 Der derzeit geltende ÖStP 2012⁶ trat rückwirkend mit 1. Jänner 2012 in Kraft. Er übernahm die Regelung zu den Haftungsobergrenzen des

⁴ Das Bundes-Verfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes ermächtigt Bund, Länder und Gemeinden, miteinander Vereinbarungen über einen Konsultationsmechanismus und einen Stabilitätspakt abzuschließen.

⁵ Art. 13 Abs. 3 ÖStP 2012

⁶ Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 – ÖStP 2012, BGBl. I Nr. 13/2013

Rechtlicher Rahmen

ÖStP 2011 und sah u.a. zusätzlich Veröffentlichungspflichten im Hinblick auf unionsrechtliche Vorgaben vor (siehe dazu TZ 4). Der RH legte den weiteren Ausführungen den ÖStP 2012 zugrunde.

Fiskal-Rahmenrichtlinie

- 4.1** (1) Gemäß Fiskal-Rahmenrichtlinie der EU⁷ sind Eventualverbindlichkeiten insbesondere „mögliche Verpflichtungen, die vom Eintreten oder Nichteintreten eines mehr oder weniger unsicheren künftigen Ereignisses abhängen, oder gegenwärtige Verpflichtungen, bei denen eine Zahlung nicht wahrscheinlich ist oder bei deren wahrscheinlicher Zahlung deren Höhe nicht ausreichend verlässlich geschätzt werden kann. Dazu zählen beispielsweise relevante Informationen über Staatsbürgschaften, notleidende Kredite sowie Verbindlichkeiten aus der Tätigkeit öffentlicher Körperschaften, gegebenenfalls einschließlich von Wahrscheinlichkeit und potenziellem Fälligkeitstermin der Eventualverbindlichkeiten.“

Aufgrund dieser Richtlinie haben die Mitgliedstaaten für alle Teilsektoren des Staates Informationen über Eventualverbindlichkeiten zu veröffentlichen, die sich erheblich auf die öffentlichen Finanzen auswirken können, darunter Staatsbürgschaften, notleidende Darlehen⁸ und Verbindlichkeiten aus der Tätigkeit öffentlicher Körperschaften. Ferner haben sie Informationen über Beteiligungen des Staates am Kapital privater oder öffentlicher Unternehmen bezüglich wirtschaftlich erheblicher Beträge zu veröffentlichen.

(2) Während nach dem ÖStP 2012 das Wesen der Haftung darin besteht, dass der Haftungsgeber bei Eintritt normierter Haftungstatbestände zur Haftung herangezogen werden kann, legte die Fiskal-Rahmenrichtlinie bei den Eventualverbindlichkeiten eine umfassendere Sichtweise zugrunde. Durch die Einbeziehung von „Staatsbürgschaften, notleidenden Darlehen und Verbindlichkeiten aus der Tätigkeit öffentlicher Körperschaften“ erfolgte explizit eine erweiterte, auf den Gesamtstaat bezogene Betrachtung der Risiken für öffentliche Haushalte.

(3) Die Eventualverbindlichkeiten sind lt. Fiskal-Rahmenrichtlinie öffentlich transparent zu machen. Der ÖStP 2012 trug dieser Anforderung insoweit Rechnung, als Bund, Länder und Gemeinden nunmehr

⁷ Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten; insbesondere Kapitel 14 „Transparenz der öffentlichen Finanzen und umfassender Anwendungsbereich des Haushaltsrahmens“

⁸ Notleidende Darlehen sind definiert als Darlehen, welche 90 Tage in Verzug sind. Darlehen, die weniger als 90 Tage in Verzug sind, können bei Vorliegen entsprechender Gründe (bspw. Insolvenz) notleidend sein. Die nationale Publikation umfasst jeweils einen aggregierten Wert je Staatssubsektor.

verpflichtet sind, „sonstige Eventualverbindlichkeiten im Sinne der Fiskal-Rahmenrichtlinie sinngemäß auszuweisen“. Laut den Erläuterungen zum ÖStP 2012 ist diese Regelung so zu verstehen, dass die Vertragsparteien die „sonstigen Eventualverbindlichkeiten“ jeweils in eigener Verantwortung ausweisen. Eine klare Begriffsdefinition, welche Eventualverbindlichkeiten von der Ausweispflicht betroffen sind, fehlte.

- 4.2** Den im ÖStP 2012 vorgesehenen Ausweis der sonstigen Eventualverbindlichkeiten („Staatsbürgschaften, notleidende Darlehen und Verbindlichkeiten aus der Tätigkeit öffentlicher Körperschaften“) beurteilte der RH 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.

Er wies jedoch kritisch auf die fehlende Begriffsdefinition hin, was dazu führte, dass diese Bestimmung nicht umsetzbar war. Um die angestrebte Transparenz entsprechend den unionsrechtlichen Vorgaben zu erreichen, empfahl der RH dem BMF und den Ländern, klar zu definieren, welche Eventualverbindlichkeiten von der Ausweispflicht betroffen sind. Weiters empfahl der RH dem BMF und den Ländern, diese Informationen dazu zu nutzen, 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.

- 4.3** (1) *Das Land Kärnten begrüßte in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH, eine klare Definition der Eventualverbindlichkeiten zu schaffen. Zudem stellte es in Aussicht, mit den beamteten Finanzreferenten die Möglichkeiten für ein gesamtstaatliches, gebietskörperschaftenübergreifendes Risikomanagement unter Berücksichtigung der Klärung verfassungsrechtlicher Aspekte sowie der in den Ländern bestehenden unterschiedlichen (rechtlichen) Situationen zu erörtern.*

(2) Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme bezüglich einer Definition der Eventualverbindlichkeiten auf die Reform der VRV, wo Fragen der Begriffsdefinition, der Ausweispflicht und des Risikomanagements diskutiert würden.

- 4.4** Der RH bekräftigte, wie schon das Land Niederösterreich in seiner Stellungnahme, die Notwendigkeit einer raschen Umsetzung der Reform des Haushaltsrechts. Er betonte in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit der konstruktiven Mitwirkung aller Betroffenen an der Finalisierung der derzeit laufenden Verhandlungen.

Rechtlicher Rahmen

Art. 13 ÖStP 2012
(Haftungs-
obergrenzen)

5.1 Die Bestimmungen zu den Haftungsobergrenzen finden sich in Art. 13 ÖStP 2012:

Tabelle 1: Art. 13 ÖStP 2012	
Regelung	Inhalt
Rechtsnatur der Bestimmungen (Art. 13 Abs. 1 ÖStP 2012)	Für die Bundesebene werden durch den Bund (in Form eines Gesetzes), für die Länder- und Gemeindeebene durch die Länder rechtlich verbindliche Haftungsobergrenzen festgelegt.
Geltungszeitraum (Art. 13 Abs. 1 ÖStP 2012)	Haftungsobergrenzen werden über einen mittelfristigen Zeitraum im Vorhinein festgelegt.
Definition (Art. 13 Abs. 2 ÖStP 2012)	Das Wesen der Haftung besteht, unabhängig von der Bezeichnung des Rechtsverhältnisses – wie z.B. Bürgschaft, Garantie, Patronatserklärung etc. – darin, dass der Haftungsgeber bei Eintritt normierter Haftungstatbestände zur Leistung herangezogen werden kann.
Haftungsobergrenzen (Art. 13 Abs. 3 ÖStP 2012)	Die Haftungsobergrenzen werden von Bund und Ländern (die Länder auch für die Gemeinden) so festgelegt, dass sie in diesem Bereich der Haushaltsführung zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu nachhaltig geordneten Haushalten beitragen.
Geltungsbereich (Art. 13 Abs. 3 ÖStP 2012)	Die Haftungsobergrenzen werden sich auf die Verantwortungsbereiche der Gebietskörperschaften nach dieser Vereinbarung (ESVG) beziehen. ¹
weitere Regelungsinhalte (Art. 13 Abs. 4 ÖStP 2012)	Die Regelung zu den Haftungsobergrenzen wird auch <ul style="list-style-type: none"> – das Verfahren bei Haftungsübernahmen, – jedenfalls vorzusehende Bedingungen und Informationspflichten gegenüber dem allgemeinen Vertretungskörper enthalten und regeln, dass – Haftungen im Rechnungsabschluss sowohl hinsichtlich Haftungsrahmen als auch Ausnützungsstand auszuweisen sind.
Risikovorsorgen (Art. 13 Abs. 5 ÖStP 2012)	Für Haftungen, bei denen eine Inanspruchnahme zumindest von überwiegender Wahrscheinlichkeit angenommen wird, sind Risikovorsorgen zu bilden.
Risikobeurteilung (Art. 13 Abs. 5 ÖStP 2012)	Eine überwiegende Wahrscheinlichkeit des Eintretens einer Inanspruchnahme ist für jede übernommene Haftung grundsätzlich einzeln zu beurteilen, die Risikovorsorge erfolgt für Einzelhaftungen anhand der Risikoeinschätzung dieser Einzelhaftungen.
Bildung von Risikogruppen (Art. 13 Abs. 6 ÖStP 2012)	Unbeschadet von Abs. 5 kann vorgesehen werden, dass gleichartige Haftungen hinsichtlich Risikovorsorgebildung zu Gruppen vergleichbaren Risikos zusammengefasst werden. Für Risikogruppen ist eine überwiegende Wahrscheinlichkeit des Eintretens einer Inanspruchnahme anzunehmen, wenn die Gebietskörperschaft in der Vergangenheit häufig und über einen längeren Zeitraum in Anspruch genommen wurde. Die Ermittlung der Risikovorsorgen für Risikogruppen erfolgt anhand der Erfahrungswerte der zumindest letzten fünf Finanzjahre.
besondere Ausweispflicht aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben (Art. 13 Abs. 7 ÖStP 2012)	Sonstige Eventualverbindlichkeiten im Sinne der Fiskal-Rahmenrichtlinie werden von Bund und Ländern (die Länder auch für die Gemeinden) sinngemäß ausgewiesen.

¹ Nach den Erläuterungen zum ÖStP bedeutet der Klammerausdruck „(ESVG)“, dass von der Haftungsobergrenze die jeweiligen Kernhaushalte und jene dem Sektor Staat zugehörigen Ausgliederungen umfasst sind, die im Verantwortungsbereich der jeweiligen Gebietskörperschaft liegen. Nicht umfasst werden daher etwa Kammern, die Sozialversicherungen oder die Österreichische Hochschülerschaft.

Quelle: Österreichischer Stabilitätspakt 2012

Für die Umsetzung der Regelung über die Haftungsbegrenzung durch Bund, Länder und Gemeinden waren insgesamt 18 Rechtsakte erforderlich, die die Gebietskörperschaften autonom setzten.

- 5.2 Der ÖStP 2012 enthielt eine Reihe von Vorgaben zur Haftungsbegrenzung, die der RH wegen der damit angestrebten Risikominimierung und Transparenz positiv beurteilte. Dies betraf insbesondere die Verpflichtung für die Gebietskörperschaften, Haftungsobergrenzen festzulegen und in die Haftungsobergrenzen neben den Kernhaushalten auch die Einheiten des Sektors Staat lt. ESVG 95 einzubeziehen, weiters die Verpflichtung, Risikovorsorgen zu bilden, das Verfahren bei Haftungsübernahmen zu regeln sowie Informations- und Ausweispflichten festzulegen.

Kritisch beurteilte der RH allerdings, dass der ÖStP 2012 die Haftungsobergrenzen weder der Höhe nach festlegte noch methodische Vorgaben für eine einheitliche Ermittlung enthielt. 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 Art. 13 ÖStP 2012, wie der RH kritisch feststellte, besonders negativ aus.

- 5.3 (1) *Das Land Burgenland betonte in seiner Stellungnahme, dass es jeder Gebietskörperschaft selbst überlassen sei, Haftungsobergrenzen festzulegen. Dementsprechend habe es für seine 171 Gemeinden mit Verordnung einerseits eine landesweite Obergrenze für die Haftungen in Höhe von 50 % der Einnahmen des Abschnitts 92 der Rechnungsabschlüsse des zweitvorangegangenen Jahres festgelegt, andererseits zur Ermittlung des Wertes einer Haftung nicht den Nominalwert herangezogen, sondern den aufgrund der jeweiligen Risikoklasse errechneten Wert.*

(2) *Auch das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der ÖStP keine einheitlichen Vorgaben zu den Haftungsobergrenzen vorsehe. Mangels konkreter Vorgaben hätten die Länder unterschiedliche Haftungsobergrenzen festgelegt.*

- 5.4 Der RH erwiderte den beiden Ländern, dass neben der Regelungslücke im ÖStP auch die mangelnde Abstimmung der Länder untereinander die unübersichtlichen und für die gesamtstaatliche Steuerung unbefriedigenden Ergebnisse hervorgebracht hatte.

Rechtlicher Rahmen

Ziele für die Haftungsobergrenzen

6.1 (1) Die Haftungsobergrenzen sollen lt. dem ÖStP 2012 „zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu nachhaltig geordneten Haushalten beitragen“. Eine Konkretisierung dieser Zielsetzung – bspw. durch die Festlegung quantifizierbarer Haftungsobergrenzen – nahmen die Vertragspartner nicht vor. Der ÖStP 2012 enthielt weder gesamtstaatlich noch für die einzelnen staatlichen Ebenen eine Quantifizierung bzw. betragsmäßige Festlegung von Haftungsobergrenzen. Somit hatten Bund und Länder einen betragsmäßig unbeschränkten Spielraum bei Festlegung ihrer Haftungsobergrenzen.

(2) Der ÖStP 2012 ließ zudem die Ermittlungsmethode für die Haftungsobergrenzen (siehe dazu TZ 12) offen und regelte auch nicht, welche Haftungen in die Haftungsobergrenzen einzubeziehen waren. Offen war auch die Art und Weise der Ermittlung des Ausnützungsstandes (siehe dazu TZ 19) der Haftungsobergrenzen. Eine Klarstellung, ob Gebietskörperschaften Haftungen aus dieser Begrenzung ausnehmen konnten, fehlte (TZ 18).

(3) Eine Regelung über die Vorgangsweise bei Überschreiten der Haftungsobergrenzen enthielt der ÖStP 2012 nicht.

6.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Zielsetzung für die Haftungsbegrenzung im ÖStP 2012 durch Bezugnahme auf die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und auf nachhaltig geordnete Haushalte zwar eine gesamtstaatliche Perspektive enthielt, eine Konkretisierung – in Form betragsmäßig festgelegter bzw. quantifizierbarer Haftungsobergrenzen sowie hinsichtlich der einzubeziehenden Haftungen oder der Art und Weise der Ermittlung des Ausnützungsstandes – fehlte jedoch. Daher war unklar, welche Maßstäbe zur Erfüllung der gesamtstaatlichen Perspektive gelten sollten.

Der RH empfahl dem BMF und den Ländern, Vereinbarungen im Rahmen der Haushaltsführung in der erforderlichen Regelungstiefe abzuschließen und mit konkreten Indikatoren zu versehen, so dass die Einheitlichkeit gewahrt und die Zielerreichung überprüft werden kann.

Weiters empfahl der RH dem BMF und den Ländern, einheitliche Standards für die Erfassung von Eventualverbindlichkeiten im Sinne der Fiskal-Rahmenrichtlinie (bspw. notleidende Darlehen) festzulegen.

(2) Darüber hinaus fehlten im ÖStP 2012, wie der RH kritisierte, Regelungen über die Vorgangsweise bei Überschreiten der Haftungsobergrenzen. Er empfahl dem BMF und den Ländern, diese Regelungslücke zu schließen.

6.3 (1) *Das Land Kärnten hielt in seiner Stellungnahme Regelungen über die Vorgehensweise bei Überschreiten der Haftungsobergrenzen nicht für notwendig. Da der ÖStP 2012 weder gesamtstaatlich noch für die einzelnen staatlichen Ebenen eine Quantifizierung von Haftungsobergrenzen enthalte und die Gebietskörperschaft dadurch einen weiten Spielraum bei der Festlegung der Haftungsobergrenzen habe, könnten diese betragsmäßig so festgelegt werden (nämlich zu hoch), dass ein Überschreiten überhaupt nicht möglich sei. Dennoch wolle das Land im Rahmen seiner Möglichkeiten an einem diesbezüglichen Vereinheitlichungsprozess teilnehmen. Für die Gemeindeebene enthalte zwar die Kärntner Gemeindehaushaltsordnung Regelungen betreffend das Überschreiten der Haftungsobergrenzen, dennoch spreche nach Ansicht des Landes nichts gegen eine sinnvolle Weiterentwicklung dieser Regelungen.*

(2) Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die Festlegung der Haftungsobergrenze ein wesentlicher Teil der Budgethoheit der einzelnen Länder und ihrer Landtage sei und daher immer durch den Landtag und nicht durch Vorgaben des Bundes zu erfolgen habe.

6.4 Der RH stimmte dem Land Kärnten darin zu, dass derzeit die Möglichkeit besteht, die Haftungsobergrenzen zu hoch festzulegen. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass sowohl aussagekräftige Haftungsobergrenzen als auch Regelungen mit konkreten Maßnahmen für den Fall eines Überschreitens der Haftungsobergrenzen erforderlich sind. Überdies sprach sich der RH für die Festlegung einer gesamtstaatlichen Haftungsobergrenze aus. Dies würde den Spielraum der einzelnen Gebietskörperschaft bei Festlegung ihrer Haftungsobergrenze wesentlich einengen.

(2) Den Ausführungen des Landes Niederösterreich, wonach die Festlegung der Haftungsobergrenzen nicht durch Vorgaben des Bundes zu erfolgen habe, entgegnete der RH, dass eine diesbezügliche Vorgabe nicht in seiner Empfehlung enthalten war. Er wies vielmehr aus gesamtstaatlicher Perspektive auf die fehlende Konkretisierung der Haftungsobergrenzenregelung hin.

Neben der Regelungslücke im ÖStP war auch die mangelnde Abstimmung der Länder untereinander ursächlich für die unübersichtlichen und für die gesamtstaatliche Steuerung unbefriedigenden Ergebnisse.

Rechtlicher Rahmen

Regelungen auf
Länder- und
Gemeindeebene

7.1 (1) Haftungsobergrenzen sind gemäß ÖStP 2012 über einen mittelfristigen Zeitraum im Vorhinein für die Bundesebene bundesgesetzlich und für die Länder und Gemeinden durch die Länder rechtlich verbindlich festzulegen.⁹

(2) Länder

Die Rechtsnatur der Regelungen der Länder war, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht, unterschiedlich:

	Landesgesetz	Verordnung	Landtagsbeschluss	
			gesondert	mit Landesvoranschlag
Burgenland²				X
Kärnten			X	
Niederösterreich			X	
Oberösterreich				X
Salzburg	X			
Steiermark			X	
Tirol				X
Vorarlberg			X	
Wien		X ¹		

¹ Verordnung des Wiener Gemeinderats

² ab dem Jahr 2013

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Das Land Salzburg setzte die Bestimmungen des ÖStP 2012 zur Haftungsbegrenzung mit einem Landesgesetz¹⁰ um. In den Ländern Kärnten, Niederösterreich, Steiermark und Vorarlberg ergingen dafür jeweils gesonderte Landtagsbeschlüsse, aber keine Landesgesetze; in den Ländern Burgenland, Oberösterreich und Tirol erfolgte die Regelung im Rahmen der Beschlussfassung des Landtages über den Landesvoranschlag. Die Stadt Wien regelte die Haftungsobergrenzen mit Verordnung.¹¹

⁹ Art. 13 Abs. 1 ÖStP 2012

¹⁰ Während der Gebarungüberprüfung war das Salzburger Finanzrahmengesetz 2012 bis 2014, LGBl. Nr. 23/2012, in Geltung.

¹¹ Verordnung des Wiener Gemeinderats über die Haftungsobergrenzen vom 5. April 2012, VO 14/2012

(3) Gemeinden

Die Festlegung der Haftungsobergrenzen für Gemeinden erfolgte aufgrund von Ermächtigungen in den Gemeindeordnungen der Länder jeweils durch Verordnungen.¹² Eine Ausnahme bildete auch hier das Land Salzburg, das die diesbezügliche Regelung für die Gemeinden im Salzburger Finanzrahmengesetz 2012 bis 2014 traf.

7.2 Die Festlegung der Haftungsobergrenzen erfolgte nur in Salzburg in Form eines Landesgesetzes. Der RH hob dies positiv hervor. In den übrigen Ländern handelte es sich um Beschlüsse der Landtage.

Geltungsbereich der Haftungsobergrenzen – einzubeziehende Rechtsträger

8.1 (1) Die Haftungsobergrenzen haben sich nach Art. 13 Abs. 3 ÖStP 2012 auf die „Verantwortungsbereiche der Gebietskörperschaften nach dieser Vereinbarung (ESVG) zu beziehen“. Der Klammerausdruck „ESVG“ ist lt. den Erläuterungen so zu verstehen, dass von der Haftungsobergrenze die jeweiligen Kernhaushalte und jene dem Sektor Staat zugehörenden Ausgliederungen umfasst sind, die im Verantwortungsbereich der jeweiligen Gebietskörperschaft liegen.¹³

Das Land Burgenland und die Stadt Wien bezogen im Gegensatz zu den übrigen Ländern die Haftungsobergrenzen nur auf die Kernhaushalte, d.h. auf die jeweilige Gebietskörperschaft selbst. Die Haftungen ausgegliederter Einheiten im Sinne des ESVG 95 waren – entgegen dem ÖStP 2012 – nicht einbezogen. Für die Gemeinden setzte das Land Oberösterreich die Regelung über den Geltungsbereich der Haftungsobergrenzen nicht um.

(2) In die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers fiel allerdings nur die Regelung der Haftungsbegrenzung für jene Rechtsträger, deren Organisation er zu regeln hatte. Das waren neben dem Land selbst, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden bspw. auch die Landwirtschaftskammern oder Anstalten, Stiftungen und Fonds, die auf Basis landesgesetzlicher Grundlagen eingerichtet wurden.¹⁴ Dementsprechend behalf sich bspw. der Tiroler Landtag im Beschluss zu den Haftungsobergrenzen damit, der Landesregierung aufzutragen, im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten dafür zu sorgen, dass ausgegli-

¹² Bei Statutarstädten wurden die Statuten bzw. die Stadtrechte geändert.

¹³ Nach dem ESVG sind institutionelle Einheiten wirtschaftliche Einheiten, die Eigentümer von Waren und Vermögenswerten sein können, eigenständig Verbindlichkeiten eingehen, wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben und Transaktionen mit anderen Einheiten vornehmen können.

¹⁴ also nicht: Stiftungen gemäß dem Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz, Gesellschaften mit beschränkter Haftung

Rechtlicher Rahmen

ederte Rechtsträger, die nach dem ESVG 95 dem Verantwortungsbereich des Landes zugeordnet sind, keine Haftungen übernehmen, wenn dadurch die Haftungsobergrenzen überschritten werden. Die Durchsetzung der festgelegten Haftungsobergrenzen erforderte daher bspw., dass den Gebietskörperschaften die erforderlichen Kontroll- und Eingriffsrechte bereits bei der Ausgliederung oder Unternehmensgründung eingeräumt werden.¹⁵

(3) Die Einbeziehung der Haftungen der dem Sektor Staat zuzurechnenden ausgegliederten Einheiten im Verantwortungsbereich von Ländern und Gemeinden in die Haftungsobergrenzen war im Hinblick auf die Fiskal-Rahmenrichtlinie der EU geboten. Der RH wies in diesem Zusammenhang auf zwei Faktoren hin:

1. Weder aus dem ÖStP 2012 noch aus den Regelungen der Länder zu den Haftungen bzw. Haftungsobergrenzen konnte eine unmittelbare Verpflichtung dieser Einheiten zur Einhaltung der Haftungsobergrenzen abgeleitet werden. Länder und Gemeinden mussten daher im Rahmen ihrer Einflussmöglichkeiten, etwa aufgrund einer Beherrschungs- oder Eigentümerfunktion, die Umsetzung der Haftungsobergrenzen sicherstellen.
2. Risiken für Länder und Gemeinden konnten auch durch Haftungen von Beteiligungsunternehmen bzw. ausgegliederter Einheiten entstehen, die nach der ESVG-Klassifikation nicht dem Sektor Staat zuzurechnen waren; diese Haftungen waren in die Haftungsobergrenzen aber nicht einzubeziehen.

8.2 Der RH vermerkte, dass in die Haftungsobergrenzen gemäß dem ÖStP 2012 nicht nur die Kernhaushalte, sondern auch die im jeweiligen Verantwortungsbereich befindlichen ausgegliederten Einheiten, die nach dem ESVG dem Sektor Staat zuzuordnen sind, einzubeziehen sind. Kritisch stellte der RH daher fest, dass das Land Burgenland und die Stadt Wien sowie das Land Oberösterreich für seine Gemeinden bei Umsetzung dieser Verpflichtung säumig waren.

Der RH empfahl dem Land Burgenland und der Stadt Wien sowie dem Land Oberösterreich für seine Gemeinden, in die Haftungsobergrenzen nicht nur die Kernhaushalte, sondern auch die im jeweiligen Verantwortungsbereich befindlichen ausgegliederten Einheiten, die lt. ESVG dem Sektor Staat zuzuordnen sind, einzubeziehen.

¹⁵ Im Sinne des ÖStP 2012 sind alle Einheiten des Sektors Staat in die Regelungen betreffend die Haftungsobergrenzen einzubeziehen. Grundlage für die Ermittlung der einzubeziehenden Rechtsträger ist die von Statistik Austria publizierte Liste staatlicher Einheiten des jeweiligen Subsektors.

8.3 (1) Das Land Burgenland teilte in seiner Stellungnahme dazu mit, dass nunmehr sowohl im Nachtragsvoranschlag 2014 als auch im Landesvoranschlag 2015 die Haftungen ausgegliederter Einheiten in die Haftungsobergrenzenregelung einbezogen worden seien. Bezüglich der Gemeinden wolle das Land umgehend seiner Verpflichtung aus dem ÖStP 2012 nachkommen.

(2) Das Land Oberösterreich bezog sich in seiner Stellungnahme zunächst darauf, dass es bei den Gemeinden diesbezüglich bislang keine Ausfälle gegeben habe und auch in Zukunft ein Ausfall nicht zu befürchten sei. Für den Gemeindebereich sei eine Haftungsübernahme eines ausgegliederten Gemeindeunternehmens für Dritte nicht vorgesehen, so dass sich eine entsprechende rechtliche Regelung erübrige. Für den Fall, dass die Einbeziehung der dem Sektor Staat zugehörigen ausgegliederten Einheiten im Verantwortungsbereich der jeweiligen Gebietskörperschaften einheitlich geregelt werde, würde auch das Land Oberösterreich dies für seine Gemeinden umsetzen.

(3) Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei sie mit der Verordnung des Wiener Gemeinderates vom 26. November 2014 über die Haftungsobergrenzen für die Jahre 2015 bis 2018 der Empfehlung des RH nachgekommen.

8.4 Zu dem Argument des Landes Oberösterreich, wonach sich für den Gemeindebereich eine Regelung über die Einbeziehung der ausgegliederten Unternehmen in die Haftungsobergrenzen erübrige, weil derartige Haftungsübernahmen nicht vorgesehen seien, verwies der RH auf Art. 13 Abs. 3 ÖStP 2012 sowie die dazugehörigen Erläuterungen. Demnach haben die Regelungen über die Haftungsobergrenzen die jeweiligen Kernhaushalte und die dem Sektor Staat zugehörigen Ausgliederungen zu umfassen. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung und verwies auf den diesbezüglich bestehenden Regelungsbedarf.

Geltungszeitraum

9.1 Bund, Länder und Gemeinden waren ab dem Finanzjahr 2011, unter Berücksichtigung des rückwirkenden Inkrafttretens des ÖStP 2011 jedenfalls ab dem Finanzjahr 2012, verpflichtet, Haftungsobergrenzen festzulegen.¹⁶ Mit Ausnahme des Landes Burgenland kamen die Länder im Jahr 2012 dieser Verpflichtung nach. Die im Burgenland für das Jahr 2012 bestehende Regelung enthielt lediglich einen Höchstbetrag für neu einzugehende Bürgschaften, jedoch keine gesamthafte

¹⁶ Eine Regelung über die Begrenzung der Haftungen der Gebietskörperschaften war erstmalig im ÖStP 2011 enthalten. Der ÖStP 2011 trat rückwirkend mit 1. Jänner 2011 in Kraft und wurde mit 1. Jänner 2012 vom ÖStP 2012 abgelöst, der eine weitgehend idente Bestimmung zur Haftungsbegrenzung enthielt.

Rechtlicher Rahmen

Obergrenze. Für das Jahr 2013 legte das Burgenland eine Haftungsobergrenze mit dem Landtagsbeschluss zum Landesvoranschlag für das Jahr 2013 fest.

Für die Gemeinden erließen sämtliche Länder die entsprechenden Regelungen zeitgerecht.

- 9.2** Die verzögerte Festlegung einer Haftungsobergrenze durch das Land Burgenland für die Länderebene beurteilte der RH kritisch, zumal dadurch eine verbindliche Regelung des ÖStP nicht zeitgerecht umgesetzt wurde. Die im Jahr 2012 bestehende Regelung stellte ein Limit für neu einzugehende Haftungen dar, begrenzte aber nicht den Gesamtbetrag der Haftungen.

Der RH empfahl dem Land Burgenland, die rechtliche Umsetzung von Verpflichtungen des ÖStP in Hinkunft zeitnahe in die Wege zu leiten, um dem Landtag eine rechtzeitige Beschlussfassung zu ermöglichen.

- 10.1** (1) Nach Art. 13 Abs. 1 ÖStP 2012 sind die Haftungsobergrenzen für einen mittelfristigen Zeitraum im Vorhinein festzulegen.¹⁷

(2) Länder

Die Länder legten folgende Geltungsdauer für die Haftungsobergrenzen fest:

Tabelle 3: Geltungszeitraum – Länder	
	Geltungszeitraum
Burgenland	– ¹
Kärnten	2012 bis 2016
Niederösterreich	2011 bis 2014
Oberösterreich	2012
Salzburg	2012 bis 2014/2013 bis 2016
Steiermark	2012 bis 2014
Tirol	2012 bis 2014
Vorarlberg	ab 2012
Wien	2012 bis 2014

¹ Für das Jahr 2012 erließ das Land Burgenland keine Regelung im Sinne des ÖStP 2012, die Haftungsbegrenzung bezog sich im Jahr 2012 auf den Zuwachs an Haftungen.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

¹⁷ Mit der Festlegung von Haftungsobergrenzen für einen mittelfristigen Zeitraum wich der ÖStP 2012 von der Vorgängerregelung, dem ÖStP 2011, ab.

Die Länder Burgenland (für 2013)¹⁸ und Oberösterreich legten die Haftungsobergrenzen nur für das jeweilige Finanzjahr und nicht, den Intentionen des ÖStP entsprechend, für einen mittelfristigen Zeitraum im Vorhinein fest.

(3) Gemeinden

Mit Ausnahme von Salzburg erließen die Länder Verordnungen zur Festlegung der Haftungsobergrenzen für Gemeinden ohne Befristungen.¹⁹ Das Salzburger Finanzrahmengesetz deckte, wie im ÖStP 2012 gefordert, einen mittelfristigen Planungszeitraum ab.

10.2 Den Ländern Burgenland und Oberösterreich empfahl der RH, den Intentionen des ÖStP 2012 nachzukommen und Haftungsobergrenzen nicht nur für ein Haushaltsjahr, sondern „für einen mittelfristigen Zeitraum im Vorhinein“ festzulegen.

10.3 *(1) Das Land Burgenland wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sich der Landesvoranschlag landesverfassungsrechtlich nur auf das jeweilige Finanzjahr beziehe. Da die festgelegten Haftungsobergrenzen Teil des jeweiligen Landesvoranschlags seien, würden diese auch nicht für einen längeren Zeitraum festgelegt. Dem Ziel des ÖStP 2012 würde aber dadurch entsprochen, dass das Land von den festgelegten Haftungsobergrenzen in zukünftigen Voranschlägen nicht abgehen werde. Ferner seien die Haftungsobergrenzen auch im Finanzplan für 2011 bis 2015 (4. Fortführung) festgelegt. Die darin festgelegten Haftungsobergrenzen würden bis 2018 gelten und in weiterer Folge über das Jahr 2018 hinaus rollierend weiter in Geltung gesetzt werden. Bezüglich der Gemeinden sagte das Land Burgenland zu, die Haftungsobergrenzen für einen mittelfristigen Planungszeitraum festzulegen.*

(2) Das Land Oberösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, es werde der Empfehlung des RH nachkommen und im Rahmen der jährlichen Mehrjahresplanung im jeweiligen Landesvoranschlag einen entsprechenden Passus aufnehmen.

¹⁸ Für das Jahr 2012 legte das Land Burgenland noch keine Haftungsobergrenze im Sinne des ÖStP 2012 fest. Die im Beschluss zum Landesvoranschlag enthaltene Regelung bezog sich auf den Haftungszuwachs. Die ab 2013 geltende Regelung wies keinen mittelfristigen Geltungszeitraum aus.

¹⁹ Die Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 15. März 2012 über die weiteren Voraussetzungen für die Übernahme von Haftungen durch Gemeinden, LGBl. Nr. 26/2012, trat mit Inkrafttreten der Haftungsobergrenzen-Verordnung 2014 (mit 1. März 2014) außer Kraft.

Haftungsobergrenzen

Grundlagen

11.1 (1) Jede Gebietskörperschaft konnte autonom ihre Haftungsobergrenzen festlegen. Für den Bund legte das Bundeshaftungsobergrenzengesetz 2012²⁰ fest, dass der ausstehende Gesamtbetrag an Haftungen des Bundes 193,1 Mrd. EUR an Kapital von 1. Jänner 2012 bis 31. Dezember 2014 nicht übersteigen durfte. Dazu zählten sämtliche vom Bund für Dritte übernommene Haftungen sowie jene von außerbudgetären Einheiten, die dem Sektor Staat zugerechnet wurden und im Verantwortungsbereich des Bundes lagen. Der Gesamtbetrag von 193,1 Mrd. EUR setzte sich zusammen aus einem ausstehenden Betrag von 193,0 Mrd. EUR für den Bund und von 100 Mio. EUR für übernommene Haftungen von außerbudgetären Einheiten der Bundesebene. Die Haftungsobergrenze des Bundes lag 2012 bei 62,9 % des BIP.²¹

(2) Für die Länder und die Stadt Wien bestanden insgesamt neun Haftungsobergrenzen.²²

Für die Gemeinden legten die Länder landesweise ebenfalls unterschiedliche Haftungsobergrenzen fest, dadurch ergaben sich weitere acht Haftungsobergrenzen. Demnach bestanden zusätzlich zur Regelung des Bundes für Länder und Gemeinden insgesamt 17 Haftungsobergrenzen.

(3) Dazu kam, dass sich die Haftungsobergrenzen unterschieden, v.a. nach

1. der Höhe in Relation zur Einwohnerzahl (TZ 12, 13),
2. der Vorgehensweise bei Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen und
3. den einzubeziehenden Haftungen (TZ 14).

Die Höhe der Haftungsobergrenzen hing auch davon ab, ob die Haftungen mit Nominalwerten, d.h. mit dem Betrag der jeweils aushaftenden, besicherten Verbindlichkeit, oder gewichtet auf die jeweilige Obergrenze angerechnet wurden. Durch die Gewichtung verminderte

²⁰ Bundesgesetz zur Festlegung von Haftungsobergrenzen des Bundes (Bundeshaftungsobergrenzengesetz – BHOG), BGBl. I Nr. 149/2011

²¹ Bruttoinlandsprodukt (BIP): 307,004 Mrd. EUR

²² Die Haftungsobergrenze des Landes Tirol setzte sich aus drei Haftungsarten zusammen und wurde vom RH nur einmal gezählt.

sich mit Ausnahme der Haftungen der höchsten Risikogruppe der Anrechnungsbetrag. Gemeinsam mit der Nichteinbeziehung der Bankenhaftungen ermöglichte dies einzelnen Gebietskörperschaften, vergleichsweise niedrige Haftungsobergrenzen festzulegen.

- 11.2** Der RH kritisierte die mangelnde Transparenz, die aufgrund der unterschiedlichen Ermittlungsgrundlagen und –methoden für die Haftungsobergrenzen entstand.

Angesichts von insgesamt 17 Haftungsobergrenzen für die Länder und Gemeinden, die sich jeweils nach der Höhe sowie den Ermittlungsgrundlagen und –methoden unterschieden, war für den RH nicht feststellbar, inwieweit die festgelegten Haftungsobergrenzen der vorgesehenen Zielsetzung – einen Beitrag zur Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordneter Haushalte leisten – entsprachen.

Er empfahl dem BMF und den Ländern, die Ermittlung der Haftungsobergrenzen gesamtstaatlich nach einer einheitlichen Methodik und auf vergleichbaren Grundlagen vorzunehmen. Es sollte eine gesamtstaatliche Haftungsobergrenze festgelegt werden und davon abgeleitet Haftungsobergrenzen für Bund, Länder und Gemeinden.

- 11.3** (1) *Das Land Kärnten begrüßte in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH, eine gesamtstaatliche Haftungsobergrenze festzulegen, obwohl unter den Gebietskörperschaften eine Einigung über Ermittlungsgrundlagen und Methodik nicht einfach zu erzielen sein werde. So müsste das Land Kärnten für die Bankenhaftung ähnlich dem Land Tirol eine gesonderte Haftungsobergrenze festlegen, einerseits weil eine am Einnahmenvolumen orientierte Haftungsobergrenze bei Kärnten zu hoch wäre und andererseits, weil nach Abreifen der Haftungen in den nächsten Jahren zu viel Spielraum für neue Haftungen gegeben wäre. Das Land Kärnten führte weiters aus, dass die Haftungsobergrenze nicht befristet festgelegt worden sei, sondern rollierend auf die Dauer von fünf Jahren ausgewiesen werden müsse. Aus der Sicht der Kärntner Gemeinden spreche nichts gegen eine Weiterentwicklung der bestehenden Regelungen im Sinne der festgelegten Ziele.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die Festlegung der absoluten Höhe der Haftungsobergrenze ein Teil der Budgethoheit des Landtages und könne daher nur durch den jeweiligen Landtag selbst und nicht durch den Bund bestimmt werden.*

Haftungsobergrenzen

11.4 (1) Der RH erwiderte dem Land Kärnten, dass es dem Landesgesetzgeber unbenommen ist, zu einer Haftungsobergrenze ein „Auffüllungsverbot“ bei Abreifen von Haftungen festzulegen, so dass kein unerwünschter Spielraum für neue Haftungen vorliegt.

(2) Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass der ÖStP zwar die autonome Festlegung verbindlicher Haftungsobergrenzen vorsieht, diese müssen aber zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu nachhaltig geordneten Haushalten beitragen. Aus diesem Grund hatte der RH empfohlen, die Ermittlung der Haftungsobergrenzen gesamtstaatlich nach einer einheitlichen Methodik und auf vergleichbaren Grundlagen vorzunehmen.

Festlegung der Haftungsobergrenzen

Länder

12.1 (1) Oberösterreich bestimmte als Haftungsobergrenze einen feststehenden Betrag von 14 Mrd. EUR. Ebenso legte Tirol absolute Beträge als Haftungsobergrenzen für die Haftungen zugunsten der Landeshypothekenbank und der Pfandbriefstelle fest.²³ Die übrigen Länder bestimmten ihre Haftungsobergrenzen in Relation zu den Einnahmen oder zu Teilen der Einnahmen (20 %, 40 % oder 50 %) des Landeshaushalts. Die überwiegend als Berechnungsgrundlagen herangezogenen Abschnitte²⁴ 92 und 93 der Rechnungsabschlüsse beinhalten die Einnahmen der Gebietskörperschaften aus eigenen Steuern und Ertragsanteilen. Die Berechnungsgrundlage bezog sich entweder auf das Haushaltsjahr 2012 oder das zweitvorangegangene Haushaltsjahr (2010), weiters entweder auf den Landesvoranschlag oder den Rechnungsabschluss (Tabelle 4):

²³ Für die darüber hinaus bestehenden Haftungen legte das Land Tirol eine variable Haftungsobergrenze fest.

²⁴ Abschnitte sind eine Untergliederung des Ansatzverzeichnisses nach funktionellen Gesichtspunkten.

Tabelle 4: Ermittlung der Haftungsobergrenzen – Länder, 2012

	Regelung
Burgenland	50 % der Einnahmen des Landes im jeweiligen Haushaltsjahr (2013) ¹
Kärnten	20 % der Einnahmen nach den Abschnitten 92 und 93 des zweitvorangegangenen Jahres
Niederösterreich	50 % der Einnahmen ohne Schuldaufnahme des Voranschlags
Oberösterreich	Haftungshöchstbetrag von 14 Mrd. EUR
Salzburg	50 % der Einnahmen des Landes an öffentlichen Abgaben des jeweiligen Haushaltsjahres (lt. Erläuterungen waren die Einnahmen des Abschnittes 93 ebenfalls miteinzubeziehen)
Steiermark	50 % der Einnahmen nach den Abschnitten 92 und 93 des Rechnungsabschlusses des zweitvorangegangenen Jahres
Tirol	<ul style="list-style-type: none"> – 20 % der Einnahmen nach den Abschnitten 92 und 93 des Rechnungsabschlusses des zweitvorangegangenen Jahres – 6.906 Mio. EUR für Verbindlichkeiten der Landeshypothekenbank Tirol Anteilsverwaltung und der Hypo Tirol Bank AG – 973 Mio. EUR für die abreifende Haftung als Gewährträger der Hypo Tirol Bank AG zugunsten der anteiligen Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle
Vorarlberg	50 % der Einnahmen nach den Abschnitten 92 und 93 des Rechnungsabschlusses des zweitvorangegangenen Jahres
Wien	40 % der Einnahmen nach Abschnitt 92 des Rechnungsabschlusses des zweitvorangegangenen Jahres

¹ Das Land Burgenland legte für 2012 keine Haftungsobergrenze im Sinne des ÖStP 2012 fest; die Regelung im Jahr 2012 bestimmte lediglich den Haftungszuwachs.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

(2) Die folgende Tabelle fasst die Unterschiede bei Ermittlung der Haftungsobergrenzen der Länder zusammen:

Haftungsobergrenzen

Tabelle 5: Unterschiede der Ermittlungsgrundlagen der Haftungsobergrenzen – Länder					
	absoluter Betrag	von einer Bezugsgröße abhängiger Betrag			Jahr ¹
		Berechnungsgrundlage	Rechnungsabschluss	Voranschlag	
Burgenland²		Einnahmen		X	t
Kärnten		Abschnitte 92 und 93	X		t-2
Niederösterreich		Einnahmen LVA ³ ohne Schuldaufnahme		X	t
Oberösterreich	X				
Salzburg		Abschnitte 92 u. 93	X		t
Steiermark		Abschnitte 92 u. 93	X		t-2
Tirol⁴	X	Abschnitte 92 u. 93	X		t-2
Vorarlberg		Abschnitte 92 u. 93	X		t-2
Wien		Abschnitt 92	X		t-2

¹ t bezeichnet das laufende Jahr, t-2 das zweitvorangegangene Jahr.

² Burgenland ab 2013

³ LVA: Landesvoranschlag

⁴ In Tirol finden sich beide Formen.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

(3) Aus den bestehenden Regelungen der Länder über die Haftungsbegrenzung errechneten sich höchst unterschiedliche Beträge als Haftungsbegrenzen. Die folgende Tabelle zeigt die Haftungsbegrenzen der Länder sowie der Stadt Wien in absoluten Beträgen, umgelegt auf die Einwohnerzahl des Landes und in Relation zum BIP:

Tabelle 6: 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

Die Haftungsobergrenzen der Länder wiesen 2012 eine erhebliche Spannweite auf. Während Kärnten eine Haftungsobergrenze in Höhe von 185,35 Mio. EUR festlegte, betrug jene für Oberösterreich 14,000 Mrd. EUR. Umgerechnet auf die Einwohner des Landes 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 Oberösterreich auf 4,56 % des BIP.

(4) Die Haftungsobergrenzen der Länder und der Stadt Wien beliefen sich im Jahr 2012 in Summe auf 30,614 Mrd. EUR und damit auf 9,97 % des BIP.

Die tatsächlichen Haftungen der Länder und der Stadt Wien lagen zum 31. Dezember 2012 insgesamt bei 70,411 Mrd. EUR. Sie waren damit mehr als doppelt so hoch wie die kumulierten Haftungsobergrenzen.

12.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass sich aufgrund der uneinheitlichen Ermittlungsgrundlagen für die Haftungsobergrenzen der Länder und der Stadt Wien bei den Haftungsobergrenzen eine Spannweite zwischen 185,35 Mio. EUR (Kärnten) und 14,000 Mrd. EUR (Oberösterreich) ergab. Die höchsten und die niedrigsten Beträge wichen in einem Ausmaß voneinander ab, das jegliche Transparenz und Aussagekraft im Hinblick auf eine gesamtstaatliche Steuerung vermissen lässt. Diese unterschiedlichen Beträge waren nicht durch die Höhe der Haftungen

Haftungsobergrenzen

begründet, sondern durch die unterschiedlichen Ermittlungsgrundlagen verbunden mit der unterschiedlichen Vorgangsweise der Länder bei Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen (siehe TZ 14 bis 17). Der RH kritisierte, dass dadurch eine Vergleichbarkeit der Länder nicht mehr gegeben war und die eigentliche Intention der Regelung zur Haftungsbegrenzung im ÖStP 2012, nämlich einen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht und zu nachhaltig gesicherten Haushalten zu leisten, damit nicht verwirklicht wurde.

Der RH empfahl daher dem BMF und den Ländern, die Haftungsobergrenzen nach einer einheitlichen Methodik und auf vergleichbaren Grundlagen festzulegen und so zu gestalten, dass die Erfüllung der Zielsetzungen des ÖStP 2012, einen Beitrag zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu nachhaltig geordneten Haushalten zu leisten, daraus ableitbar ist.

12.3 (1) *Zu der Haftungsobergrenze von 460,49 Mio. EUR stellte das Land Burgenland in seiner Stellungnahme fest, dass es im Vergleich zu den anderen Ländern im Mittelfeld liege und dies daher als seriöser Beitrag zur nachhaltigen Budgetkonsolidierung gewertet werden könne. Dies auch deshalb, weil die Obergrenze nicht ausgeschöpft sei.*

(2) *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass weder die für die Länder selbst getroffenen Regelungen noch jene für die Gemeinden dem ÖStP 2012 widersprechen.*

12.4 (1) Zu den Ausführungen des Landes Burgenland stellte der RH fest, dass sich die Haftungsbegrenzung des Landes Burgenland im Jahr 2012 nur auf den Haftungszuwachs bezog und dass die Umsetzung des ÖStP erst mit 2013 erfolgte.

(2) Gegenüber dem Land Niederösterreich führte der RH aus, dass er die mangelnde Konkretisierung der Haftungsbegrenzungsregelung im ÖStP 2012 kritisch gesehen und daran anknüpfend die Unterschiede bei den Ländern und Gemeinden aufgezeigt hatte. Neben der Regelungslücke im ÖStP hatte auch die mangelnde Abstimmung der Länder untereinander die unübersichtlichen und für die gesamtstaatliche Steuerung unbefriedigenden Ergebnisse hervorgebracht.

Gemeinden

13.1 (1) Die Haftungsobergrenzen für Gemeinden waren ebenfalls landesweise unterschiedlich geregelt. Mit Ausnahme von Niederösterreich ermittelten sich die Haftungsobergrenzen für die Gemeinden insge-

samt als Prozentsatz (zwischen 50 % und 200 %) der Einnahmen des Abschnitts 92 (öffentliche Abgaben) des zweitvorangegangenen Haushaltsjahres. Niederösterreich stellte auf die Einnahmen des ordentlichen Haushalts des zweitvorangegangenen Jahres ab.

Grundlage für die Berechnung der Haftungsobergrenze war jeweils die Summe der Einnahmen aller Gemeinden eines Landes. In Kärnten bestand sowohl eine landesweite als auch eine gemeindebezogene Haftungsobergrenze.

Tabelle 7: Ermittlung der Haftungsobergrenzen – Gemeinden, 2012	
	Regelung
Burgenland	50 % der Summe der Einnahmen aller Gemeinden nach dem Abschnitt 92 der Rechnungsabschlüsse des zweitvorangegangenen Jahres
Kärnten	120 % der gesamten Gemeindeeinnahmen nach Abschnitt 92 der Rechnungsabschlüsse des zweitvorangegangenen Jahres (gesamtheitliche Haftungsobergrenze) und 120 % der jeweiligen Gemeindeeinnahmen (gemeindebezogene Haftungsobergrenze)
Niederösterreich	50 % der Einnahmen der Gemeinden des ordentlichen Haushalts aufgrund der Rechnungsabschlüsse der Gemeinden des zweitvorangegangenen Jahres
Oberösterreich	– 150 % der Gesamt-Jahreseinnahmen der Gemeinden mit Ausnahme der Statutarstädte Linz, Wels und Steyr nach Abschnitt 92 des zweitvorangegangenen Haushaltsjahres – 150 % der Gesamt-Jahreseinnahmen der jeweiligen Statutarstadt Linz, Wels und Steyr nach Abschnitt 92 des zweitvorangegangenen Haushaltsjahres
Salzburg	insgesamt 50 % aller Einnahmen der Gemeinden aus öffentlichen Abgaben im betreffenden Rechnungsjahr (gesamtheitliche Haftungsobergrenze)
Steiermark	200 % der Einnahmen nach dem Abschnitt 92 (Soll) der Rechnungsabschlüsse der Gemeinden landesweise des zweitvorangegangenen Jahres
Tirol	50 % der Einnahmen des Abschnitts 92 der Rechnungsabschlüsse der Gemeinden des zweitvorangegangenen Jahres
Vorarlberg	50 % der Gemeindeeinnahmen nach Abschnitt 92 des Rechnungsabschlusses des dem Haushaltsjahr jeweils zweitvorangegangenen Jahres (gesamtheitliche Obergrenze)

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

(2) Die Haftungsobergrenzen für die Gemeinden eines Landes bewegten sich zwischen 121,69 Mio. EUR (Burgenland) und 2,547 Mrd. EUR (Steiermark). Die folgende Tabelle zeigt die Haftungsobergrenzen für die Gemeinden landesweise, umgelegt auf die Einwohnerzahl des Landes und in Relation zum BIP:

Haftungsobergrenzen

Tabelle 8: 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

(3) Wie bei den Ländern unterschieden sich auch die Haftungsobergrenzen für Gemeinden länderweise erheblich. Umgerechnet auf die Einwohner des Landes ergaben 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.

13.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die unterschiedlichen Regelungen für die Ermittlung der Haftungsobergrenzen von Gemeinden unübersichtlich waren und keine geeignete Grundlage für eine gesamtstaatliche Risikobetrachtung boten. Die Haftungsobergrenzen bewegten sich im Jahr 2012 zwischen 425 EUR (Burgenland) und 2.106 EUR (Steiermark) je Einwohner. Die derart unterschiedliche Festlegung der Haftungsobergrenzen für Gemeinden beurteilte der RH kritisch. Wie schon bei den Haftungsobergrenzen der Länder war auch bei den Gemeinden die Höhe der Haftungsobergrenze alleine nicht aussagekräftig und ließ keine Rückschlüsse auf die Haftungssituation zu. Hierzu waren zusätzliche Faktoren, insbesondere die Art und Weise der Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen und der Umfang der einzubeziehenden Haftungen, ausschlaggebend (siehe dazu die folgenden TZ).

Der RH empfahl den Ländern, für die Gemeindeebene eine Haftungs-obergrenze festzulegen, die – anders als die derzeit länderweise unterschiedlichen Regelungen – den Haftungsstand risikoadäquat berücksichtigt. Die Haftungsobergrenzen für die 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.

13.3 (1) *Das Land Burgenland wies in seiner Stellungnahme im Hinblick auf seine Gemeinden darauf hin, dass es im Bundesländervergleich die deutlich niedrigste Haftungsobergrenze festgelegt habe (425 EUR je Einwohner). Im Übrigen stimme es mit dem RH überein, dass im Sinne des ÖStP 2012 in allen Ländern die Haftungsobergrenzen nach einer einheitlichen Methodik, beruhend auf einheitlichen Ermittlungsgrundlagen festzulegen seien. Dem Entfall der Risikoklassen zur Ermittlung des Wertes einer Haftung könne das Land zustimmen.*

(2) *Das Land Kärnten hob in seiner Stellungnahme hervor, dass für die Kärntner Gemeinden nicht nur eine gemeinsame Haftungsobergrenze festgelegt worden sei, sondern auch eine solche für jede Gemeinde. Auch würden die Gemeindehaftungen nicht gewichtet, sondern mit dem vollen Betrag auf die Haftungsobergrenzen angerechnet.*

(3) *Für das Land Vorarlberg war laut seiner Stellungnahme nicht nachvollziehbar, weshalb eine Regelung, derzufolge die Haftungen mit ihren Nominalwerten auf die Obergrenze angerechnet würden, per se wirksamer sein solle. Nach Einschätzung des Landes Vorarlberg würden die Einteilung der Haftungen in Risikoklassen und die festgelegten Obergrenzen der Empfehlung des RH entsprechen, die Haftungsobergrenzen so festzusetzen, dass der Haftungsstand risikoadäquat berücksichtigt werde.*

13.4 Der RH entgegnete dem Land Vorarlberg, dass es ihm bei den Haftungs-obergrenzen v.a. um die Risikobegrenzung und die Steuerungsrelevanz – nicht zuletzt auch für den Gesamtstaat – geht. Allerdings wiesen die Haftungsobergrenzen aufgrund der dargestellten Unterschiede derart hohe Abweichungen auf, dass ihnen aus gesamtstaatlicher Sicht nur eine geringe Aussagekraft beizumessen war. Die bestehenden Risikoklassen in den einzelnen Ländern beurteilte der RH deshalb kritisch, weil diese vor allem auf die Einflussmöglichkeit der Gebietskörperschaft gegenüber den Haftungsbegünstigten abstellten. Je größer diese war, desto geringer fiel die Gewichtung aus. Die Bonität der Haftungsbegünstigten spielte eine untergeordnete Rolle, dadurch waren Risiken nur unzulänglich berücksichtigt. Dies betraf etwa jene, dass bei Haf-

tungsbegünstigten mit geringer Bonität bereits vorweg die Haftungsanspruchnahme etwa durch Gesellschafterzuschüsse abgewendet werden muss, wie dies bspw. bei einer ausgegliederten Gesellschaft, die für eine Gemeinde unverzichtbare Aufgaben erledigt, erforderlich wäre. Der RH blieb daher bei seinen Empfehlungen.

Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen

Vorgangsweise –
Länder und
Gemeinden

14.1 Für die Beurteilung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen waren im Wesentlichen zwei Faktoren maßgebend:

1. die Beträge, mit denen Haftungen auf die Haftungsobergrenzen anzurechnen waren (siehe Tabelle 9 in TZ 16): Die Mehrzahl der Länder ermittelte einen Wert der Haftungen auf Basis von Risikogruppen durch Multiplikation des Haftungsbetrags mit dem der jeweiligen Risikogruppe zugeordneten Gewichtungsfaktor. Mit Ausnahme der höchsten Risikogruppe ergab sich dadurch ein niedrigerer Betrag als der ausgewiesene Haftungsbetrag.
2. Art und Umfang der Haftungen, die in die Haftungsobergrenzen einbezogen wurden (siehe Tabelle 15 in TZ 20): Die Mehrzahl der Länder nahm u.a. die Bankenhaftungen aus.

Die Länder Oberösterreich und Tirol sowie die Stadt Wien rechneten die Haftungen mit den absoluten Beträgen (Nominalwerten) auf die Haftungsobergrenzen an, die übrigen Länder mit den der jeweiligen Risikoklasse entsprechenden gewichteten Beträgen. Dies hatte zur Folge, dass jene Haftungen, die nicht der höchsten Risikogruppe²⁵ angehörten, mit einem niedrigeren Wert als dem Nominale in die Haftungsobergrenzen einbezogen wurden.

14.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass für die Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen auf Länder- und Gemeindeebene höchst unterschiedliche Vorschriften in Geltung waren. Gemeinsam mit den bereits dargestellten, ebenfalls unterschiedlichen Methoden zur Ermittlung der Haftungsobergrenzen (TZ 12) 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. Problematisch war, dass die Mehrzahl der Länder die Bankenhaftungen nicht in die Haftungsobergrenzen einbezog.

²⁵ Die höchste Risikogruppe war jene, in der die Haftungen mit dem höchsten Risiko zusammengefasst waren. Diese Haftungen waren ausnahmslos mit 100 % auf die Haftungsobergrenze anzurechnen.

(2) Wie der RH kritisch feststellte, enthielt der ÖStP 2012 weder zur Ermittlung bzw. zur Höhe der Haftungsobergrenzen noch zur Ermittlung des Ausnutzungsstandes der Haftungsobergrenzen methodische Vorgaben.

Der RH empfahl daher den Ländern, die länderweise unterschiedlichen Bestimmungen zur Ermittlung des Ausnutzungsstandes der Haftungsobergrenzen im Sinne einheitlicher und die Risikosteuerung angemessen berücksichtigender Standards zu ändern.

14.3 *Das Land Kärnten verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass es sich, wie die Länder Burgenland, Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg, von einem in der gesamten Finanzbranche weltweit anerkannten System für die Beurteilung des Ausfallsrisikos nach der Bonität des Schuldners leiten ließe. Die Klassifizierung des Risikos würde dabei von den Sicherheiten des Rechtsträgers sowie vom Beteiligungsgrad des Landes oder der Beherrschungs- bzw. Einflussnahmemöglichkeit (Aufsichtsrechte) von dem zu behaftenden Rechtsträger abhängig gemacht. Zu der Gewichtung von Haftungen mit dem Risikofaktor Null merkte das Land Kärnten an, dass gegen eine höhere Gewichtung keine Einwendungen bestünden, allerdings müsste dabei gleichzeitig die Haftungsobergrenze angehoben werden.*

14.4 Zu den Ausführungen des Landes Kärnten merkte der RH an, dass im Finanzwesen die Beurteilung der Bonität von Schuldnern von einer Vielzahl von Bewertungsfaktoren abhängig ist und nicht nur vom Ausmaß der Beteiligung und den Einflussmöglichkeiten des Haftenden gegenüber dem Haftungsempfänger, wie dies bei den bestehenden Risikogruppen auf Länder- und Gemeindeebene grobteils der Fall war. Nach dem ÖStP konnten für die Bildung von Risikovorsorgen Haftungen mit vergleichbarem Risiko in Risikogruppen zusammengefasst werden. Die Bildung von Risikogruppen bzw. die Gewichtung von Haftungen für die Anrechnung auf die Haftungsobergrenzen sah der ÖStP jedoch nicht vor. Überdies hatte das Land Kärnten für seine Gemeinden eine Regelung getroffen, wonach die Haftungen nicht gewichtet, sondern in voller Höhe auf die Haftungsobergrenzen angerechnet werden. Der RH bekräftigte daher die Notwendigkeit einer methodisch einheitlichen Ermittlung der Haftungsobergrenzen sowie deren Ausnutzungsstand.

Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen

Risikogruppen

- 15.1** Der ÖStP 2012 ermöglicht die Bildung von Risikogruppen im Zusammenhang mit der Risikovorsorge.²⁶ Dementsprechend kann vorgesehen werden, gleichartige Haftungen für die Risikovorsorgebildung zu Gruppen vergleichbaren Risikos zusammenzufassen.
- 15.2** Der RH wies darauf hin, dass der ÖStP 2012 Risikogruppen nur im Zusammenhang mit der Bildung von Risikovorsorgen explizit vorsieht. Risikogruppen als Grundlage für die Ermittlung jener Beträge, mit denen die Haftungen auf die Haftungsobergrenzen angerechnet werden, um deren Ausnützungsstand zu ermitteln – wie dies die landesrechtlichen Vorschriften in sechs Ländern²⁷ vorsehen –, waren nach Ansicht des RH dem ÖStP 2012 nicht zu entnehmen.
- 15.3** *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme dazu aus, dass die Beurteilung von Haftungen nach deren Risiko – und nicht nach dem betroffenen Nominalbetrag – und die Bildung von Risikogruppen in allen Bereichen des Wirtschaftslebens anerkannt sei. Das Risiko einer gewährten Haftung sei nicht bloß vom Nominalbetrag, sondern insbesondere von der Bonität des Besicherten abhängig. Die Bildung von Risikogruppen sei lt. ÖStP nicht untersagt und im Hinblick auf eine fachgerechte Regelung der Risikobetrachtung geboten.*
- 15.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, wie schon dem Land Kärnten in TZ 14, dass der ÖStP die Bildung von Risikogruppen nur für die Risikovorsorge explizit vorsah. Demnach konnten Haftungen mit vergleichbarem Risiko einer Inanspruchnahme zu Risikogruppen zusammengefasst werden. Die Bildung von Risikogruppen bzw. die Gewichtung von Haftungen für die Anrechnung auf die Haftungsobergrenzen sah der ÖStP jedoch nicht vor.

Weiters betonte der RH, dass er Risikogruppen insbesondere dann kritisch beurteilte, wenn diese vorwiegend auf die Einflussmöglichkeit des Landes gegenüber den Haftungsbegünstigten abstellten und deren Bonität somit nur unzureichend berücksichtigten.

- 16.1** (1) Die Risikogruppen (Haftungsklassen) 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.

²⁶ Art. 13 Abs. 5 ÖStP 2012

²⁷ Burgenland (ab 2013), Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark, Vorarlberg



Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen



Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden

(2) Länder

In den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Vorarlberg waren Risikogruppen die Grundlage für die Anrechnung der Haftungen auf die Haftungsobergrenzen. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die in den einzelnen Ländern landesrechtlich vorgesehenen Risikogruppen. Die Haftungsbeiträge werden mit dem für jede Risikogruppe vorgesehenen Prozentsatz bzw. Gewichtungsfaktor multipliziert und mit dem sich daraus jeweils ergebenden Betrag („Wert“ der Haftung) auf die Haftungsobergrenzen angerechnet:

Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen

Tabelle 9: Risikogruppen, Anrechnung auf die Haftungsobergrenzen – Länder, 2012

	Risikogruppen	Gewichtung
Burgenland¹	– hypothekarisch besicherte Darlehen, österreichische Gebietskörperschaften	5 %
	– eigene Fonds, Krankenanstalten, sonstige Anstalten und Firmen mit mehr als 90 % direkter oder indirekter Landesbeteiligung	10 %
	– Firmen mit einer direkten oder indirekten Landesbeteiligung von 75 % bis 90 %	30 %
	– Firmen mit einer direkten oder indirekten Landesbeteiligung von 50 % bis 75 %	50 %
	– Firmen mit einer direkten oder indirekten Landesbeteiligung von mehr als 25 %	75 %
	– Dritte, Firmen mit weniger als 25 % Landesbeteiligung, Exportgarantien	100 %
Kärnten	– Haftungen, die im Zusammenhang mit der Verwertung von hypothekarisch besicherten Wohnbaurdarlehen des Landes, Gebietskörperschaften und Gemeindeverbänden eingegangen wurden	0 %
	– Fonds und Anstalten sowie Rechtsträger (Gesellschaften), die dem beherrschenden Einfluss des Landes alleine oder gemeinsam mit anderen Gebietskörperschaften oder Gemeindeverbänden unterliegen	10 %
	– Rechtsträger mit einer direkten oder indirekten Landesbeteiligung von bis zu 50 %; Wasser- und Reinhaltverbände gemäß dem WRG 1959	50 %
	– Dritte	100 %
Niederösterreich	– hypothekarisch besicherte Schuldverschreibungen, deren Einbringlichkeit vom Land Niederösterreich garantiert wird	10 %
	– Rechtsträger, welche unter beherrschendem Einfluss des Landes Niederösterreich stehen und deren laufende Einnahmen zu mehr als 50 % vom Land Niederösterreich erwirtschaftet werden	20 %
	– öffentliche Gebietskörperschaften	25 %
	– Rechtsträger, welche unter beherrschendem Einfluss des Landes Niederösterreich stehen, sowie Landesfonds	30 %
	– alle anderen Haftungen	100 %
Oberösterreich	keine Risikoklassen	
Salzburg	– hypothekarisch besicherte (Wohnbau)Darlehen ²	0 %
	– österreichische Gebietskörperschaften, Gemeindeverbände, Landes- oder Gemeindefonds	10 %
	– Unternehmen mit einer direkten oder indirekten Beteiligung des Landes von über 50 % des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals, die im beherrschenden Einfluss des Landes stehen	25 %
	– Unternehmen mit einer Beteiligung des Landes unter 50 % des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals	50 %
	– Haftungen für Dritte	100 %
Steiermark	– Rechtsträger, an denen das Land direkt mit mehr als 50 % oder indirekt zu 100 % beteiligt ist	25 %
	– Rechtsträger, an denen das Land direkt unter 50 % oder indirekt unter 100 % beteiligt ist	50 %
	– alle anderen Haftungen	100 %
Tirol	keine Risikogruppen	
Vorarlberg	– Rechtsträger, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar zu 100 % oder ausschließlich mit anderen Gebietskörperschaften oder Gemeindeverbänden beteiligt ist	25 %
	– Rechtsträger, die dem beherrschenden Einfluss des Landes unterliegen, sei es aufgrund der Eigentumsverhältnisse, der finanziellen Beteiligung oder der für das Unternehmen geltenden sonstigen Vorschriften; ein beherrschender Einfluss wird vermutet, wenn das Land unmittelbar oder mittelbar die Mehrheit des gezeichneten Kapitals dieses Rechtsträgers besitzt oder über die Mehrheit der mit den Anteilen verbundenen Stimmrechte verfügt oder mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des anderen Rechtsträgers bestellen kann; es genügt, wenn das Land lediglich gemeinsam mit anderen Gebietskörperschaften oder Gemeindeverbänden einen beherrschenden Einfluss ausübt	50 %
	– alle anderen Haftungen	100 %
Wien	die Stadt Wien bildete Risikogruppen nur für die Risikovorsorge; wie in Oberösterreich und Tirol erfolgte keine Gewichtung bei Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenze	

¹ Burgenland ab 2013

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

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH



Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen



Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden

Der einer Risikogruppe zugeordnete Faktor bzw. Prozentsatz bewirkte, dass die Haftungen nicht, wie in Oberösterreich und Tirol mit den absoluten Beträgen, sondern – in Abhängigkeit von der jeweiligen Risikogruppe – mit dem sich daraus ergebenden niedrigeren Wert auf die Haftungsobergrenze angerechnet wurden. Eine Ausnahme bildeten die Haftungen der jeweils höchsten Risikogruppe, die ausnahmslos mit dem vollen Betrag (100 %) auf die Haftungsobergrenze anzurechnen waren.

(3) Gemeinden

Auf Gemeindeebene waren in den Ländern Burgenland, Niederösterreich, Tirol und Vorarlberg Risikogruppen für die Höhe der auf die Haftungsobergrenzen anzurechnenden Haftungsbeträge maßgebend. In Kärnten dienten die Risikogruppen ausschließlich der Bildung von Risikovorsorgen:

Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen

Tabelle 10: Risikogruppen, Anrechnung auf die Haftungsobergrenzen – Gemeinden, 2012		
	Risikogruppen	Gewichtung
Burgenland	– Rechtsträger, an denen die Gemeinde allein oder ausschließlich mit anderen Gebietskörperschaften oder Gemeindeverbänden unmittelbar beteiligt ist	10 %
	– Rechtsträger, 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	25 %
	– Rechtsträger mit einer direkten oder indirekten Gemeindebeteiligung von bis zu 49,9 %	50 %
	– alle anderen Haftungen, insbesondere Haftungen für private Dritte	100 %
Kärnten	Risikogruppen nur für Bildung der Risikovorsorge (RV):	pauschale RV in Höhe von
	– andere Gebietskörperschaften, Gemeindeverbände sowie Verbände nach dem zehnten Abschnitt des Wasserrechtsgesetzes 1959 (WRG 1959), an denen neben der Gemeinde ausschließlich andere Gebietskörperschaften beteiligt sind	0 %
	– Rechtsträger, die dem beherrschenden Einfluss der Gemeinde unterliegen, sei es aufgrund der Eigentumsverhältnisse, der finanziellen Beteiligung oder der für das Unternehmen geltenden sonstigen Vorschriften	10 %
	– Rechtsträger mit einer direkten oder indirekten Gemeindebeteiligung von bis zu 49,9 %	50 %
	– alle anderen Haftungen, insbesondere Haftungen für private Dritte	100 %
Niederösterreich	– hypothekarische Schuldverschreibungen sowie Verbindlichkeiten von Gemeindeverbänden, mit denen Infrastrukturinvestitionen getätigt wurden	10 %
	– Rechtsträger, welche unter dem beherrschenden Einfluss der Gemeinde stehen und deren laufende Einnahmen zu mehr als der Hälfte von der Gemeinde erwirtschaftet werden	20 %
	– Körperschaften des öffentlichen Rechts	25 %
	– ausgegliederte Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die unter beherrschendem Einfluss einer oder mehrerer Gemeinden stehen	30 %
	– alle übrigen Haftungen	100 %
Oberösterreich	keine Risikogruppen	
Salzburg	keine Risikogruppen, pauschale Gewichtung	40 %
Steiermark	keine Risikogruppen	
Tirol	– Rechtsträger, an denen die Gemeinde allein oder ausschließlich mit anderen Gebietskörperschaften oder Gemeindeverbänden unmittelbar beteiligt ist	25 %
	– Rechtsträger, die dem beherrschenden Einfluss der Gemeinde unterliegen, sei es aufgrund der Eigentumsverhältnisse, der finanziellen Beteiligung oder der für das Unternehmen geltenden sonstigen Vorschriften	50 %
	– alle anderen Haftungen	100 %
Vorarlberg	– Rechtsträger, an denen die Gemeinde allein oder ausschließlich mit anderen Gebietskörperschaften oder Gemeindeverbänden beteiligt ist	25 %
	– Rechtsträger, die dem beherrschenden Einfluss der Gemeinde unterliegen, sei es aufgrund der Eigentumsverhältnisse, der finanziellen Beteiligung oder der für das Unternehmen geltenden sonstigen Vorschriften	50 %
	– alle anderen Haftungen	100 %

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

16.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass für die Landesebene die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg sowie für die Gemeindeebene die Länder Burgenland, Niederösterreich, Salzburg (pauschale Gewichtung ohne Risikogruppenbildung), Tirol und Vorarlberg die Haftungen – mit Ausnahme jener der höchsten Risikogruppe – bei Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen mit einem niedrigeren Wert als dem Nominalwert berücksichtigten. In den Risikogruppen waren vorwiegend Haftungen zugunsten von Beteiligungsgesellschaften, differenziert nach der Höhe der Betei-

ligung der Gebietskörperschaft, sowie zugunsten anderer Rechtsträger, wie bspw. Anstalten und Fonds, zusammengefasst. 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 Haftungsinanspruchnahme durch Gesellschafterzuschüsse bereits im Vorfeld abgewendet werden muss – bildeten die Risikogruppen nicht ausreichend ab. Dazu kam, dass die Länder Kärnten und Salzburg²⁸ 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 von Haftungsobergrenzen gleich und traf de facto auch für Risikogruppen mit niedrigen Gewichtungen zu.

Die Risikogruppen waren daher in ihrer zur Zeit der Gebarungüberprüfung bestehenden Ausprägung keine aussagekräftige Grundlage für die Ermittlung des Ausnutzungsstandes der Haftungsobergrenzen.

Der RH empfahl den Ländern, die bestehenden Regelungen zur Anrechnung der Haftungen auf die Haftungsobergrenzen im Sinne der gesamtstaatlichen Vergleichbarkeit und Transparenz so umzugestalten, dass die Haftungen in der jeweils bestehenden Höhe – ohne wertmäßige Veränderung (Gewichtung) in Abhängigkeit von den bestehenden Risikogruppen – auf die Haftungsobergrenzen anzurechnen sind. Derartige Regelungen bestehen ohnehin bereits in den Ländern Oberösterreich und Tirol, für die Stadt Wien sowie für die Gemeinden der Länder Kärnten, Oberösterreich und Steiermark.

16.3 (1) *Das Land Burgenland wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es für die Bewertung der Haftungen sechs Risikoklassen festgelegt habe, welche prozentuell entsprechend abgestuft seien. Die Einteilung in Risikoklassen sei ein in der Finanzbranche „weltweit anerkanntes System“. Die Festlegung sei legitim, zumal der ÖStP 2012 eine derartige Vorgangsweise nicht ausschließe.*

(2) *Das Land Kärnten sprach sich in seiner Stellungnahme gegen die Empfehlung, die Haftungen mit dem Nominalwert (100 %) auf die Haftungsobergrenze anzurechnen, aus, weil nicht alle Haftungen den gleichen Ausfallsrisiken unterlägen und auch nicht alle Haftungen gleich zu beurteilen seien.*

²⁸ Die Regelung für das Land Salzburg sah bis 2012 eine Gewichtung der niedrigsten Risikogruppe mit Null vor, das Land wendete aber diese Gewichtung bei Ermittlung des Ausnutzungsstandes der Haftungsobergrenze nicht an.

Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsbergrenzen

(3) Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass eine alleinige Betrachtung des Risikos nach dem Nominalvolumen völlig unzureichend wäre. Die Forderung des RH nach absoluten Haftungsbergrenzen ohne Gewichtung würde weder die Transparenz noch die Vergleichbarkeit erhöhen, weil die Bonität des Behafteten im Ländervergleich keine Rolle spielen würde. Bei einer Haftungsbergrenze, die sich nur am Haftungsvolumen orientiere, könne sich durch Austausch der Haftungsnehmer das Risiko vervielfachen, ohne dass sich das Nominalvolumen ändere.

(4) Die Stadt Wien merkte in ihrer Stellungnahme an, dass sie ebenso wie die Länder Oberösterreich und Tirol zur Ermittlung des Ausnützungsstandes die Haftungen mit ihren Nominalwerten auf die Obergrenzen anrechne.

16.4 (1) Zu den Stellungnahmen der Länder Burgenland, Kärnten und Niederösterreich verwies der RH auf seine Ausführungen in den TZ 13, 14 und 15. Die Beurteilung der Bonität eines Schuldners hängt von einer Vielzahl von Bewertungsfaktoren ab. Die bestehenden Risikoklassen beurteilte der RH daher dann besonders kritisch, wenn diese vor allem auf die Einflussmöglichkeit der Gebietskörperschaft gegenüber den Haftungsbegünstigten abstellten und dessen Bonität nicht ausreichend berücksichtigten.

(2) Zu den Ausführungen des Landes Niederösterreich, wonach bei einer Haftungsbergrenze, die sich nur am Haftungsvolumen orientiert, allein durch Austausch der Haftungsnehmer das Risiko vervielfacht werden könne, erwiderte der RH, dass dies durch entsprechende Regelungen (bspw. durch ein „Auffüllungsverbot“ für bestimmte abreifende Haftungen) verhindert werden kann.

(3) Zu der Stellungnahme der Stadt Wien verwies der RH weiters auf Tabelle 9, in der er die in Wien unterbliebene Gewichtung bei Anrechnung der Haftungen auf die Haftungsbergrenzen festhält.

Risikogewichtung

17.1 (1) Risikogruppen mit identen bzw. vergleichbaren Haftungsbegünstigten waren je nach Land unterschiedliche Gewichtungsfaktoren zugeordnet. Beispielsweise waren grundbücherlich besicherte Haftungen im Zusammenhang mit der Verwertung von Wohnbauförderungsdarlehen in Kärnten mit 0 %, im Burgenland mit 5 % und in Niederösterreich und Salzburg mit 10 % gewichtet. Haftungen zugunsten von Gebietskörperschaften und Gemeindeverbänden wiesen in Kärnten eine Gewichtung von 0 % auf, im Burgenland von 5 %, in Salzburg von 10 % und in Niederösterreich von 25 %. Eine Bandbreite von 10 % bis 50 % gab es



Ermittlung des Ausnutzungsstandes der Haftungsbergrenzen

Haftungsbergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden

bei den Haftungen für Verbindlichkeiten von Rechtsträgern, die dem beherrschenden Einfluss des Landes unterlagen bzw. an denen das Land direkt mit mehr als 50 % beteiligt war. Die folgende Tabelle führt dazu Beispiele an:

Tabelle 11: 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

(2) Für die Gemeinden ergab sich ein ähnliches Bild, wie die folgenden Beispiele zeigen:

Tabelle 12: 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 %
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	Burgenland	25 %
	Niederösterreich	30 %
	Tirol, Vorarlberg	50 %

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

17.2 Der RH wies darauf hin, dass die Länder bei Bildung der Risikogruppen vorwiegend auf das Naheverhältnis zwischen dem Haftungsbegünstigten und der Gebietskörperschaft abstellten. Danach richteten sich der Gewichtungsfaktor, der einer Risikogruppe zugeordnet war, und

Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen

davon abgeleitet auch der Betrag, mit dem eine Haftung auf die Haftungsobergrenze angerechnet wurde.

Die unterschiedlichen Gewichtungen für Haftungen mit identen bzw. vergleichbaren Haftungsbegünstigten (bspw. gegenüber Gebietskörperschaften, Gemeindeverbänden, Landesfonds) unterstrichen die Kritik des RH, wonach die Risikogruppen nicht in erster Linie das mit den Haftungen verbundene Risiko für den Landes- bzw. Gemeindehaushalt abbildeten. Die aufgrund der Risikogruppen ermöglichte Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen mit einem niedrigeren Betrag 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 (vgl. TZ 16).

Der RH empfahl den Ländern, sich an den Regelungen der Länder Oberösterreich und Tirol zu orientieren, die vorsehen, dass die Haftungen mit dem Nominalwert – ohne Gewichtung – auf die Haftungsobergrenzen anzurechnen sind. Die Risikogruppen wären – wie im ÖStP 2012 vorgesehen – nur für die Risikovorsorge heranzuziehen.

17.3 (1) *Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme dazu mit, dass zusätzlich alle Haftungen des Landes mit den jeweiligen Nominalbeträgen in den Rechnungsabschlüssen, Landesvoranschlägen, Budgetplänen und den Haftungsberichten des Landes erfasst und somit transparent wiedergegeben würden. Auf Ebene der Gemeinden würden die Risikogruppen ausschließlich für die Berechnung der Risikovorsorge herangezogen.*

(2) *Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es alle Haftungen auch mit den jeweiligen Nominalwerten ausweise. Damit wäre die Vergleichbarkeit mit anderen Ländern gegeben.*

(3) *Ebenso führte das Land Tirol in seiner Stellungnahme aus, dass im Interesse der Transparenz der Gemeindefinanzen die nominalen Haftungsbeträge laut den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden im jährlichen Bericht über die Finanzlage der Gemeinden ausgewiesen würden.*

17.4 Der RH erwiderte den Ländern Kärnten und Niederösterreich, dass der ÖStP 2012 nicht nur die autonome Festlegung verbindlicher Haftungsobergrenzen vorsieht, vielmehr müssen die Haftungsobergrenzen auch zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu



Ermittlung des Ausnutzungsstandes der Haftungsobergrenzen



Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden

nachhaltig geordneten Haushalten beitragen. Diesem Umstand trägt die derzeitige Praxis der Festlegung von Haftungsobergrenzen nicht Rechnung.

Ausnahmen von der
Einbeziehung in die
Haftungsobergrenzen

18.1 (1) Die Regelungen der Länder sahen Ausnahmen von der Einbeziehung in die Haftungsobergrenzen vor. Die Einbeziehung von Haftungen zugunsten der Landes-Hypothekenbanken und der Pfandbriefstelle sowie von Haftungen zugunsten der Gemeindesparkassen in die Haftungsobergrenzen war je nach Land unterschiedlich:

1. Oberösterreich und Tirol bezogen die Haftungen zugunsten der Landes-Hypothekenbanken mit den Nominalwerten in die Haftungsobergrenze ein.
2. Für einen aliquoten Anteil an der gemeinschaftlichen Solidarhaftung als Gewährträger zugunsten der Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle²⁹ legte Tirol als einziges Land eine gesonderte Haftungsobergrenze fest.
3. Niederösterreich und Salzburg berücksichtigten die Bankenhaftungen ebenfalls: Niederösterreich bewertete beide der oben angeführten Haftungen mit 30 %, Salzburg bewertete seine Haftung zugunsten der Landes-Hypothekenbank mit 50 %³⁰.
4. Die Länder Burgenland, Kärnten, Steiermark und Vorarlberg sowie die Stadt Wien bezogen die Haftungen zugunsten der Landes-Hypothekenbanken bzw. der früheren Gemeindesparkasse nicht in die Haftungsobergrenzen ein; die Länder Burgenland, Kärnten und Steiermark nahmen davon ausdrücklich auch die gesamtschuldnerische Solidarhaftung für die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle aus.

²⁹ Es handelte sich um Haftungen im Rahmen der gesamtschuldnerischen Solidarhaftung im Sinne der §§ 891 bzw. 1347 ABGB als Gewährträger der jeweiligen Landes-Hypothekenbank in deren Eigenschaft als Mitgliedsanstalt der Pfandbriefstelle der Österreichischen Landes-Hypothekenbanken für sämtliche Verbindlichkeiten der Österreichischen Landes-Hypothekenbanken. Die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle waren im Jahr 2012 mit 7,637 Mrd. EUR ausgewiesen.

³⁰ Das Salzburger Finanzrahmengesetz 2012 bis 2014 sah eine Gewichtung von 25 % vor, tatsächlich gewichtete das Land Salzburg mit 50 %.

Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen

(2) Einzelne Länder erließen Regelungen, um Doppelerfassungen zu vermeiden:

- Das Land Kärnten sah für die Landes- und Gemeindeebene, das Land Steiermark nur für die Gemeindeebene vor, dass Haftungen für jene Verbindlichkeiten, die dem Land bzw. der Gemeinde ohnehin für seine (ihre) Rechtsträger laut ESVG 95 zugerechnet wurden, in den Haftungsobergrenzen nicht zu berücksichtigen und auch nicht in den Risikoklassen zu erfassen waren.
- In Tirol waren Verpflichtungen des Landes, die zu den Finanz- und sonstigen Landesschulden gezählt wurden, auf die Haftungsobergrenzen nicht anzurechnen. Für die Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Tirol war demgegenüber festgelegt, Haftungen von außerbudgetären Einheiten, die nach dem ESVG 95 dem Verantwortungsbereich dieser Körperschaften zugeordnet waren und für die eine Schadloshaltungsverpflichtung der jeweiligen Gemeinde bzw. des jeweiligen Gemeindeverbandes bestand, auf die Haftungsobergrenzen nicht anzurechnen.
- Das Land Vorarlberg legte für die Landes- und Gemeindeebene fest, Haftungen für jene Verpflichtungen, die bereits im Schuldenstand des Landes erfasst waren, in die Haftungsobergrenzen nicht einzurechnen.

18.2 Die Ausnahmebestimmungen in den Ländern Burgenland, Kärnten, Steiermark und Vorarlberg sowie der Stadt Wien³¹, welche die Bankenhaftungen von der Einbeziehung in die Haftungsobergrenzen ausnahmen, beurteilte der RH kritisch. Dieser Umstand 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.

Der RH empfahl den Ländern, sämtliche Haftungen in die Haftungsobergrenzen einzubeziehen. Hinsichtlich der Vermeidung von Doppelerfassungen bei der Anrechnung auf die Haftungsobergrenzen empfahl der RH, eine einheitliche Vorgangsweise der Länder herbeizuführen.

18.3 *Die Stadt Wien führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie die Haftung für Verbindlichkeiten der Bank Austria AG deshalb nicht in die Haftungsobergrenze einbezogen habe, weil sich diese Haftung zwin-*

³¹ Haftung zugunsten der Bank Austria AG, BA AG Hypothekenbankengeschäft und Privatstiftung zur Verwaltung von Anteilsrechten

Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden

gend aufgrund einer bundesgesetzlichen Regelung erbege (§ 2 Sparkassengesetz) und nicht im Einflussbereich der Stadt Wien liege.

- 18.4** Den Ausführungen der Stadt Wien hielt der RH entgegen, dass die Rechtsgrundlage einer Haftung alleine nicht unmittelbar eine Beurteilung des damit verbundenen Risikos für die Gebietskörperschaft zulässt. Um den Haftungsobergrenzen und den dazu ermittelten Ausnützungsständen die erforderliche Aussagekraft beizulegen, hielt der RH die Einbeziehung der Bankenhaftungen in die Haftungsobergrenzen für erforderlich.

Ausnützung der Haftungsobergrenzen

Überblick

- 19** Die Höhe und die Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen waren im Wesentlichen beeinflusst durch
- die gewichtete Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen (TZ 16),
 - die Nichteinbeziehung von Haftungen (TZ 18) und durch
 - unterschiedliche Regelungen zur Vermeidung von Doppelerfassungen (TZ 18).

Dies führte dazu, dass die Länder von ihren Haftungen in Höhe von insgesamt 70,411 Mrd. EUR in Summe 19,462 Mrd. EUR³² auf die Haftungsobergrenzen (Gesamthöhe 30,614 Mrd. EUR) anrechneten (siehe dazu die folgenden TZ).

Länder

- 20.1** (1) Die Summe der Haftungen der Länder wies ein auffallendes Missverhältnis zu den Haftungsobergrenzen auf, wie die folgende Tabelle zeigt:

³² ohne Burgenland

Ausnützung der Haftungsobergrenzen

Tabelle 13: Haftungen und Haftungsobergrenzen – Länder			
	Summe Haftungen ¹	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

Während die Länder und die Stadt Wien zum 31. Dezember 2012 Haftungen in Höhe von 70,411 Mrd. EUR aufwiesen, betragen die festgelegten Haftungsobergrenzen in Summe 30,614 Mrd. EUR und waren damit nicht einmal halb so hoch wie die Summe der Haftungen.

(2) Die Vorgehensweise der Länder bei Anrechnung der Haftungen auf die Haftungsobergrenzen war uneinheitlich, wie die folgende Tabelle zeigt:



Ausnützung der Haftungsobergrenzen

Haftungsobergrenzen im Bereich der
Länder und Gemeinden**Tabelle 14: Haftungen – Anrechnung auf die Haftungsobergrenzen – Länder**

	Summe Haftungen ¹	auf Haftungsobergrenzen angerechnet	
		gewichtet	absolut
	in Mio. EUR		
Burgenland²	2.926,50	–	–
Kärnten	16.670,21	82,07	
Niederösterreich	12.275,95	2.734,22	
Oberösterreich	10.058,63		9.879,33 ³
Salzburg⁴	3.242,16	274,83	
Steiermark	4.509,88	494,06	
Tirol	5.688,63		5.688,63
Vorarlberg	5.505,71	57,98	
Wien	8.479,10		250,65
gesamt	70.411,22	3.643,16	15.818,62

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 Burgenland wies eine dem ÖStP 2012 entsprechende Regelung erst ab dem Jahr 2013 auf.
- ³ Den aliquoten Anteil der gesamtschuldnerischen Haftung als Gewährträger für die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle in Höhe von 179,30 Mio. EUR rechnete das Land nicht auf die Haftungsobergrenze an.
- ⁴ 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 rechneten die Länder und die Stadt Wien – inklusive der gewichtet angerechneten Beträge – insgesamt 19,462 Mrd. EUR auf die Haftungsobergrenzen an.

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

Ausnützung der Haftungsbergrenzen

Tabelle 15: Haftungen – Einbeziehung der Bankenhaftungen in die Haftungsbergrenzen – Länder			
	Summe Haftungen¹	davon Haftungen zugunsten von Banken²	Anrechnung auf Haftungsbergrenzen
	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 Haftungsbergrenzen 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. EUR³³). Die Länder Oberösterreich und Tirol rechneten die Nominalwerte auf die Haftungsbergrenzen an.

20.2 Der RH kritisierte, dass die Mehrzahl der Länder ihre Haftungen mit einem niedrigeren Betrag als dem Nominalwert auf die Haftungsbergrenzen anrechneten und Bankenhaftungen nicht einbezogen. Dies führte dazu, dass die auf die Haftungsbergrenzen angerechneten Beträge nicht repräsentativ für den Gesamthaftungsstand waren. Der RH beanstandete, dass diese unterschiedlichen Vorgangsweisen

³³ Das Salzburger Finanzrahmengesetz 2012 bis 2014 sah eine Gewichtung von 25 % vor, tatsächlich gewichtete das Land Salzburg mit 50 %.

eine Intransparenz verursachten, die den gesamtstaatlichen Nutzen der Regelung zur Haftungsbegrenzung in Frage stellte.

Der RH empfahl den Ländern, sich auf eine einheitliche Vorgehensweise bei Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen zu einigen. Dabei sollten die Haftungen mit den Nominalwerten auf die Haftungsobergrenzen angerechnet werden.

Weiters empfahl der RH dem BMF, auf rechtliche 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.

20.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland handle es sich bei der Haftung zugunsten der Bank Burgenland AG um eine gesetzliche Haftung, weshalb sie nicht in die Haftungsobergrenzen einbezogen worden sei, sondern im jeweiligen Bericht dem Burgenländischen Landtag separat dargestellt werde.*

(2) *Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass es seine Haftungen zum Nominalbetrag ausweise, gleichzeitig finde auch eine differenzierte Betrachtung des Risikos in Bezug auf die Haftungsnehmer in Form der Gewichtung der Haftungsbeträge statt.*

(3) *Das Land Salzburg wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es für die vom RH in Tabelle 15 einbezogene aliquote Haftung für Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle der Landes-Hypothekenbanken (bei Salzburg ein Betrag von 1,408 Mrd. EUR) nicht hafte, weil es seiner Rechtsmeinung nach kein Gewährträger sei. Diese Haftung würde daher auch nicht im Haftungsnachweis der Beilagen zum Rechnungsabschluss dargestellt. Das Land Salzburg verwies weiters darauf, dass die Mitgliedsinstitute und auch die Gewährträger grundsätzlich zur ungeteilten Hand für die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle hafteten. Wenn der RH die Gewährträgerhaftung in die Summe der Haftungen aufnehme, müsse er die aushaftende Gesamtsumme bei jedem Land, das Gewährträger sei, in die Darstellung aufnehmen, nicht nur einen aliquoten Teil.*

(4) *Das Land Steiermark habe, wie es in seiner Stellungnahme mitteilte, deshalb von einer Einbeziehung der Haftungen zugunsten der Landeshypothekenbank Steiermark AG abgesehen, weil das Auslaufen der behafteten Verbindlichkeiten eine kontinuierliche Abnahme des Haftungsrisikos zu Folge habe.*

Ausnützung der Haftungsobergrenzen

(5) Das Land Vorarlberg führte in seiner Stellungnahme aus, dass ein Vergleich zwischen den Ländern und landesweise zwischen den Gemeinden (Tabellen 13 und 16) in dieser Form nicht aussagekräftig sei und deshalb auch nicht angestellt werden sollte.

20.4 (1) Den Ausführungen des Landes Burgenland hielt der RH entgegen, dass die Rechtsgrundlage einer Haftung nichts über das damit verbundene Risiko für die Gebietskörperschaft aussagt. Um den Haftungsobergrenzen und den dazu ermittelten Ausnützungsständen die erforderliche Aussagekraft beizulegen, hielt der RH die Einbeziehung der Bankenhaftungen in die Haftungsobergrenzen für erforderlich (siehe dazu auch TZ 18).

(2) Den Ausführungen des Landes Salzburg, wonach die Gewährträger der Landes-Hypothekenbanken zur ungeteilten Hand und damit für die gesamte aushaftende Summe der Pfandbriefstelle hafteten, stimmte der RH zu. Hätte er aber bei jedem Land, wie in der Stellungnahme des Landes vorgeschlagen, die gesamte Haftungssumme der Pfandbriefstelle angeführt, wären die Haftungen der Länder in Summe weit aus zu hoch ausgewiesen worden. Daher wies der RH – ungeachtet einer gesamtschuldnerischen Haftung – jeweils nur den auf das einzelne Land entfallenden aliquoten Anteil aus. Soweit sich das Land Salzburg darauf berief, kein Gewährträger zu sein und für die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle nicht zu haften, verwies der RH auf seinen Bericht „Land Salzburg – Finanzielle Lage“ (Reihe Salzburg 2013/7). Darin hatte er in TZ 72 wörtlich ausgeführt: „Obwohl das Land Salzburg auf Grundlage der landesgesetzlichen Regelung der Ansicht war, für die Eventualverbindlichkeiten der Land Salzburg Beteiligungen GmbH nicht zu haften, wies der RH dennoch auf das bestehende finanzielle Risiko für den Landeshaushalt hin, weil die Land Salzburg Beteiligungen GmbH mit 35.000 EUR Stammkapital und 178 Mio. EUR Bilanzsumme für die Übernahme von Haftungen in Höhe von 1,6 Mrd. EUR (Anm: mit 31. Dezember 2011) unterkapitalisiert war. Ein Schlagendwerden auch nur eines Teils dieser Haftungen hätte eine Zahlungsunfähigkeit der Land Salzburg Beteiligungen GmbH zur Folge, die – zur Zeit der Gebarungüberprüfung – eine 100 %ige Landestochter war.“ Der RH wies nunmehr neuerlich auf die daraus resultierenden Risiken für das Land hin.

(3) Dem Land Steiermark entgegnete der RH, dass die Haftungsobergrenzen alle Haftungen umfassen müssen, um eine risikosteuernde und risikobegrenzende Wirkung entfalten zu können. Soweit das Land Steiermark in seiner Stellungnahme die Ansicht vertrat, dass das Auslaufen der Haftungen zugunsten der Landeshypothekenbank eine kontinuierliche Abnahme des Haftungsrisikos zur Folge habe, wies der RH

darauf hin, dass eine Verringerung des Haftungsumfangs nicht zwingend auch eine Verringerung des Risikos bedeutet.

(4) Dem Land Vorarlberg entgegnete der RH, dass die in den Tabellen 13 und 16 des gegenständlichen Berichts ersichtliche Darstellung der Haftungen mit dem Nominalbetrag einerseits und den Haftungsobergrenzen andererseits im Sinne eines Ländervergleichs erforderlich war. Zudem verdeutlichte diese Gegenüberstellung die Notwendigkeit einer einheitlichen Regelung der Haftungen für alle Gebietskörperschaften. Die Schließung der Regelungslücke im ÖStP 2012 und eine verbesserte Abstimmung der Länder untereinander würde die vom RH aufgezeigten Diskrepanzen vermindern.

Wie der RH bereits in TZ 5 ausführte, war auch die mangelnde Abstimmung der Länder untereinander ursächlich für die unübersichtlichen und im Hinblick auf die gesamtstaatliche Steuerung unbefriedigenden Ergebnisse.

Gemeinden

21.1 (1) 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.

Tabelle 16: Haftungen und Haftungsobergrenzen – Gemeinden			
	Summe Haftungen ¹	Summe Haftungsobergrenzen	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

Ausnützung der Haftungsbergrenzen

Ohne Berücksichtigung von Gewichtungen und unter Einbeziehung der Haftungen zugunsten ehemaliger Gemeindesparkassen überschritten die Haftungen der Gemeinden in den Ländern Burgenland, Salzburg, Tirol und Vorarlberg die festgelegten Haftungsbergrenzen.

(2) Die Gemeinden rechneten die Haftungen wie folgt auf die Haftungsbergrenzen an:

Tabelle 17: Haftungen – Anrechnung auf die Haftungsbergrenzen – Gemeinden			
	Summe Haftungen ¹	auf Haftungsbergrenzen angerechnet	
		gewichtet	absolut
	in Mio. EUR		
Burgenland²	188,07	–	–
Kärnten	473,34		473,34
Niederösterreich	1.260,75	340,31	
Oberösterreich	1.110,68		1.110,68
Salzburg	476,27	185,64	
Steiermark	1.507,68		1.083,05
Tirol	859,45	244,40	
Vorarlberg	797,90	140,37	
gesamt	6.674,16	910,72	2.667,07

Rundungsdifferenzen möglich

¹ inklusive Haftungen zugunsten der Gemeindesparkassen

² Gewichtete Werte stehen für die Gemeinden des Landes Burgenland erst ab 2013 zur Verfügung.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Von den zum 31. Dezember 2012 bestehenden Haftungen der Gemeinden in Höhe von 6,674 Mrd. EUR rechneten die Gemeinden einen Betrag von 3,578 Mrd. EUR auf die Haftungsbergrenzen an.

(3) Die Bankenhaftungen der Gemeinden waren im Vergleich zu jenen der Länder von geringerer Bedeutung:

Tabelle 18: Haftungen – Einbeziehung der Bankenhaftungen in die Haftungsobergrenzen – Gemeinden

	Summe Haftungen	davon Haftungen zugunsten von Banken	Anrechnung auf Haftungsobergrenzen
	in Mio. EUR		
Burgenland ¹	188,07	0,00	–
Kärnten	473,34	0,00	–
Niederösterreich	1.260,75	0,00	–
Oberösterreich	1.110,68	51,56	ja
Salzburg	464,10	12,18	nein
Steiermark	1.507,68	424,63	ja
Tirol	859,45	186,96	nein
Vorarlberg	797,90	363,08	nein
gesamt	6.674,16	1.038,41	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Werte stehen erst ab 2013 zur Verfügung.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

21.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass bei den Gemeinden der Länder Salzburg, Tirol und Vorarlberg v.a. die gewichtete Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen und die Nichteinbeziehung der Bankenhaftungen dafür ausschlaggebend waren, dass sie die entsprechend niedrig angesetzten Haftungsobergrenzen einhalten konnten. Wie schon gegenüber den Ländern beanstandete der RH auch gegenüber den Gemeinden, dass durch die länderweise unterschiedliche Vorgangsweise bei Berechnung des Ausnützungsstandes 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.

Der RH empfahl den Ländern, für die Gemeindeebene eine einheitliche Vorgangsweise bei Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen festzulegen. Dabei sollten die Haftungen mit den jeweiligen Nominalwerten auf die Haftungsobergrenzen angerechnet werden.

Ausnützung der Haftungsobergrenzen

21.3 (1) Das Land Burgenland teilte in seiner Stellungnahme ergänzend mit, dass die Haftungen der burgenländischen Gemeinden nunmehr auch mit Stichtag 31. Dezember 2012 gewichtet worden seien. Den Wert der Haftungen bezifferte das Land nunmehr mit 50,56 Mio. EUR. Dies habe einen Ausnutzungsstand von 41,51 % bezogen auf die landesweite Haftungsobergrenze von 121,69 Mio. EUR ergeben.

(2) Das Land Kärnten hob in seiner Stellungnahme hervor, dass auf Gemeindeebene die Haftungen nicht gewichtet, sondern in voller Höhe auf die Haftungsobergrenzen angerechnet würden.

(3) Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme bezüglich die Ermittlung des Ausnutzungsstandes der Haftungsobergrenze durch die Gemeindeebene auf seine Ausführungen zur Länderebene.

(4) Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg gebe es für die Haftungen der Gemeindesparkassen (gleichermaßen auch für jene des Landes zugunsten der Landes- und Hypothekenbank) eine separate nominelle Obergrenze (auch wenn diese betraglich nicht ausdrücklich angeführt sei). Diese Obergrenze bestünde darin, dass diese Haftungen mit dem Stand zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung eingefroren seien, eine neuerliche Haftungsübernahme ausgeschlossen sei und die frei werdenden Beträge nicht zur Übernahme anderweitiger Haftungen verwendet werden dürften.

21.4 Der RH entgegnete dem Land Vorarlberg, dass eine Regelung³⁴, wie in der Stellungnahme ausgeführt, de facto einer Obergrenze gleichgesetzt werden kann. Allerdings sind im Sinne der Transparenz derartige Obergrenzen betraglich festzulegen und auszuweisen, wie dies bspw. das Land Tirol bei seiner Regelung vorsieht.

Ausnutzungsstand

22.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt den Ausnutzungsstand der Haftungsobergrenzen der Länder zum 31. Dezember 2012:

Tabelle 19: Ausnutzungsstand der Haftungsobergrenzen 2012 – Länder ¹							
Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
in %							
44,3	70,8	70,6	56,7	52,8	70,1	19,5	11,0

¹ Burgenland wendete die Regelungen zu den Haftungsobergrenzen erst ab dem Jahr 2013 an.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

³⁴ Nach § 1 Abs. 5 der Verordnung der Vorarlberger Landesregierung über Gemeindehaftungen, Vbg. LGBl. Nr. 21/2012 verringert sich der Gesamtstand der Haftungen gemäß Abs. 4 (Anm: Sparkassenhaftungen) im Ausmaß der Abreifung der Haftungen und darf für neue Haftungsübernahmen nicht verwendet werden.

Die Länder einschließlich der Stadt Wien nützten die Haftungsobergrenzen im Ausmaß zwischen 11,0 % (Wien) und 70,8 % (Niederösterreich) aus.

(2) Aus der folgenden Tabelle geht hervor, dass die Gemeinden die Haftungsobergrenzen nicht überschritten:

Tabelle 20: Ausnutzungsstand der Haftungsobergrenzen 2012 – Gemeinden ¹						
Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg
in %						
58,5	22,9	46,2	46,6	59,2	55,6	59,8

¹ Für die Gemeinden des Landes Burgenland lagen für das Jahr 2012 keine Daten über den Ausnutzungsstand vor.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Unter Zugrundelegung der unterschiedlichen Vorgangsweisen der Gemeinden bei Ermittlung des Ausnutzungsstandes der Haftungsobergrenzen in den einzelnen Ländern bewegte sich der Ausnutzungsstand zwischen 22,9 % (Niederösterreich) und 59,8 % (Vorarlberg).

22.2 Der RH wies darauf hin, dass aufgrund der gewichteten Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen und der Nichteinbeziehung von Haftungen in die Haftungsobergrenzen die Länder und Gemeinden ihre Haftungsobergrenzen einhielten.

Risikovorsorge

Allgemein

23 (1) Für Haftungen, bei denen eine Inanspruchnahme zumindest von überwiegender Wahrscheinlichkeit angenommen wird, waren Risikovorsorgen zu bilden. Eine überwiegende Wahrscheinlichkeit des Eintretens war für jede übernommene Haftung grundsätzlich einzeln zu beurteilen. Die Risikovorsorge erfolgte für Einzelhaftungen anhand der Risikoeinschätzung dieser Einzelhaftungen (Art. 13 Abs. 5 ÖStP 2012).

(2) Gleichartige Haftungen konnten zur Risikovorsorgebildung zu Gruppen vergleichbaren Risikos zusammengefasst werden. Für Risikogruppen war eine überwiegende Wahrscheinlichkeit des Eintretens anzunehmen, wenn die Gebietskörperschaft in der Vergangenheit häufig und über einen längeren Zeitraum in Anspruch genommen worden war. Die Ermittlung der Risikovorsorgen für Risikogruppen erfolgte anhand der Erfahrungswerte der zumindest letzten fünf Finanzjahre (Art. 13 Abs. 6 ÖStP 2012).

Risikovorsorge

Länder

24.1 (1) Die Regelungen der Länder für die Länderebene knüpften die Verpflichtung zur Risikovorsorge an eine überwiegende Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme. Dies war für jede übernommene Haftung einzeln zu beurteilen.

(2) Bei Beurteilung der überwiegenden Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme lt. dem ÖStP 2012 war in den Ländern Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg sowie in der Stadt Wien auf die Erfahrungen der Vergangenheit abzustellen, etwa ob eine Haftung bereits einmal oder häufig und über einen längeren Zeitraum in Anspruch genommen worden war. In Salzburg und in Wien war zusätzlich noch auf mögliche künftige Entwicklungen Bedacht zu nehmen. In den Regelungen der Länder Oberösterreich und Steiermark war das Beurteilungskriterium der Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme nicht näher spezifiziert.

Da das Land Burgenland für das Jahr 2012 keine dem ÖStP entsprechenden Regelungen für Haftungsobergrenzen getroffen hatte, fehlten auch Regelungen zur Bildung einer Risikovorsorge. Aber auch die Regelung für das Jahr 2013 enthielt keine Verpflichtung zur Bildung von Risikovorsorgen.

(3) Einzelne Länder trafen Regelungen für eine Mindestrisikovorsorge bzw. sahen zusätzliche pauschale Risikovorsorgen vor:

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Regelungen zur Risikovorsorge:

Tabelle 21: Regelungen zur Risikovorsorge – Länder

	Risikovorsorge bei überwiegender Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme	pauschale Risikovorsorge bzw. Mindestrisikovorsorge	Höhe der Risikovorsorge
			in Mio. EUR
Burgenland	keine Regelung		–
Kärnten	in Risikogruppen III und IV	zusätzlich 20 % in Risikogruppe IV bzw. in Höhe der höchsten Haftung in dieser Risikogruppe	6,23
Niederösterreich	in allen Risikogruppen	–	0,80
Oberösterreich	5 % des aushaftenden Betrags, wenn Inanspruchnahme nicht mit überwiegender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden kann	–	0,00
Salzburg	in allen Risikogruppen	zusätzlich 10 % von der Haftungssumme für Verbindlichkeiten Dritter, die nicht dem Sektor Staat zuzurechnen sind und ohne gesellschaftsrechtliche Verflechtung	0,70
Steiermark	in den Risikogruppen II und III		7,53
Tirol	für alle Haftungen		0,00
Vorarlberg	in den Risikogruppen II und III	5 % vom Wert der Haftung in der Risikogruppe II, 10 % in der Risikogruppe III	2,18
Wien	in den Risikogruppen I und II		0,00

In der Risikogruppe I waren die Haftungen mit dem geringsten Risiko zusammengefasst; je höher die Risikogruppe (bspw. IV), desto höher war das mit den Haftungen verbundene Risiko beurteilt.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

In Oberösterreich war für Haftungen, bei denen eine Inanspruchnahme zumindest nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden konnte, eine jährliche Risikovorsorge von 5 % des aushaftenden Betrags vorzusehen.

In Kärnten war für Risikogruppen, bei denen Haftungen mit 50 % bzw. 100 % des aushaftenden Haftungsstandes gewichtet wurden³⁵, eine Risikovorsorge zu bilden, wenn eine Inanspruchnahme überwiegend wahrscheinlich war. Bei Haftungen für Dritte³⁶ war zusätzlich eine pauschale Risikovorsorge im Ausmaß von 20 % der Höhe des bewerteten jeweils aushaftenden Darlehensvolumens zu bilden, wobei die pauschale Risikovorsorge mindestens so hoch sein musste, dass zumin-

³⁵ Risikogruppen III und IV

³⁶ Risikogruppe IV

Risikovorsorge

dest das Haftungsvolumen des betragsmäßig höchsten Haftungsfalles in der vorgenannten Risikovorsorge Deckung fand.

Salzburg wiederum sah zusätzlich vor, für übernommene Haftungen im Verantwortungsbereich des Landes für Finanzverbindlichkeiten Dritter, die nicht dem Sektor Staat zugerechnet wurden und zu denen es keinerlei gesellschaftsrechtliche Verflechtung der Gebietskörperschaft gab, eine Risikovorsorge von mindestens 10 % der Haftungssumme zu bilden.

Im Land Niederösterreich hatte die Ermittlung der Risikovorsorge für Risikogruppen anhand der Erfahrungswerte der zumindest letzten fünf Finanzjahre zu erfolgen.

In Vorarlberg musste die Risikovorsorge bei Haftungen der Risikogruppe II mindestens 5 % und bei Haftungen der Risikogruppe III mindestens 10 % des Wertes der Haftung betragen. Eine höhere Risikovorsorge konnte sich aufgrund der Prüfung der Bonität des betreffenden Rechtsträgers ergeben.

Die Stadt Wien teilte für die Beurteilung, ob eine Risikovorsorge zu bilden war, die Haftungen in drei Risikogruppen entsprechend folgender Tabelle ein:

Tabelle 22: Risikogruppen Stadt Wien; 2012	
Risikogruppe	Haftungen
0	hypothekarisch besicherte Wohnbaudarlehen, österreichische Gebietskörperschaften, eigene Fonds, Rechtsträger, die gemeinsam mit anderen Gebietskörperschaften zu 100 % im Eigentum der beteiligten Gebietskörperschaften stehen und sonstige Rechtsträger, an denen das Land Wien bzw. die Gemeinde Wien zu 100 % beteiligt ist
1	Rechtsträger, an denen das Land Wien bzw. die Gemeinde Wien zwischen 50 % und weniger als 100 % beteiligt ist
2	sonstige Haftungen des Landes Wien bzw. der Gemeinde Wien

Quelle: Verordnung des Wiener Gemeinderats über die Haftungsobergrenzen vom 5. April 2012

(4) Zum 31. Dezember 2012 betrug bei einem Haftungsstand der Länder in Höhe von 70,411 Mrd. EUR die Summe der Risikovorsorgen 17,44 Mio. EUR. Im Zeitraum 2008 bis 2012 gab es nach Mitteilung der Länder Haftungsinanspruchnahmen in Höhe von insgesamt 17,90 Mio. EUR, dies entsprach durchschnittlich rd. 3,58 Mio. EUR pro Jahr.

Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden

24.2 Der RH stellte auch bei den Risikovorsorgen fest, dass die von den Ländern und der Stadt Wien getroffenen Regelungen uneinheitlich waren. Dies führte zu einer Unübersichtlichkeit und mangelnder Transparenz.

Der RH empfahl den Ländern, sich auf einheitliche Kriterien zur Bildung von Risikovorsorgen, die die Risikosituation adäquat berücksichtigen, zu einigen und diese umzusetzen.

24.3 (1) *Zu den Ausführungen des RH, das Land Burgenland habe keine Regelung betreffend Risikovorsorgen erlassen, entgegnete das Land in seiner Stellungnahme, dass nunmehr unter der Voranschlagsstelle „Bürgschaftsleistung“ jährlich 154.600 EUR zuzüglich der entsprechenden Bürgschaftsrücklage (Stand 2013: 707.899,44 EUR) für derartige Fälle vorgesehen seien.*

(2) *Das Land Steiermark führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Risikovorsorge auf Basis eines umfassenden Risikomanagements ermittelt würde.*

(3) *Die Stadt Wien gab in ihrer Stellungnahme bekannt, dass sie die Einteilung der Risikoklassen (Anm: zur Bildung von Risikovorsorgen) aufgrund der Verordnung vom 26. November 2014 ab dem Jahr 2015 nicht mehr anhand der Beteiligungsstruktur, sondern anhand der Ausfallswahrscheinlichkeit vornehme.*

24.4 Gegenüber den Ländern Burgenland, Kärnten und Steiermark sowie der Stadt Wien betonte der RH, dass nicht die Höhe oder die Ermittlungsmethodik der Risikovorsorgen der einzelnen Länder Anlass für seine Empfehlung war, sondern die uneinheitliche Vorgangsweise der Länder. Insoweit blieb der RH bei seiner Empfehlung.

Gemeinden

25.1 (1) 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. Eine Inanspruchnahme war insbesondere dann als überwiegend wahrscheinlich zu beurteilen, wenn eine Haftung für den jeweiligen Rechtsträger bereits einmal in Anspruch genommen worden war. In Salzburg war bei Beurteilung des Risikos einer Inanspruchnahme einerseits auf Erfahrungen der Vergangenheit und andererseits auf mögliche künftige Entwicklungen Bedacht zu nehmen.

Risikovorsorge

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Regelungen zur Risikovorsorge durch Gemeinden:

Tabelle 23: Regelungen zur Risikovorsorge – Gemeinden			
	Risikovorsorge bei überwiegender Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme	pauschale Risikovorsorge bzw. Mindestrisikovorsorge	Höhe der Risikovorsorge
			in Mio. EUR
Burgenland	in allen Risikogruppen	–	0,00
Kärnten	in den Risikogruppen II, III und IV	10 % in II; 50 % in III; 100 % in IV; vom jeweiligen Ausnutzungsstand der im Rechnungsabschluss ausgewiesenen Haftungssumme	22,75
Niederösterreich	in den Risikogruppen III, IV und V	25 % in II; 30 % in IV; 100 % in V; vom jeweils aushaftenden Betrag	0,00
Oberösterreich	keine Regelung		–
Salzburg	für alle Haftungen ¹		0,00
Steiermark	für alle Haftungen ¹		– ²
Tirol	in allen Risikogruppen		0,00
Vorarlberg	in allen Risikogruppen	5 % in Risikogruppe II; 10 % in III; vom Wert der Haftung	0,00

In der Risikogruppe I waren die Haftungen mit dem geringsten Risiko zusammengefasst; je höher die Risikogruppe (bspw. IV), desto höher war das mit den Haftungen verbundene Risiko beurteilt.

¹ In Salzburg und in der Steiermark gab es keine Risikogruppen.

² Die Daten waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht verfügbar.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

(2) In den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Vorarlberg mussten für Risikogruppen mit einem geschätzten höheren Ausfallsrisiko Vorsorgen in einer Mindesthöhe gebildet werden. Die Mindesthöhe der Risikovorsorge orientierte sich entweder am jeweiligen Ausnutzungsstand der im Rechnungsabschluss ausgewiesenen Haftungssumme, am jeweils aushaftenden Betrag oder am (gewichteten) Wert der Haftung.

Die Risikovorsorge konnte in den Gemeinden der Länder Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg in Form von zweckgewidmeten Rücklagen oder durch Zweckwidmung sonstiger Vermögenswerte erfolgen, in Kärnten zusätzlich auch durch Festlegung von Ausgabenverpflichtungen³⁷ in den kommenden Jahren im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung. In den Ländern Burgenland, Steiermark und Tirol gab es keine diesbezüglichen Vorgaben.

³⁷ z.B. durch Bindung von Bedarfszuweisungen

**Haftungsobergrenzen im Bereich der
Länder und Gemeinden**

Laut den Ämtern der Landesregierungen (Gemeindeabteilungen) war für die Gemeinden in den Ländern Burgenland, Niederösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg wegen fehlender Haftungsinanspruchnahmen die Bildung einer Risikovorsorge nicht erforderlich. Die Gemeinden des Landes Kärnten bildeten Risikovorsorgen in der Gesamthöhe von 22,75 Mio. EUR.

(3) Bei einem Haftungsstand der Gemeinden zum 31. Dezember 2012 in Höhe von 6,674 Mrd. EUR betrug lt. Auskunft der Länder die Risikovorsorgen insgesamt 22,75 Mio. EUR; diese stammten zur Gänze von Gemeinden des Landes Kärnten.

25.2 Die Risikovorsorge auf Gemeindeebene im Jahr 2012 stammte zur Gänze von Gemeinden des Landes Kärnten. Nach Ansicht des RH war dies auf die unterschiedlichen Regelungen über Risikovorsorgen zurückzuführen, spiegelte aber nicht die tatsächliche Risikosituation der Gemeinden wider.

Der RH beurteilte die unterschiedlichen Regelungen für die Bildung von Risikovorsorgen bei den von den Gemeinden übernommenen Haftungen kritisch.

Er empfahl den Ländern, sich gemeinsam mit den Gemeinden auf einheitliche Kriterien zur Bildung von Risikovorsorgen, die die Risikosituation adäquat berücksichtigen, zu einigen und diese landesrechtlich umzusetzen.

25.3 (1) *Das Land Burgenland führte in seiner Stellungnahme aus, dass aufgrund von fehlenden Haftungsinanspruchnahmen Risikovorsorgen nicht für erforderlich erachtet worden seien. Zukünftige einheitliche Regelungen wolle es aber umsetzen.*

(2) *Auch das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme bezüglich der Gemeinden mit, dass aufgrund der fehlenden Haftungsinanspruchnahmen die Bildung von Risikovorsorgen nicht erforderlich gewesen sei.*

25.4 Der RH entgegnete den Ländern Burgenland und Tirol, dass er einheitliche Regelungen, die sich nicht nur an der bisherigen Haftungsanspruchnahme orientieren, zur Bildung einer Risikovorsorge für notwendig erachtete und hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Risikovorsorge

Haftungen für
Einheiten des Sektors
Staat

26.1 Die Haftungsobergrenzen hatten sich nach dem ÖStP 2012 nicht nur auf die Kernhaushalte, sondern auch auf die dem Sektor Staat zugehörigen ausgegliederten Einheiten im Verantwortungsbereich der jeweiligen Gebietskörperschaft zu beziehen. Regelungen über die Art und Weise der Einbeziehung dieser Haftungen in die Haftungsobergrenzen der Länder und Gemeinden lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor. Da sich auf Grundlage des seit September 2014 geltenden ESVG 2010 die Anzahl staatlicher Einheiten erhöht hatte, kam diesem Bereich verstärkte Bedeutung zu.³⁸

Der RH erhob den Umfang dieser Haftungen auf Länderebene. Für die Gemeinden lagen keine Werte vor.

Tabelle 24: Haftungen der Einheiten nach dem ESVG 95	
	Haftungen
	in Mio. EUR
Burgenland	84,77
Kärnten	3,45
Niederösterreich	0,00
Oberösterreich	122,72
Salzburg	0,03
Steiermark	0,28
Tirol	0,00
Vorarlberg	0,00
Wien	6,58
gesamt	217,83

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Für 2012 gaben die Länder dem RH insgesamt einen Betrag von 217,83 Mio. EUR an Haftungen bekannt, welche die in ihrem Verantwortungsbereich befindlichen Einheiten nach dem ESVG 95 übernommen hatten.

Ein Berichtswesen, das den Ländern einen aktuellen Kenntnisstand über diese Haftungen verschaffte und eine Risikobeurteilung erlaubte, war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht eingerichtet.

³⁸ Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene (ESVG 2010) ist ein international kompatibles Regelwerk der EU zur Rechnungslegung für eine systematische und detaillierte Beschreibung einer Volkswirtschaft. Das ESVG 2010 unterscheidet sich sowohl hinsichtlich seines Geltungsbereichs als auch konzeptuell von seinem Vorgänger ESVG 95.

Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden

26.2 Da nach dem ÖStP 2012 auch Haftungen der ausgegliederten Einheiten im Verantwortungsbereich der jeweiligen Gebietskörperschaft, die nach dem ESVG dem Sektor Staat zuzuordnen waren, in die Haftungsobergrenzen einzubeziehen waren, kritisierte der RH, dass zur Zeit der Gebarungüberprüfung keine einheitlichen Regelungen über die Art und Weise der Einbeziehung dieser Haftungen in die Haftungsobergrenzen bestanden.

Der RH empfahl den Ländern, sicherzustellen, dass auch die Haftungen der ausgegliederten Einheiten nach dem ESVG erfasst und in die Haftungsobergrenzen einbezogen werden; zudem wären auf Grundlage von Risikoprüfungen gegebenenfalls Risikoversorgen zu treffen und einheitliche Standards festzulegen.

26.3 *Die Länder Kärnten, Niederösterreich und Steiermark stimmten in ihren Stellungnahmen den Ausführungen des RH zu und gaben an, die Empfehlungen des RH großteils schon umgesetzt zu haben.*

Überblick

27 Aufgrund der unvollständigen Regelungsinhalte des Art. 13 ÖStP 2012 wichen die Regelungen für Länder und Gemeinden in wesentlichen Teilen voneinander ab:

Risikoversorge

Tabelle 25: 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) 	<ul style="list-style-type: none"> 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 Ausnutzungsstandes der Haftungsobergrenzen (TZ 14 ff.)		
<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> Länder und Gemeinden: <ul style="list-style-type: none"> – Bildung von Risikogruppen nur für die Risikoversorge, 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)		
<ul style="list-style-type: none"> 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. ESGV 95 zugerechnet werden 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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



Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden

Schlussempfehlungen

28 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 Ausweispflicht 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 einschließ- lich 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

Schlussempfehlungen

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 länderspezifischen 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 ausgliederten 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)



Schlussempfehlungen

BMF

**Haftungsobergrenzen im Bereich der
Länder und Gemeinden****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)





Bericht des Rechnungshofes

FFG und FWF – Interne Kontrollsysteme



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	92
Abkürzungsverzeichnis _____	94

BMFWF
BMVIT

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
Verkehr, Innovation und Technologie

FFG und FWF – Interne Kontrollsysteme

KURZFASSUNG _____	97
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	111
Reform der Forschungsförderungsorganisation 2004 _____	112
Rechtliche Grundlagen _____	112
Organisation _____	125
Risikoanalyse _____	132
Zusammenarbeit zwischen FFG und FWF _____	147
Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung _____	149
Berichtswesen _____	179
Überprüfung des IKS _____	182
Kosten und Nutzen des IKS _____	187
Bewertung des IKS _____	188
Schlussempfehlungen _____	190

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen _____	195
---	-----

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Rechtliche Grundlagen FFG, FWF _____	113
Abbildung 1:	Organe FFG _____	114
Abbildung 2:	Organe FWF _____	115
Tabelle 2:	Darlehen, Ausfälle, Umwandlungen – FFG _____	136
Tabelle 3:	Veranlagungen FFG _____	141
Tabelle 4:	Veranlagungen FWF _____	142
Tabelle 5:	Förderungsinstrumente und Auswahlverfahren FFG _____	151
Tabelle 6:	Förderungsprogramme und Auswahlverfahren FWF _____	152
Abbildung 3:	Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung FFG _____	154
Abbildung 4:	Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung FWF _____	156
Abbildung 5:	Abwicklung und Abrechnung der Förderungsprojekte FFG _____	170
Tabelle 7:	Prüfung der Abrechnungen FFG _____	171
Abbildung 6:	Abwicklung und Abrechnung der Förderungsprojekte FWF _____	172
Tabelle 8:	Prüfung der Abrechnungen FWF _____	173
Tabelle 9:	Zusammenfassung der IKS-Mängel bei den Geschäftsprozessen _____	178
Tabelle 10:	Berichte FFG _____	179
Tabelle 11:	Überprüfte Berichte FFG _____	180

Tabellen Abbildungen

Tabelle 12:	Berichte FWF _____	180
Tabelle 13:	Überprüfte Berichte FWF _____	181
Tabelle 14:	Prüfungen des IKS – FFG _____	183
Tabelle 15:	Follow-up-Überprüfungen, Umsetzung der Empfehlungen – FFG _____	185
Tabelle 16:	Follow-up-Überprüfungen, Umsetzung der Empfehlungen getrennt nach der Risikobeurteilung hoch, mittel und niedrig – FFG _____	186
Tabelle 17:	Kosten IKS – FFG _____	187
Tabelle 18:	IKS – Klassifikation _____	189
Tabelle 19:	IKS – Bewertung durch den RH _____	189

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
FFF	Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft
FFG	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft m.b.H.
FFG-G	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft m.b.H.-Errichtungsgesetz
FFG-RL	Richtlinie für die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft m.b.H. zur Förderung von Forschung, Technologie, Entwicklung und Innovation
FTFG	Forschungs- und Technologieförderungsgesetz
FWF	Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
GmbH-G	Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IKS	Interne(s) Kontrollsystem(e)
IT	Informationstechnologie
lit.	litera (Buchstabe)
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
PCGK	Public Corporate Governance Kodex
rd.	rund
RH	Rechnungshof

Abkürzungen

TZ	Textzahl(en)
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WWTF	Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich der Bundesministerien für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft Verkehr, Innovation und Technologie

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.

KURZFASSUNG

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)

Kurzfassung

Rechtliche Grundlagen

IKS-Ansätze in den Rechtsgrundlagen

In der FFG waren die Einrichtung eines Aufsichtsrats und eines Bilanz/Finanzausschusses sowie eines geschäftsmäßig 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)

Kurzfassung

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 Gebarungsüberprüfung 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 ausgegliederten 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 Unternehmenstätigkeit 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 Antizipation 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)

Kurzfassung

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

**Geschäftsprozesse
der Förderungsab-
wicklung****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 Gebarungüberprüfung noch nicht fertiggestellt. (TZ 21)

Kurzfassung

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 Aufлагenerfüllung 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 Antrags-einreichung 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)

Kurzfassung

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 ziffermäßige 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 Stimmenthaltungen wegen Befangenheit in den Sitzungen der Bewertungsgremien	– keine Dokumentation von Stimmenthaltungen 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

Kurzfassung

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)



Kurzfassung

BMFWF BMVIT

FFG und FWF – Interne Kontrollsysteme

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

Kenndaten zu FFG und FWF						
Rechtsgrundlage	Bundesgesetz zur Errichtung der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mit beschränkter Haftung (Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft m.b.H.-Errichtungsgesetz – FFG-G), BGBl. I Nr. 73/2004 i.d.g.F. Bundesgesetz zur Förderung der Forschung und Technologieentwicklung (Forschungs- und Technologieförderungsgesetz – FTFG), BGBl. Nr. 434/1982 i.d.g.F.					
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung
	Anzahl					in %
FFG						
Programme	43	43	44	43	41	- 4,65
genehmigte Förderungsanträge	3.141	2.950	2.724	2.913	3.014	- 4,04
	in 1.000 EUR					
ausgezahlte Förderungsgelder	377.700	411.540	405.300	426.600	436.600	15,59
veranlagte Förderungsgelder	58.699	79.188	116.684	108.684	96.684	64,71
Kosten für die Interne Revision ¹	63	105	145	84	142	125,40
	in VZÄ					
Personal gesamt	219,54	225,18	225,41	226,76	226,79	3,30
<i>davon</i>						
<i>weiblich</i>	132,27	133,71	133,88	133,68	131,52	- 0,57
<i>männlich</i>	87,27	91,47	91,53	93,09	95,27	9,17
Personal (weiblich) Interne Revision ²	-	0,98	2,18	2,28	2,15	119,39 ³
	Anzahl					
FWF						
Programme	17	17	17	18	18	5,88
genehmigte Förderungsanträge	606	691	772	735	681	12,38
	in 1.000 EUR					
ausgezahlte Förderungsgelder	143.270	149.380	153.990	167.970	184.710	28,92
veranlagte Förderungsgelder	32.909	29.080	33.475	31.884	26.693	- 18,89
Kosten für die Interne Revision ⁴	-	-	-	-	-	-
	in VZÄ					
Personal gesamt	77,04	78,48	78,09	79,97	82,28	6,80
<i>davon</i>						
<i>weiblich</i>	52,78	52,19	51,51	53,22	54,40	3,07
<i>männlich</i>	24,26	26,29	26,58	26,75	27,88	14,92
Personal ⁴ Interne Revision	-	-	-	-	-	-

¹ Interne und externe Kosten für die Interne Revision; interne Kosten beinhalten auch die Kosten für Tätigkeiten der Internen Revision im Bereich des Qualitätsmanagements.

² Die VZÄ der Internen Revision beinhalten auch die Tätigkeiten im Bereich des Qualitätsmanagements.

³ Der Wert bezieht sich auf die Jahre 2010 bis 2013, weil die Stabstelle Qualitätsmanagement und Interne Audits erst Mitte 2010 von der FFG gegründet worden war.

⁴ Im FWF war keine Interne Revision eingerichtet.

Quellen: FFG; FWF

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 (1) Der RH überprüfte von April bis Juni 2014 die Internen Kontrollsysteme (IKS)¹ der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft m.b.H. (FFG) und des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF). Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2009 bis 2013.

Ziele der Querschnittsprüfung waren die Beurteilung der IKS-Elemente in den rechtlichen Grundlagen der FFG und des FWF, der Risiken (Risikoanalyse) und des IKS in den wesentlichen Geschäftsprozessen sowie des Berichtswesens und die Überprüfung des IKS auf Funktionsfähigkeit, Wirksamkeit und Aktualität. Kein Prüfungsgegenstand waren die IKS in den Bereichen des Personals, der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie der Qualitätssicherung durch Evaluierungen, Studien und Umfragen.

(2) Zur leichteren Lesbarkeit verwendete der RH einheitlich die zur Zeit der Querschnittsprüfung in Geltung stehenden Bezeichnungen der Bundesministerien (insbesondere BMWFW), unabhängig von im Zeitablauf eingetretenen Änderungen der Bezeichnung.

(3) Zu dem im November 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die FFG im Dezember 2014, der FWF, das BMVIT und das BMWFW im Februar 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im April 2015.

(4) Der FWF hielt in seiner Stellungnahme allgemein fest, er habe sich bei einer bewertenden Gegenüberstellung der IKS-Elemente von FFG (angewandte Forschung) und FWF (Grundlagenforschung) zum einen eine Würdigung der Regelungen und Kontrollen im Kontext der Qualitätssicherung des FWF-Kerngeschäfts und zum anderen eine deutlichere Berücksichtigung der zentralen Unterschiede zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung erwartet.

(5) Zu diesem allgemeinen Vorbringen stellte der RH klar, dass die Qualitätssicherung des FWF durch Evaluierungen nicht im Fokus der Querschnittsprüfung stand, weil diese sich auf die IKS-Elemente der Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung konzentrierte; die IKS-Programmerstellung und -evaluierung war in diesem Zusammenhang nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

¹ Interne Kontrollsysteme sollen sicherstellen, dass das Erreichen der Organisationsziele nicht durch interne und externe Risiken gefährdet wird.

Ferner vertrat der RH die Ansicht, dass hinsichtlich der zentralen IKS-Elemente (z.B. Vier-Augen-Prinzip, Prinzip der Funktionstrennung etc.) zumindest im vom RH überprüften Spektrum kein konzeptueller Unterschied zwischen FFG und FWF bestand.

Reform der Forschungsförderungsorganisation 2004

- 2 Die Organisationsstrukturen der beiden 1967 gegründeten und überwiegend von der öffentlichen Hand finanzierten Forschungsförderungsfonds – FWF und Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft (FFF) – wurden 2004 im Zuge einer umfassenden Umstellung der Forschungsförderungsorganisation einer grundlegenden Änderung unterworfen.

Zu den Zielsetzungen der Reform zählten unter anderem eine Vereinheitlichung der Abläufe, eine verbesserte Transparenz der Forschungsförderung sowie die Schaffung einfacherer, schlanker Strukturen innerhalb der Forschungsförderungseinrichtungen.

Der FFF wurde mit drei bis dahin eigenständigen Förderungsinstitutionen des Bundes² zu einer neuen Förderungseinrichtung, der FFG, vereinigt, der FWF in seinem Bestand zwar nicht berührt, jedoch organisatorisch umgeformt. Zudem wurden 2006 beide Institutionen auch räumlich zusammengeführt.

Hinsichtlich der den Fonds zugewiesenen Aufgaben – der FWF förderte insbesondere Projekte der Grundlagenforschung, der damalige FFF solche der angewandten, wirtschaftsnahen Forschung – trat keine wesentliche Änderung ein.

Rechtliche Grundlagen

Grundsätzliches

- 3 (1) Die nachfolgende Tabelle zeigt die gesetzlichen Grundlagen, die Aufgaben, die Schwerpunkte und die Finanzierung der beiden Forschungsförderungsinstitutionen:

² Technologieimpulse Gesellschaft zur Planung und Entwicklung von Technologiezentren GesmbH, Österreichische Gesellschaft für Weltraumfragen und Büro für internationale Forschungs- und Technologiekooperation

Tabelle 1: Rechtliche Grundlagen FFG, FWF		
	FFG	FWF
gesetzliche Grundlagen	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft m.b.H.-Errichtungsgesetz – FFG-G	Forschungs- und Technologieförderungsgesetz – FTFG
errichtet als	Gesellschaft mit beschränkter Haftung	öffentlich-rechtlicher Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit
Aufgaben	Förderung von Forschung, Technologieentwicklung und Innovation zum Nutzen Österreichs	Förderung der nicht auf Gewinn gerichteten Forschung, die dem Erkenntnisgewinn und der Erweiterung sowie Vertiefung der wissenschaftlichen Erkenntnis dient
Schwerpunkte	Förderung wirtschaftsnaher, angewandter Forschung und Entwicklung	Forschungsvorhaben aus dem Bereich der Grundlagenforschung
wesentliche Finanzierungsquellen	Bund, Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung	Bund, Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung

Quelle: RH

(2) Der RH untersuchte bei den beiden Forschungsförderungseinrichtungen folgende IKS-Aspekte:

- Transparenz-Prinzip (siehe TZ 4 bis 9, 16, 17, 20 bis 22, 24, 27 bis 31 und 33),
- Grundsatz der Archivierung und Nachvollziehbarkeit (siehe TZ 8, 12, 18, 21, 22, 24, 25, 27, 30, 31 und 33),
- Kontrollautomatik und Vier-Augen-Prinzip (siehe TZ 4, 10, 18 und 24 bis 31),
- Prinzip der Funktionstrennung (siehe TZ 4, 5, 10, 20, 24, 26 und 28),
- aufgaben- und verantwortungsadäquate Informationsbereitstellung
– Prinzip der Mindestinformation (siehe TZ 26 und 33),
- aufgaben- und verantwortungsadäquate Zugangs- und Zugriffsberechtigungen – Prinzip der minimalen Rechte (siehe TZ 8 und 26),
- IKS als rollierender Prozess (siehe TZ 10 bis 12, 16, 34 und 35),
- Grundsatz der Kosten-Nutzen-Abwägung (siehe TZ 14 und 36).

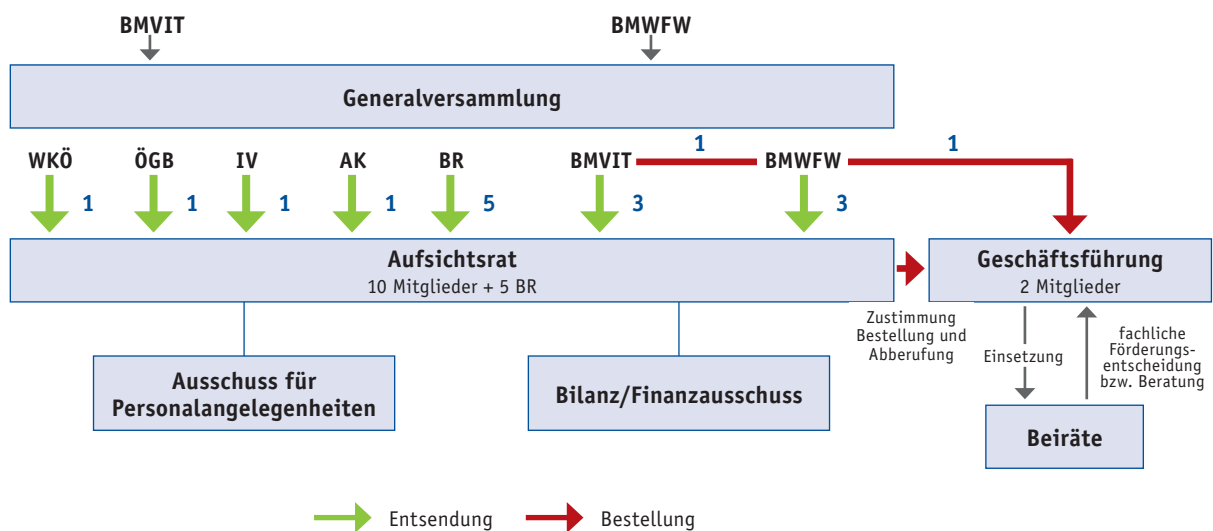
Rechtliche Grundlagen

IKS – Ansätze in den Rechtsgrundlagen

4.1 (1) Für beide überprüfte Einrichtungen galten – neben den (sonder) gesetzlichen Bestimmungen und den hierin ausdrücklich normierten allgemeinen Grundsätzen der Transparenz, Unabhängigkeit und Fairness bei der Förderungsvergabe – die Anordnungen bzw. Empfehlungen des Public Corporate Governance Kodex (PCGK) hinsichtlich der Unternehmens- und Beteiligungsführung. Darüber hinaus formulierten auch die Leitbilder von FFG und FWF Transparenz, Objektivität und Unparteilichkeit als anzustrebende Unternehmenswerte.

(2) Das FFG-G sah – neben der Generalversammlung – als Organe der FFG eine aus zwei Personen bestehende Geschäftsführung und einen Aufsichtsrat vor:

Abbildung 1: Organe FFG



Legende: BMVIT: Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
 BMWFW: Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
 WKÖ: Wirtschaftskammer Österreich
 ÖGB: Österreichischer Gewerkschaftsbund
 IV: Vereinigung der Österreichischen Industrie
 AK: Bundesarbeiterkammer
 BR: Betriebsrat der FFG

Quellen: FFG; Darstellung RH

Der Aufsichtsrat bestand aus zehn Mitgliedern. Neben den zuständigen Bundesministerien (sechs Mitglieder) verfügten auch bestimmte (unter anderem gesetzliche) Interessenvertretungen über ein Entsendungsrecht. Zumindest drei der von den zuständigen Bundesministerien entsandten Mitglieder des Aufsichtsrats verfügten über wirtschaftliche Erfahrung.

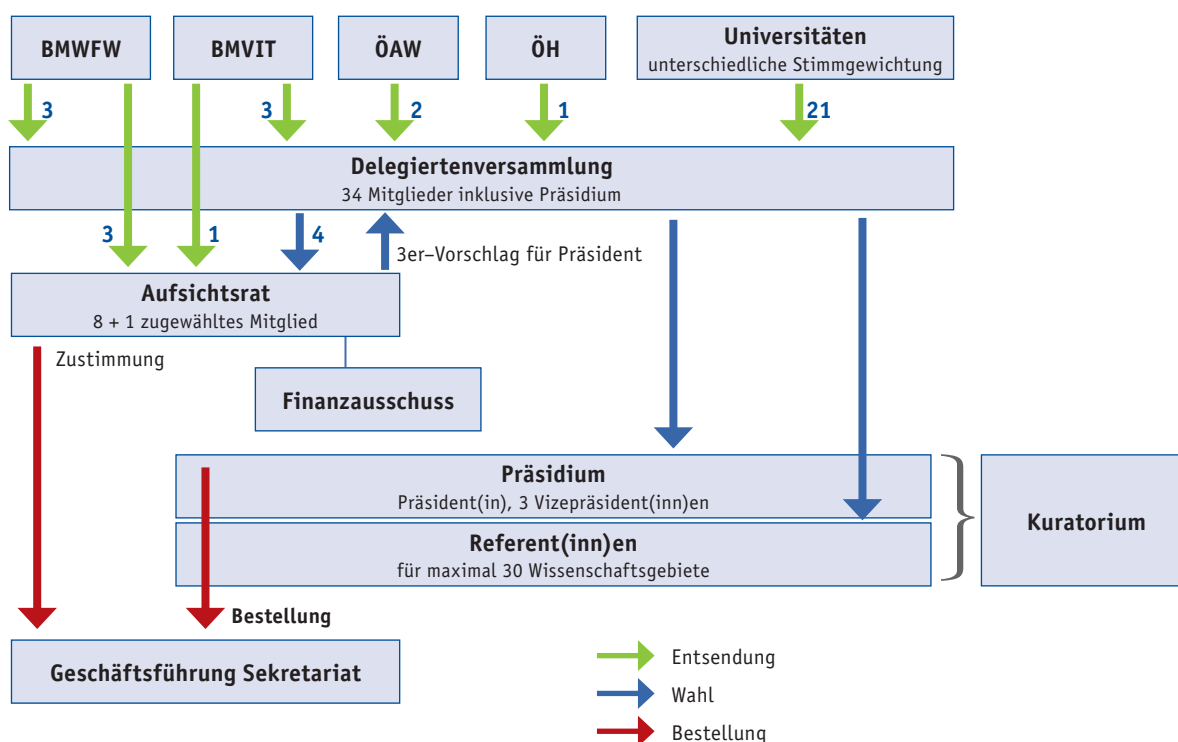
Dem Aufsichtsrat kamen die Kompetenzen eines solchen nach dem GmbH-G zu. Hinzu traten weitere sondergesetzlich eingeräumte

Rechte: Der Aufsichtsrat beschloss die von der Geschäftsführung vorgelegten (Mehr)Jahresprogramme; die Bestellung und Abberufung der Geschäftsführer sowie die Einrichtung der Geschäftsbereiche und Beiräte bedurften seiner Zustimmung.

Der Aufsichtsrat richtete einen Ausschuss für Personalangelegenheiten sowie einen für Fragen der Rechnungslegung und Prüfung der Gesellschaft zuständigen Bilanz/Finanzausschuss ein und legte in seiner Geschäftsordnung eine Reihe von – gegenüber der Geschäftsführung – genehmigungspflichtigen Geschäften fest (z.B. Zustimmung zu Investitionen oder Krediten, die eine bestimmte Betragsgrenze überschritten).

(3) Das FTFG legte die Organe des FWF und deren Aufgaben fest. Diese wurden durch die Reform 2004 deutlich umgestaltet. Zu den bereits 2004 vorhandenen Organen (Delegiertenversammlung, Kuratorium und Präsidium) trat zusätzlich ein Aufsichtsrat. Die folgende Abbildung zeigt die Organisation des FWF zur Zeit der Gebarungsüberprüfung:

Abbildung 2: Organe FWF



Legende: BMWFW: Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
 BMVIT: Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
 ÖAW: Österreichische Akademie der Wissenschaften
 ÖH: Österreichische Hochschülerschaft

Quellen: FWF; Darstellung RH

Rechtliche Grundlagen

Für das Kerngeschäft des FWF zuständig waren insbesondere

- das Kuratorium, dem die Erstellung von Richtlinien für Förderungsprogramme sowie die Entscheidung über die Förderung von Forschungsvorhaben zukam und
- das Präsidium, welches die Beschlüsse der übrigen Organe zu vollziehen hatte und dem alle Angelegenheiten übertragen waren, die nicht einem anderen Organ vorbehalten waren. Dabei hatte sich das Präsidium eines Sekretariats (unter der Leitung einer Geschäftsführung) zu bedienen.

Die gesetzlichen Organisationsvorschriften waren hinsichtlich bestimmter interner Abläufe komplex. Beispielsweise erforderte der vielstufige Entstehungsprozess der (Mehr)Jahresprogramme – abgesehen vom Sekretariat – die Befassung von insgesamt fünf Organen.

Dem Aufsichtsrat des FWF kamen gemäß FTFG insbesondere zwei Hauptaufgaben zu:

- die Beschlussfassung über den Rechnungsabschluss bzw. Jahresvoranschlag sowie
- die Beschlussfassung über die (Mehr)Jahresprogramme, das zentrale Planungsinstrument des FWF.

Wesentliche Aufgaben – die bei der FFG aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen der Aufsichtsrat wahrnahm – waren im Fall des FWF der Aufsichtsbehörde (BMWFV) übertragen (z.B. die Genehmigung des Abschlusses bestimmter Rechtsgeschäfte).

So waren im FTFG bspw. keine Abberufungsgründe für Aufsichtsratsmitglieder oder Zustimmungsrechte des Aufsichtsrats zu bestimmten Geschäften geregelt. Auch für die Beschlussfassung des jährlich von der Geschäftsleitung und dem Überwachungsorgan vorzulegenden Corporate Governance-Berichts fehlte eine entsprechende Kompetenz des Aufsichtsrats.

Bei Vorliegen spezifischer Voraussetzungen³ war es möglich, dass die Abwicklung von bestimmten Geschäften (z.B. Investitionen, Dienst-

³ Beschlüsse der Organe bedurften z.B. gemäß § 25 Abs. 2 lit. b FTFG nur dann einer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, wenn diese zu einer dauernden oder mehrjährigen Belastung des Fonds führten; eine Genehmigung war selbst dann nicht erforderlich, wenn die Beschlüsse aus Rückflüssen oder sonstigem Vermögen abdeckbar waren.

verträge) zumindest unterjährig weder dem Aufsichtsrat noch der Aufsichtsbehörde zur Kenntnis gelangte.

Aufgrund eines Beschlusses des Aufsichtsrats sollten künftig Ausschüsse zur Vorberatung spezieller Themen gebildet werden können; dementsprechend richtete der FWF im Juni 2014 einen Finanzausschuss für die Vorberatung finanzieller Angelegenheiten ein. In der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats war eine entsprechende Kompetenz nicht verankert.

Der Delegiertenversammlung gehörten auch Mitglieder von Rektoren der Universitäten an; der FWF prüfte nicht, ob die gesetzlichen Voraussetzungen bei diesen und anderen von den Universitäten entsandten Mitgliedern tatsächlich gegeben waren.

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

(2) Bezüglich des FWF wies der RH hingegen kritisch darauf hin, dass die derzeit geltenden Organisationsvorschriften des FTFG in einigen Bereichen überaus komplex und daher geeignet waren, Abläufe im FWF tendenziell zu verlangsamen.

Ferner wies der RH kritisch darauf hin, dass der Aufsichtsrat des FWF aufgrund seiner wenigen, im Gesetz abschließend geregelten Kompetenzen nicht den Anforderungen genüge, die der PCGK an ein Überwachungsorgan stellte. Da die Abwicklung von bestimmten Geschäften (z.B. Investitionen, Dienstverträge) zumindest unterjährig weder dem Aufsichtsrat noch der Aufsichtsbehörde zur Kenntnis gelangen könnten, bestand nach Ansicht des RH in diesem Bereich eine IKS-relevante Regelungslücke im FTFG.

Der RH empfahl dem BMWFW, bei einer Novellierung des FTFG die Neuordnung der Kompetenzen zwischen Aufsichtsrat des FWF und Aufsichtsbehörde im Sinne einer Stärkung des Aufsichtsrats und Umsetzung der Anforderungen des PCGK anzuregen; insbesondere wären in diesem Zusammenhang auch Abberufungsgründe für Aufsichtsratsmitglieder des FWF zu definieren.

Rechtliche Grundlagen

(3) Der RH begrüßte die Einrichtung eines eigenen Finanzausschusses im FWF für die Vorberatung finanzieller Angelegenheiten.

Er empfahl allerdings dem FWF, in die Geschäftsordnung des Aufsichtsrats eine entsprechende Kompetenz für die Einrichtung von Unterausschüssen des Aufsichtsrats aufzunehmen.

(4) Im Zusammenhang mit der Delegiertenversammlung des FWF vermerkte der RH kritisch, dass sich der FWF des Vorliegens der gesetzlichen Voraussetzungen für die Berufung von Mitgliedern dieses Gremiums nicht versichert hatte.

Er empfahl dem FWF, zu prüfen, ob bei den Mitgliedern der Delegiertenversammlung im Einzelfall die gesetzlichen Voraussetzungen für die Berufung in diese auch tatsächlich gegeben sind. Ferner empfahl der RH dem BMWFW, zu überdenken, ob die derzeitige Beschränkung des FTFG auf das wissenschaftliche Personal bei der Besetzung der Delegiertenversammlung auch weiterhin zweckmäßig ist, zumal damit die Entsendung von Personen mit besonderer Fachkunde allenfalls ausgeschlossen wird.

4.3 *(1) Laut Stellungnahme des FWF habe er der Empfehlung des RH, die Errichtung von Unterausschüssen in der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats des FWF zu verankern, noch im September 2014 durch einen entsprechenden Beschluss des Aufsichtsrats entsprochen.*

Bei jeder neuen Funktionsperiode der Delegiertenversammlung sei an die Universitäten eine Nominierungsaufforderung mit einem entsprechenden Hinweis auf die gesetzlichen Bestimmungen versendet worden; der FWF sei davon ausgegangen, dass die Nominierungen auch gesetzeskonform erfolgt seien. Der FWF verfüge nicht immer über die Mittel, diese Voraussetzungen zu überprüfen.

(2) Das BMWFW teilte in seiner Stellungnahme mit, es werde bei der Novellierung des FTFG die Empfehlung des RH, die Kompetenzen zwischen Aufsichtsrat und Aufsichtsbehörde neu zu ordnen, berücksichtigen. Zusätzliche Aufgaben, wie bspw. umfangreiche Überwachungsaufgaben insbesondere hinsichtlich der Geschäftsentwicklung und des Risikomanagements, umfangreiche Zustimmungserfordernisse, eine Beschlussfassung über Governance-Berichte und Arbeitsverträge der leitenden Organe würden bei der Novellierung des FTFG aufgenommen werden. Auch werde das BMWFW die Aufgaben des Aufsichtsrats und der Aufsichtsbehörde abgleichen.

Das BMWFW werde die Empfehlung des RH, die Beschränkung des FTFG auf das wissenschaftliche Personal bei der Besetzung der Delegiertenversammlung zu überprüfen, bei der Novellierung des FTFG umsetzen.

4.4 Der RH erwiderte dem FWF, dass das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen für die Nominierung in die Delegiertenversammlung für die ordnungsgemäße Zusammensetzung des Gremiums von wesentlicher Bedeutung ist. Eine Überprüfung, ob ein von einer Universität Delegierter auch dem Kreis des wissenschaftlichen Personals zugehört, sollte dem FWF möglich sein; in Zweifelsfällen wären seitens des FWF Bestätigungen über das Zutreffen der Voraussetzungen bei der betreffenden Universität einzuholen.

5.1 (1) Gemäß der Geschäftsordnung der Geschäftsführung der FFG fielen alle Angelegenheiten grundsätzlicher oder wesentlicher Bedeutung in die gemeinsame Kompetenz beider Geschäftsführer; dazu gehörten – neben den grundsätzlichen Fragen der Geschäftspolitik und allen aufsichtsratspflichtigen Geschäften – insbesondere auch die Kontrollmaßnahmen (interne und externe Revision). Unabhängig davon waren die Geschäftsführer im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung zur Überwachung des jeweils dem anderen Geschäftsführer obliegenden Aufgabenbereichs verpflichtet.

Gegenüber dem Aufsichtsrat bestanden regelmäßige Berichts- und Auskunftspflichten. Das subsidiär zum FFG-G anzuwendende GmbH-G verpflichtete die Geschäftsführung – neben einem Rechnungswesen – auch ein IKS einzuführen, welches den Anforderungen des Unternehmens entsprach.

(2) Dem aus einem Präsidenten und drei Vizepräsidenten bestehenden Präsidium des FWF oblag insbesondere die Durchführung der Beschlüsse der übrigen Organe und die Kompetenz zur Beschlussfassung in allen Angelegenheiten, die nicht ausschließlich einem anderen Organ vorbehalten waren. Das Präsidium als Kollegialorgan traf seine Entscheidungen mit einfacher Mehrheit.

Gemäß § 22 FTFG war das Amt des Präsidenten bzw. der Vizepräsidenten des FWF als Ehrenamt auszuüben. Es bestand jedoch Anspruch auf Vergütung der notwendigen Auslagen und Fahrtkosten. Den Mitgliedern des Aufsichtsrats und des Kuratoriums (und damit dem Präsidium als Teil dessen, siehe Abbildung 2) konnte zusätzlich eine angemessene Aufwandsentschädigung gewährt werden. Sowohl die Präsidentin wie auch die Vizepräsidenten bezogen für ihre Tätigkeit

Rechtliche Grundlagen

über Beschluss des Aufsichtsrats eine Aufwandsentschädigung, die sich im Fall der Präsidentin auf 111.600 EUR, der Vizepräsidenten auf 19.800 EUR jährlich belief. Bei der Festsetzung der Höhe der Aufwandsentschädigung begnügte sich der Aufsichtsrat im Wesentlichen mit einer Fortschreibung der bestehenden Regelungen; besondere Kriterien für die Festsetzung der Aufwandsentschädigung hatte der Aufsichtsrat nicht festgelegt.

Für die Mitglieder des Präsidiums des FWF waren im FTFG – wie beim Aufsichtsrat – keine Abberufungsgründe festgelegt.

5.2 (1) Der RH erachtete im Hinblick auf das IKS 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 – als zweckmäßig.

(2) Der RH kritisierte, dass der Aufsichtsrat des FWF bei der Festsetzung der Aufwandsentschädigung für die Mitglieder des Präsidiums keine nachvollziehbaren Überlegungen angestellt hatte, 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.

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

Er empfahl dem FWF, die Höhe der Aufwandsentschädigung so zu wählen, dass der Charakter eines Ehrenamts – von dem das FTFG ausgeht – bestehen bleibt und nicht inhaltlich ausgehöhlt wird.

Ferner empfahl er dem BMWFW, im Rahmen einer Novellierung des FTFG Abberufungsgründe für die Mitglieder des Präsidiums des FWF anzuregen.

- 5.3 (1) Laut Stellungnahme des FWF sei für den Präsidenten des FWF über Beschluss des Aufsichtsrats im Jahr 2005 neben einer Aufwandsentschädigung in Anlehnung an den geschätzten Arbeitsaufwand auch eine Refundierung von 60 % der Gehaltskosten vorgesehen worden; dies sei im Zusammenhang mit der Ausgliederung der Universitäten erfolgt und in analoger Weise auch für die nunmehr amtierende Präsidentin kalkuliert worden. Vor 2005 seien die Präsidenten von den Universitäten bei vollen Bezügen für ihre Tätigkeit freigestellt worden.

Eine allzu restriktive Auslegung des Begriffs „Ehrenamt“ könne die Gewinnung bestqualifizierter Personen erschweren; der FWF werde deshalb im Zuge der geplanten Novellierung des FTFG anregen, das Präsidentenamt künftig nicht mehr als Ehrenamt auszugestalten.

(2) Laut Mitteilung des BMWFW werde es bei der Novellierung des FTFG der Empfehlung des RH folgen und Abberufungsgründe für die Mitglieder des Präsidiums, des Aufsichtsrats sowie der Geschäftsführung aufnehmen.

- 5.4 Der RH bekräftigte seine Auffassung, dass die Höhe der Aufwandsentschädigung nicht mehr dem Charakter eines Ehrenamts entsprach. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Regelungen zu
Befangenheit, Ver-
schwiegenheit und
Nebenbeschäftigung

Befangenheit und Verschwiegenheit

- 6.1 (1) Gemäß der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats der FFG waren – in Umsetzung der Vorschriften des PCGK – Interessenkonflikte von Aufsichtsratsmitgliedern gegenüber dem Aufsichtsrat offenzulegen. Der Aufsichtsrat seinerseits war angehalten, darüber die Generalversammlung zu informieren. Wesentliche und andauernde Interessenkonflikte führten zur Beendigung des Aufsichtsratsmandats.

Auf Ebene der Mitarbeiter regelten seit 2013 ein Verhaltenskodex in allgemeiner und eine Antikorruptionsrichtlinie in besonderer Weise Fragen der Befangenheit; dies aufgrund einer entsprechenden Empfehlung der Internen Revision der FFG. Denenzufolge hatten Mitarbeiter tatsächliche oder vermutete Befangenheiten über den Weg des Vorgesetzten dem Antikorruptionsbeauftragten zu melden und sich der entsprechenden Aufgaben zu enthalten. Dieselben Grundsätze galten auch für Beiratsmitglieder und Gutachter.

Rechtliche Grundlagen

Die FFG verfügte zum Zweck der Erhöhung der Transparenz bei der Förderungsabwicklung über ein System der Personalrotation. Dieses legte fest, dass die Bearbeitung und Entscheidungsaufbereitung von Projekten eines bestimmten Antragstellers durch technische und wirtschaftliche Fachexperten der FFG (Projektbetreuer) alle fünf bis sieben Jahre wechseln sollte.

Sowohl auf Ebene der Organe als auch auf Ebene der Mitarbeiter normierte das FFG-G Verschwiegenheitspflichten. Die Geschäftsordnungen der Organe bzw. die Dienstverträge der Mitarbeiter und Geheimhaltungsverpflichtungen der befassten Gutachter ergänzten diese.

(2) Im FWF bestanden ebenfalls umfangreiche Regelungen zur Befangenheit: Alle Organe, Mitarbeiter und Gutachter hatten auf mögliche Befangenheiten hinzuweisen und waren von Tätigkeiten und Abstimmungen in den davon betroffenen Angelegenheiten ausgeschlossen.⁴

Für Mitglieder des Kuratoriums – dem für die Förderungsentscheidungen zuständigen Organ – und Gutachter waren die Befangenheitsregelungen weitaus detaillierter gefasst und insbesondere auch institutionelle Befangenheiten⁵ definiert. Letztere erfassten allerdings nicht die Mitarbeiter des FWF. Die von den Mitgliedern des Kuratoriums, des Präsidiums und der Geschäftsführung bekanntgegebenen Befangenheiten wurden in einem eigenen Dokument erfasst und zudem in der elektronischen Datenbank Projektverwaltung sowie in den Förderungsakten vermerkt.

Nur für die Vergabe des Wittgensteinpreises⁶ war normiert, dass administrative und wissenschaftliche Projektbetreuer nicht Nominierungen der ihnen zugeordneten Mitglieder des Kuratoriums betreuen durften.

Wie die Befangenheit war auch die Verschwiegenheitspflicht für alle Organe und Mitarbeiter des FWF gesetzlich, in verschiedenen Geschäftsordnungen und durch eine entsprechende Klausel in den Dienstverträgen geregelt und für die Mitglieder des Kuratoriums und Gutachter noch weiter vertieft.

⁴ Regelungen bestanden insbesondere im FTFG sowie in den Geschäftsordnungen der Organe und dem „Leitfaden Zusammenarbeit ReferentInnen & StellvertreterInnen und Sekretariat des FWF“.

⁵ Als institutionelle Befangenheit definierte der FWF ein berufliches oder privates Naheverhältnis zu Universitäten, Instituten, Arbeitsgruppen etc.

⁶ Der Wittgensteinpreis ist der mit einem Preisgeld bis zu 1,5 Mio. EUR höchstdotierte Preis der Republik Österreich im Bereich der Wissenschaft.

6.2 (1) Nach Ansicht des RH waren die Regelungen der FFG zu Befangenheiten und Verschwiegenheit ausreichend.

(2) Der RH hielt fest, dass auch der FWF weitreichende Regelungen zu Befangenheit und Verschwiegenheit hatte. Da die Definition der institutionellen Befangenheit nicht ausdrücklich auch für Mitarbeiter des FWF galt, empfahl der RH dem FWF, die Befangenheitsregeln auch auf diese zu erstrecken.

Der RH bemängelte, dass der Ausschluss der Bearbeitung von durch Kuratoriumsmitglieder gestellte Anträge durch deren fachlich zugeordnete Projektbetreuer lediglich für den Wittgensteinpreis ausdrücklich geregelt war. Der RH empfahl daher dem FWF, administrative und wissenschaftliche Projektbetreuer des FWF aufgrund der Nahebeziehung generell von der Bearbeitung von Anträgen der zugeordneten Kuratoriumsmitglieder auszuschließen.

6.3 *Der FWF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass institutionelle Befangenheiten bei Mitarbeitern in der Praxis selten vorkämen, die für Kuratoriumsmitglieder geltenden Regelungen jedoch angewendet, wenngleich nicht schriftlich gefasst worden seien. Der FWF werde dies jedoch – der Empfehlung des RH entsprechend – umgehend nachholen.*

Der vom RH empfohlene Ausschluss von Projektbetreuern von der Bearbeitung von Anträgen zugeordneter Kuratoriumsmitglieder werde zwar seit vielen Jahren umgesetzt, sei nunmehr jedoch – noch vor Erhalt des Prüfungsergebnisses – auch schriftlich gefasst worden.

Nebenbeschäftigung sowie Umgang mit Geschenken und Einladungen

7.1 (1) Die Nebenbeschäftigungen der Geschäftsführer der FFG wurden – wie auch vom PCGK vorgesehen – vom Aufsichtsrat genehmigt.

Für Mitarbeiter der FFG galten seit 2013 schriftlich festgelegte Prinzipien betreffend Nebenbeschäftigungen. Denenzufolge waren alle entgeltlichen Tätigkeiten, die zusätzlich zur Beschäftigung bei der FFG erfolgten, genehmigungspflichtig. Für bestimmte – dem Kerngeschäft der FFG nahekommende – Tätigkeiten war eine Genehmigung ausgeschlossen. Bei der FFG bestand eine Übersicht darüber, welche Nebenbeschäftigungen genehmigt worden waren.

Die Antikorruptionsrichtlinie der FFG regelte Fälle der Gewährung oder Annahme von Geschenken oder Einladungen.

Rechtliche Grundlagen

(2) Im FWF waren Nebenbeschäftigungen von Mitarbeitern ab 2009 – durch eine Klausel in den Dienstverträgen – ohne schriftliche Genehmigung des Dienstgebers untersagt. Eine entsprechende Richtlinie mit näheren Details gab es nicht. In der Personalabteilung war eine Übersicht über die genehmigten Nebenbeschäftigungen der Mitarbeiter vorhanden.

Eine eigene Antikorruptionsrichtlinie war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Ausarbeitung.

- 7.2** (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass sich die Genehmigungspflicht von Nebenbeschäftigungen bei der FFG lediglich auf entgeltliche Tätigkeiten erstreckte. Nach Ansicht des RH konnten allerdings auch unentgeltliche Tätigkeiten geeignet sein, Interessenkollisionen oder Unvereinbarkeiten hervorzurufen.

Er empfahl daher der FFG, im Sinne eines wirkungsvollen IKS alle Nebenbeschäftigungen einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass es beim FWF keine Richtlinie für die Nebenbeschäftigung und keine Antikorruptionsrichtlinie gab.

Er empfahl dem FWF, eine Richtlinie für die Genehmigung von – entgeltlichen und unentgeltlichen – Nebenbeschäftigungen zu erstellen. Diese sollte insbesondere die Voraussetzungen für eine Genehmigung und das Verfahren regeln. Ferner wäre die Antikorruptionsrichtlinie zügig fertigzustellen.

- 7.3** (1) *Die FFG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Empfehlung des RH zur Kenntnis nehme und sie Anfang 2015 ehrenamtliche Funktionen und Tätigkeiten als mögliche Befangenheitsgründe in ihre Antikorruptionsrichtlinie aufnehmen werde. Eine Genehmigungspflicht für alle unentgeltlichen Nebenbeschäftigungen erachte die FFG für einen unzulässigen Eingriff in die Privatsphäre ihrer Mitarbeiter.*

(2) Laut Stellungnahme des FWF verfüge er seit Februar 2015 über eine Richtlinie für die Nebenbeschäftigung; die Antikorruptionsrichtlinie würde noch im ersten Quartal 2015 fertiggestellt werden.

- 7.4** Der RH nahm positiv zur Kenntnis, dass die FFG nunmehr bestimmte unentgeltliche Tätigkeiten in die Antikorruptionsrichtlinie aufnehmen wird; unbeschadet und in Ergänzung dessen erachtete der RH es allerdings für zweckmäßig, zumindest auch solche unentgeltliche Tätigkeiten einer Melde- und ausdrücklichen Genehmigungspflicht zu unterwerfen, die von Dienstnehmern der FFG für potenzielle För-

derungsempfänger erbracht werden. Dadurch würde in jedem Fall die notwendige Kenntnisnahme und Prüfungsmöglichkeit von allenfalls unvereinbaren Tätigkeiten durch den Dienstgeber sichergestellt und nicht – wie bei der Prüfung einer möglichen Befangenheit – zunächst der Einschätzung des Bediensteten selbst anheim gestellt werden.

Organisation

Verankerung des IKS in der Aufbauorganisation

- 8.1** (1) In der FFG waren – unterhalb der Geschäftsführung –
- sechs operative Bereiche eingerichtet, die den abzuwickelnden Programmgruppen folgten (z.B. Basis-, Struktur- und thematische Programme),
 - weiters bereichsübergreifend fünf Interne Services (z.B. Recht, Personal und Finanzen) sowie
 - drei Stabstellen (z.B. Qualitätsmanagement und Interne Audits).

Von Relevanz für die Ausbildung des IKS war zudem die Bestellung eines eigenen Complainceteams, dem auch der Antikorruptionsbeauftragte der FFG angehörte.

Funktionsbeschreibungen regelten detailliert die mit einer Funktion verbundenen Aufgaben, Befugnisse und Verantwortlichkeiten und verknüpften diese mit entsprechenden Zuordnungen zu Personen und damit verbundenen IT-Rechten. Weitere Dokumente enthielten die Verantwortlichkeiten und Befugnisse (einschließlich z.B. der Prüfungs- und Freigabekompetenzen, der Aufbewahrungsfristen) für bestimmte (Prozess)Handlungen bzw. regelten die Unterschriftsvollmachten.

Die Geschäftsführung der FFG richtete – im Einvernehmen mit dem Aufsichtsrat – Beiräte⁷ ein, die der Beratung der FFG und der Geschäftsführung hinsichtlich der fachlichen Entscheidung über die Förderungswürdigkeit von Einzelprojekten dienten. Im Bereich der Basisprogramme war der entsprechende Beirat jedoch selbst zur fachlichen Entscheidung berufen.

Gemäß den Erläuterungen zum FFG-G waren bestimmte Regelungen betreffend die Entscheidung des Beirats in einer Geschäftsordnung der FFG zu treffen; eine solche bestand bei der FFG jedoch nicht.

⁷ als ständige oder anlassbezogene (z.B. Bewertungsjurys) Gremien

Organisation

(2) Aufbauorganisatorisch vereinte der FWF – unterhalb des Präsidiums – thematisch orientierte Fachabteilungen (z.B. Geistes- und Sozialwissenschaften, Naturwissenschaft und Technik) mit Strategie- und Serviceabteilungen (z.B. Finanzen, Personal und Organisation); diese ergänzten zwei Stabsfunktionen (z.B. Genderthematik). Die konkrete Verteilung der Aufgaben zwischen Präsidium, Geschäftsführung und Abteilungen legte ein eigenes Dokument fest. Die Abstimmung zwischen diesen Einheiten erfolgte über regelmäßige, teils institutionalisierte Kontakte.

Es bestanden Funktionsbeschreibungen mit einer entsprechenden Verknüpfung zu den Funktionsträgern und den damit verbundenen IT-Rechten und Geschäftseinteilungen nach Aufgaben und Personen. Die den Fach- und Strategieabteilungen zukommenden Aufgaben waren jedoch nicht hinreichend scharf voneinander abgegrenzt.

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

- 8.2** (1) Der RH erachtete den Aufbau der operativen Einheiten der FFG nach Programmgruppen in Anbetracht der Unterschiedlichkeit dieser für nachvollziehbar. Eine Überschneidung der Aufgaben bestand gemäß den Aufgabenbeschreibungen der Organisationseinheiten nicht, jedoch fehlte eine Geschäftsordnung der FFG, was unter dem Aspekt des IKS kritisch zu beurteilen war (siehe auch TZ 28).

Der RH empfahl der FFG, eine entsprechende Geschäftsordnung zu erarbeiten oder die in diesem Zusammenhang inhaltlich notwendigen Regelungen in bereits bestehende Dokumente aufzunehmen, um Regelungen betreffend den im Bereich der Basisprogramme eingerichteten Beirat festzulegen.

(2) Nach Ansicht des RH war beim FWF 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.

Der RH empfahl dem FWF eine genauere Definition der Aufgaben und Zuständigkeiten von strategischen und fachlichen Abteilungen in Richtung einer deutlicheren Abgrenzung von jeweils eigenen Zuständigkeiten und notwendigen Kooperationsfeldern.

Ferner empfahl der RH dem FWF, eine generelle Unterschriftenregelung 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.

8.3 *(1) Die FFG anerkannte in ihrer Stellungnahme die Kritik des RH an der fehlenden Regelung jener Fälle im Auswahlverfahren M 2, in denen die Geschäftsführung von der fachlichen Entscheidung des Beirats abgehen durfte. Die ab 2015 geltenden Förderungsrichtlinien würden eine derartige Befugnis nicht mehr vorsehen, den Richtlinien und der Empfehlung des RH entsprechende Spezifikationen würden aber in die Beiratsordnung aufgenommen.*

(2) Laut Stellungnahme des BMVIT sei in § 19 FFG-G von einer Geschäftsordnung nur hinsichtlich der Beiräte, nicht aber in Bezug auf die Gesellschaft selbst die Rede, die Förderungsrichtlinien würden missverständlich von einer Geschäftsordnung sprechen. Allerdings würden durch diese Richtlinien keine organisationsrechtlichen Anforderungen normiert.

(3) Laut Stellungnahme des FWF ergebe sich aufgrund der matrixartigen Organisation an den Schnittstellen zwischen den betreffenden Abteilungen ein besonderer Kommunikationsbedarf. Der FWF habe daher für bestimmte Programme entsprechende Arbeitsgruppen aus den unterschiedlichen Bereichen eingerichtet und die Aufgabengebiete in Zusammenhang mit der Reform der Aufbauorganisation formuliert und schriftlich festgelegt. Diese würden auch in die Erstellung der Prozesslandkarte einfließen und kontinuierlich fortentwickelt.

Ferner teilte der FWF mit, dass eine generelle Unterschriftenregelung noch 2015 fertiggestellt werde.

8.4 Der RH entgegnete dem BMVIT, dass sowohl das FFG-G als auch die Erläuterungen zu diesem mehrfach von der bzw. einer Geschäftsordnung sprechen und der Wortlaut mithin den Schluss nahelegt, dass damit eine Geschäftsordnung der FFG als solche angesprochen werden sollte.

Offenkundig wurde diese Bestimmung auch vom BMVIT in dieser Weise verstanden, worauf die gleichlautende Übernahme dieser Formulierung in die vom BMVIT erlassenen, zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH geltenden Förderungsrichtlinien hindeutet; diese Formulierung erachtete der RH daher nicht für missverständlich, sondern vielmehr konsequent in Bezug auf die gesetzliche Bestimmung. Hingegen erblickte der RH in der vom BMVIT in seiner Stel-

Organisation

lungnahme herangezogenen Bestimmung (§ 19 FFG-G) keinen Bezug zu einer Geschäftsordnung.

Unbeschadet dessen hatte der RH der FFG alternativ empfohlen, die notwendigen Inhalte in schon bestehenden Dokumenten der FFG zu regeln. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahme der FFG, derzufolge diese beabsichtige, der Empfehlung des RH in der alternativ vorgeschlagenen Form zu entsprechen.

Arbeitskräfteüberlassungen

9.1 (1) Die FFG⁸ 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). Dem BMVIT kam diesfalls die Fach- und Dienstaufsicht zu. Der FFG wurden vom BMVIT die anfallenden Personalkosten, nicht aber der administrative Aufwand für die Personalverwaltung rückvergütet. Bis 2012 lagen der Personalüberlassung keine schriftlichen Verträge zugrunde.

(2) Der FWF hatte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung insgesamt drei Dienstnehmer (zwei VZÄ) dem BMWFW zur Verfügung gestellt. Die Anstellung war im Hinblick auf die sofortige Überlassung des Personals erfolgt. Zusätzlich zum Ersatz der beim FWF anfallenden Personalkosten war ein Pauschalbetrag für die Personalverwaltung durch den FWF vereinbart.

9.2 Der RH kritisierte, dass durch die faktische Eingliederung überlassenen Personals „graue“ Planstellen – das heißt Planstellen über den vom Nationalrat genehmigten Personalplan hinaus – geschaffen worden waren. Mit dieser Vorgehensweise verliert der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion. Darüber hinaus sind die Ausgaben im Rechnungsabschluss des BMVIT und BMWFW als Sachaufwand ausgewiesen. Dies unterliefe den Grundsatz der Budgetwahrheit.

Zudem machte der RH kritisch darauf aufmerksam, dass der Zugang zu Informationen und andere Sicherheitsfragen bei überlassenen Personal für die überlassenden Einrichtungen problembehaftet sein könnten.

Der RH empfahl dem BMVIT und dem BMWFW, im Sinne einer transparenten – und damit IKS-adäquaten – Budgetierung und Verrechnung die Erhöhung des Personalstandes durch Überlassungsverträge zu vermeiden.

⁸ bzw. deren Vorgängerorganisation FFF

9.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMVIT würden mit den Personalüberlassungen in der Regel kurzfristige und spezifische Bedarfe abgedeckt werden, denen das BMVIT sonst nicht entsprechen könne. Dies betreffe vor allem aus den Initiativen der EU zur forschungs- und technologiepolitischen Zusammenarbeit zwischen Europäischer Kommission und Mitgliedstaaten resultierende Notwendigkeiten, auf die der Personalplan nicht ausreichend Rücksicht nehme. Auch sei eine gänzliche Übertragung dieser Aufgaben an die FFG nicht möglich, weil in den genannten Initiativen auch die strategisch verantwortlichen Strukturen vertreten sein sollten.*

(2) *Das BMWFW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der 2009 erfolgte Wechsel der aufsichtsbehördlichen Zuständigkeit in das damalige BMWF (ohne Personalübertragung) sowie die bis 2018 zu erfüllenden Einsparungsvorgaben im Personalbereich die Erfüllung der Aufgaben im Verwaltungsbereich Wissenschaft und Forschung gefährdeten und sohin die Arbeitskräfteüberlassung die notwendige Erhaltung des Dienstbetriebes sichere.*

9.4 (1) Der RH hielt dem BMVIT entgegen, dass von den acht vom RH erfassten Personalüberlassungen der FFG an das BMVIT zum Stichtag 30. Juni 2014 fünf eine Dauer zwischen 8,6 und 11,3 Jahren aufwiesen. In diesen Fällen war zudem das Eintrittsdatum der überlassenen Mitarbeiter in die FFG identisch mit dem Zeitpunkt der Überlassung an das BMVIT. Nach Auffassung des RH legten diese Umstände nahe, dass die Aufnahme in die FFG allein zum Zweck der Überlassung erfolgte und nicht die Abdeckung lediglich kurzfristiger Erfordernisse beabsichtigt war. Für längerfristig anfallende Tätigkeiten wären nach Ansicht des RH eigene Personalkapazitäten aufzubauen und diese nicht durch langfristige Personalüberlassungen abzudecken.

Der RH bekräftigte daher seine Auffassung, dass durch die im Ergebnis auf Dauer angelegte Arbeitskräfteüberlassung die Transparenz und Aussagekraft des Personalplans des Bundes beeinträchtigt werden und der Personalstand der überlassenden Institution zu hoch ausgewiesen wird.

(2) Auch dem Vorbringen des BMWFW entgegnete der RH, dass – unbeschadet zu erfüllender Einsparungsvorgaben – durch die im Ergebnis auf Dauer angelegte Arbeitskräfteüberlassung nicht nur die Transparenz und Aussagekraft des Personalplans des Bundes beeinträchtigt werden, sondern auch der Personalstand der überlassenden Institution zu hoch sowie jener der Bundesministerien zu niedrig ausgewiesen wird.

Organisation

Organisatorische Stellung der Internen Revision

(3) Der RH hielt daher sowohl gegenüber dem BMVIT wie auch dem BMWWF an seiner Empfehlung fest, im Sinne einer transparenten – und damit IKS-adäquaten – Budgetierung und Verrechnung die Erhöhung des Personalstands durch Überlassungsverträge zu vermeiden.

- 10.1** (1) Die FFG richtete 2010 eine neue Stabstelle „Qualitätsmanagement und Interne Audits“ ein. Deren organisatorische Einordnung sowie Aufgaben und Kompetenzen waren in einer Geschäftsordnung geregelt. Die Stabstelle war als Instrument der Unternehmensleitung direkt der Geschäftsführung unterstellt und erhielt in ihrer Funktion als Interne Revision auch Prüfungsaufträge ausschließlich von dieser. In Durchführung ihrer Tätigkeit war die Interne Revision keinen Weisungen unterworfen. Die Hinzuziehung externer Revisoren war zulässig. Die Bestellung oder Abberufung der Leitung der Stabstelle durch die Geschäftsführung hatte der Aufsichtsrat zu genehmigen.

Neben der Tätigkeit der Internen Revision fielen auch Maßnahmen der Qualitätssicherung in die Kompetenz der Stabstelle. Gemäß ihrer Geschäftsordnung legte die Stabstelle dem Bilanz/Finanzausschuss des Aufsichtsrats – der seinerseits dem Aufsichtsrat berichtete – die Ergebnisse ihrer Prüfungstätigkeit sowie den Prüfungsplan für das folgende Jahr vor.

Organisatorisch waren der Stabstelle im Jahr 2013 drei Bedienstete zugeordnet. Die für die Tätigkeiten der Internen Revision aufgewendeten VZÄ bewegten sich – mit Ausnahme des Jahres 2012 – zwischen 0,42 VZÄ (Rumpffjahr 2010) und 0,70 VZÄ (2013). Im Jahr 2012 war der Wert aufgrund der Übernahme einer – außerhalb der Aufgaben der Stabstelle gelegenen – Projektleitung (Organisation Forschungsprämie) durch die Leiterin der Organisationseinheit auf 0,29 VZÄ abgesunken und führte damit im Ergebnis zu weniger Prüfungen, was für die Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit des IKS nachteilig war (siehe TZ 34).

Die Mitarbeiter der Stabstelle Qualitätsmanagement und Interne Audits nahmen in den Jahren 2011 bis 2013 an 14 Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Internen Revision teil. Die Ausgaben dafür beliefen sich auf insgesamt rd. 14.000 EUR.

(2) Der FWF verfügte mit der Abteilung Revision über eine Organisationseinheit für das Projektcontrolling (mit 3,6 VZÄ im Jahr 2013), der die Kontrolle der Ausgaben in den Projekten, die Durchführung der hierfür erforderlichen Aussendungen und die Beantwortung von Fragen zur Mittelverwendung überantwortet waren (siehe TZ 30).

Eine 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, bestand nicht.

- 10.2** (1) Die FFG folgte mit der Einrichtung einer eigenen Internen Revision, deren organisatorischer Eingliederung unmittelbar unter die Geschäftsleitung, der Nutzung externer sachverständiger Leistungen bei Sicherung einer koordinativen Funktion in der Gesellschaft sowie mit der Bindung von Bestellung und Abberufung des Leiters der Internen Revision an die Zustimmung des Aufsichtsrats entsprechenden Empfehlung des RH.⁹ Aufgrund der Regelungen in den entsprechenden Geschäftsordnungen war eine Voraussetzung für die Unabhängigkeit der Internen Revision in ihrer Tätigkeit gegeben.

Der RH kritisierte allerdings die Verlagerung von Ressourcen der Internen Revision zu revisionsfremden Aufgaben (Projektleitung) und verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung¹⁰, die Einbindung der Internen Revision in operative Projekte in Hinsicht auf entstehende Unvereinbarkeiten zu begrenzen.

Er empfahl daher der FFG, die Betrauung der Internen Revision mit zusätzlichen, nicht in ihre Aufgaben fallenden Tätigkeiten zu vermeiden und damit das IKS insgesamt zu stärken.

Die Anzahl und die Höhe der Ausgaben für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen der Mitarbeiter der Internen Revision der FFG beurteilte der RH als angemessen.

- (2) Gegenüber dem FWF wies der RH kritisch darauf hin, dass keine Interne Revision bestand und deshalb ein IKS-relevanter Mangel vorlag.

Er empfahl dem FWF mit Hinweis auf die Anforderungen des PCGK sowie auf seine früheren Empfehlungen¹¹, bei Vorliegen entsprechender Umstände oder Erreichen einer bestimmten Organisationsgröße eine eigene Interne Revision einzurichten und/oder für diese Leistungen eine Beauftragung externer Partner (bzw. alternativ die Interne Revision des zuständigen Bundesministeriums) in Betracht zu ziehen. Die

⁹ siehe Reihe Bund 2010/1, „Interne Revisionen in ausgegliederten Rechtsträgern des Bundes“

¹⁰ siehe Reihe Bund 2010/1, „Interne Revisionen in ausgegliederten Rechtsträgern des Bundes“

¹¹ siehe Reihe Bund 2010/1, „Interne Revisionen in ausgegliederten Rechtsträgern des Bundes“

Organisation

Entscheidung darüber wäre an eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsrechnung zu binden.

Ferner empfahl der RH dem FWF, nach Einrichtung einer Internen Revision für deren Mitarbeiter Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen vorzusehen.

10.3 (1) *Laut Stellungnahme der FFG werde die Empfehlung des RH bei der Abwägung der Für und Wider bei der Zuteilung von zusätzlichen Aufgaben an die Interne Revision berücksichtigt.*

(2) *Der FWF teilte in seiner Stellungnahme mit, er werde im Rahmen der Risikoanalyse und Implementierung des IKS über eine Interne Revision nach Maßgabe der Wirtschaftlichkeit oder Auslagerung dieser Leistung entscheiden.*

Adäquate Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen könnten erst konzipiert werden, wenn der FWF über die Positionierung der Internen Revision entschieden habe.

Risikoanalyse

Allgemein

11 Die umfassende Risikoanalyse gilt in der Literatur¹² als grundlegendes und wichtiges Element zur Gestaltung und zum Aufbau eines wirksamen IKS. Diese Analyse ist erforderlich, um die statistischen Wahrscheinlichkeiten und die Schadensmöglichkeiten zu antizipieren, die durch Verletzungen der Wirtschaftlichkeit sowie der Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Gebarungshandelns hervorgerufen werden können.

Im Zusammenhang mit der Risikoanalyse überprüfte der RH, inwieweit die FFG und der FWF eine Beschreibung ihrer möglichen Risiken, eine Abschätzung des Schadensausmaßes und der Eintrittswahrscheinlichkeiten von schädigenden Ereignissen vorgenommen hatten. Als Instrumente für diese Einschätzung können eine Risikoliste oder eine Risikomatrix dienen.

¹² z.B. M. Klinger/O. Klinger, ABC der Gestaltung und Prüfung des Internen Kontrollsystems (IKS) im Unternehmen (2008)²

Risikoermittlung

12.1 (1) Im Jahr 2008 begann die FFG, die mit ihrer Geschäftstätigkeit im Zusammenhang stehende Risikolandschaft zu identifizieren und zu bewerten. Die Erhebung und Bewertung erfolgte auf Basis eines Workshops, den die FFG in weiterer Folge jährlich abhielt. Das Ergebnis dieses Prozesses bildete eine Risikomatrix für das jeweils nächstfolgende Geschäftsjahr.

Die Erhebung und Bewertung des Risikos in der FFG folgte in den Jahren 2008 bis 2014 einem vierstufigen, rollierenden Prozess. Er bestand aus der

- regelmäßigen und systematischen Erhebung der Risiken,
- Beurteilung (Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit) und Benennung der maßgeblichen Geschäftsrisiken,
- Formulierung von Maßnahmen zur Risikoreduktion sowie
- Wirksamkeitsprüfung der gesetzten Maßnahmen im Sinne eines Regelkreises.

Die so generierte Risikomatrix enthielt kritische, neutrale und unterkritische Bereiche. Die daraufhin festgelegten Maßnahmen zur Risikoreduktion dienten in weiterer Folge der Transformation von Risiken aus den kritischen Bereichen in die unterkritischen Bereiche.

Nach der Art der Risiken unterschied die FFG zwischen externen Risiken (z.B. Risiko als Auftragnehmer für Programmabwicklungen) und internen Risiken (z.B. System-, Prozess- und personenbezogene Risiken).

Ab Sommer 2014 entwickelte die FFG die Risikomatrix mit einer Ergänzung durch maßgebliche Kontrollprozesse weiter. So sollte die Risikomatrix in eine Risiko-Kontroll-Matrix übergeleitet und es sollten für bestimmte Prozessschritte sowohl das Risiko als auch die entsprechende Kontrolltätigkeit in einem einzigen Schritt im operativen Geschäftsprozess dargestellt werden. Die Erweiterung war zur Zeit der Gebärungsüberprüfung aus Kostengründen nur für wesentliche operative Geschäftsprozesse (z.B. Prozesse mit besonders hohem Risikopotenzial und/oder hoher IKS-Relevanz) geplant.

(2) Der FWF setzte keine Maßnahmen hinsichtlich der Analyse seiner Risiken; er verfügte daher auch über kein einheitliches schriftliches Dokument, welches eine Risikoanalyse beinhaltete. Der Zugang zum Thema Risiko bzw. zur Risikoreduktion erfolgte im FWF lediglich durch zahlreiche isolierte IKS-Maßnahmen, wie bspw. Erhöhung der Trans-

Risikoanalyse

parenz, Einhaltung der Funktionstrennung sowie des Vier-Augen-Prinzips oder Prüfungen durch Wirtschaftsprüfer.

Ebenso fehlte die verschriftlichte Analyse bestimmter externer Risiken, wie bspw. des sich dynamisch ändernden Forschungsraums, der Rahmenbedingungen der Grundlagenforschung oder der budgetären Rahmenbedingungen.

- 12.2** (1) Der RH hielt fest, dass die FFG eine Risikoanalyse durchführte und dabei eine Risikomatrix erstellte. Nach seiner Ansicht bildete die jährlich adaptierte Risikomatrix im Zusammenwirken mit den Wirksamkeitsprüfungen der gesetzten Maßnahmen (siehe TZ 34) eine taugliche Voraussetzung für ein wirkungsvolles IKS der FFG.

Weiters hielt der RH die Ergänzung der Risikomatrix durch Kontrollprozesse grundsätzlich für zweckmäßig. Der RH merkte jedoch an, dass künftig durch die Fokussierung auf wesentliche Geschäftsprozesse manche Teilbereiche – mit geringerem Risikopotenzial und/oder geringerer IKS-Relevanz – der Unternehmenstätigkeit nicht durch die Risiko-Kontroll-Matrix abgedeckt werden können.

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass der FWF über keine Risikoanalyse betreffend seine Förderungstätigkeit und hinsichtlich seiner sich stetig ändernden Umwelt verfügte.

Er empfahl dem FWF, eine Risikoanalyse durchzuführen und dabei eine Risikomatrix zu erstellen, um seine Risikodimensionen sowie die Möglichkeit von schädigenden Ereignissen und deren Eintrittswahrscheinlichkeiten zu antizipieren. Hierzu könnten Synergiepotenziale mit der FFG genutzt werden, welche im Bereich der Risikoanalyse bereits mehrjährige Erfahrungen aufwies.

- 12.3** *Laut Stellungnahme des FWF habe er bereits Ende 2014 eine Projektgruppe zur Einführung eines systematischen Risikomanagements gebildet. Diese bereite aktuell die Durchführung der Risikoanalyse zur Beurteilung der strategischen, operativen und finanziellen Risiken vor. Dabei werde seitens des FWF die Anwendbarkeit der Erfahrungen der FFG, aber auch anderer, dem FWF-Geschäft nächstehender Förderungsorganisationen geprüft.*

Eintrittswahrscheinlichkeit und Bewertung der Risiken

13.1 (1) Die Risikomatrix der FFG enthielt in jeweils vier Ausprägungen sowohl Eintrittswahrscheinlichkeiten (unwahrscheinlich – möglich – wahrscheinlich – sicher) als auch die Bewertung der Schadenshöhe (unbedeutend – moderat – kritisch – katastrophal). Dadurch ergaben sich mögliche Schadensszenarien. Die Abbildung der Risiken gehorchte einem Ampelsystem. Die Angabe der möglichen Schadenshöhen erfolgte über qualitative Ausprägungen, was die Quantifizierbarkeit möglicher Schäden erschwerte.

Im Jahr 2010 überprüfte ein Beratungsunternehmen das Risikomanagementsystem der FFG. Der Berater beanstandete das Fehlen quantitativer Risikobewertungen, was die genaue Bewertung der Risikoposition der FFG erschwerte. Die FFG definierte daraufhin Frühwarnindikatoren und Schwellenwerte, um die rein qualitative Risikobewertung in eine quantitative überzuführen.

(2) Da der FWF über keine Risikoanalyse verfügte, erstellte er auch keine Risikomatrix (siehe TZ 12). Der Vorsitzende des Aufsichtsrats¹³ brachte gegenüber dem RH die Wichtigkeit und Notwendigkeit der Entwicklung einer Risikomatrix zum Ausdruck; diese sei – abgestimmt auf die Größe und die Rahmenbedingungen des FWF sowie unter Bedachtnahme auf eine ausgewogene Kosten–Nutzen–Relation – zu erarbeiten.

13.2 (1) Nach Ansicht des RH verfügte die FFG über ein leicht verständliches System zur Antizipierung und Analyse ihrer Risiken im Zuge der Förderungstätigkeit, doch waren die quantitativen Aspekte der Risikobewertung weiterhin verbesserungswürdig.

Er empfahl der FFG, die Quantifizierung ihrer Risikomatrix zügig voranzutreiben, um bspw. die finanziellen Auswirkungen schädigender Ereignisse möglichst genau ermitteln zu können.

(2) Gegenüber dem FWF betonte der RH die Zweckmäßigkeit des Risikomanagements als Voraussetzung für ein wirksames IKS und verwies auf seine Empfehlung in TZ 12.

13.3 *Laut Stellungnahme der FFG habe sie die Empfehlung des RH aufgenommen und arbeite bereits an einer Quantifizierung der Risikomatrix. Ein erster Vorschlag sei bis zum Frühjahr 2015 finalisiert.*

¹³ Der Vorsitzende des Aufsichtsrats war als Geschäftsführer im Schweizerischen Nationalfonds tätig gewesen, welcher über Risikoanalysen als Grundlage für ein IKS verfügte.

Risikoanalyse

Eignung der Risikoanalyse zur Vermeidung von Schadensfällen

14.1 (1) Die Risikomatrix des Jahres 2013 der FFG enthielt 15 Risiken. Davon waren zwei unmittelbar quantifizierbar und standen im Zusammenhang mit Schäden durch Forderungsausfälle von Darlehen. Die beiden Risiken fanden sich in der Risikomatrix im gelben Bereich des Ampelsystems, an den kein unmittelbarer Handlungsbedarf geknüpft war.

Der RH untersuchte am Beispiel des Verhältnisses von ausgefallenen oder in einen Zuschuss umgewandelten Darlehen zur Summe der aushaftenden Darlehen die Qualität der Risikoanalyse der FFG betreffend ihre Darlehensvergabe und -gestionierung:

Tabelle 2: Darlehen, Ausfälle, Umwandlungen – FFG						
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung
	in Mio. EUR					in %
aushaftende Darlehen	328,69	323,38	314,13	328,48	349,09	+ 6,2
Umwandlungen	1,47	4,21	1,23	1,45	2,69	+ 83,0
Anteil Umwandlungen an aushaftenden Darlehen	0,45 %	1,30 %	0,39 %	0,44 %	0,77 %	
Ausfälle	4,35	8,26	5,76	8,78	8,65	+ 98,9
Anteil Ausfälle an aushaftenden Darlehen	1,32 %	2,55 %	1,83 %	2,67 %	2,47 %	
Umwandlungen und Ausfälle gesamt	5,82	12,47	6,99	10,23	11,34	+ 94,8
Anteil Summe der Umwandlungen und Ausfälle an aushaftenden Darlehen	1,77 %	3,85 %	2,22 %	3,11 %	3,24 %	

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: FFG

Der Anteil der Umwandlungen von aushaftenden Darlehen in Zuschüsse an allen aushaftenden Darlehen bewegte sich im überprüften Zeitraum zwischen rd. 0,4 % (2011, 2012) und rd. 1,3 % (2010). Der Anteil der Darlehensausfälle schwankte im selben Zeitraum zwischen rd. 1,3 % (2009) und rd. 2,7 % (2012). Der Anteil der Umwandlungen und Darlehensausfälle zusammen schwankte zwischen rd. 1,8 % (2009) und rd. 3,9 % (2010) an der gesamten aushaftenden Darlehenssumme.

Nach einem mathematisch-statistischen Scoringsystem einer europäischen Auskunftsei und Bonitätsagentur waren Erfüllungswahrscheinlichkeiten mit bis zu 97,5 % (Ausfallswahrscheinlichkeit bis 2,5 %) mit „sehr geringem Risiko“ und Erfüllungswahrscheinlichkeiten mit 95 % bis 97,5 % (Ausfallswahrscheinlichkeit von 2,5 % bis 5 %) mit „geringem bis überschaubarem Risiko“ einzustufen. Somit waren die Dar-

lehensgebarungen der FFG gemäß diesem Modell in den Jahren 2009 und 2011 mit „sehr geringem Risiko“ und in den Jahren 2010, 2012 und 2013 – trotz des prozentuell hohen Anstiegs der Umwandlungen und Ausfälle vom Jahr 2009 auf das Jahr 2013 – mit „geringem bis überschaubarem Risiko“ zu bewerten.

(2) Da der FWF im Zuge seiner Förderungstätigkeit keine Darlehen vergab, bestand kein Risiko von ausfallenden oder notleidenden Darlehen bzw. die Notwendigkeit, diese in Zuschüsse umzuwandeln. Der FWF war jedoch mit zahlreichen anderen Risiken konfrontiert – wie bspw. mit sich ändernden Rahmenbedingungen der Grundlagenforschung, budgetären Rahmenbedingungen oder der Steuerung der Förderungstätigkeit mit geeigneten Finanz-Tools –, für die er keine Risikoanalyse oder Risikomatrix (siehe TZ 12) entwickelt hatte.

14.2 (1) Die Analyse des RH zeigte, dass – obwohl die Förderung und Finanzierung von Forschungsvorhaben systembedingt riskanter war als beispielsweise die Finanzierung gewerblicher oder privater Investitionen – die Ausfalls- und Umwandlungsraten der FFG in einem statistisch wenig risikobehafteten Bereich lagen. Dies zeigte auch die Risikomatrix der FFG, nach der diese beiden Risiken im gelben Bereich des Ampelsystems lagen. Nach Ansicht des RH ließen sich dadurch Rückschlüsse auf eine gute Eignung der FFG-internen Risikoanalyse ziehen.

(2) Nachdem der FWF keine Risikoanalyse durchgeführt hatte, wiederholte der RH – unter Hinweis auf im FWF bestehende Risiken, deren Management einen wesentlichen Beitrag zu einer zweckmäßigen Fundierung des IKS leisten könnte – seine Empfehlung in TZ 12 (Durchführung einer Risikoanalyse und Erstellung einer Risikomatrix).

Mehrfachförderungen

15.1 (1) Die FFG hatte im Bereich der wirtschaftsnahen Forschung mit den Ländern Oberösterreich, Salzburg, Steiermark¹⁴ und Tirol Kooperationsverträge über die gemeinsame Forschungsförderung abgeschlossen. Die Länder stellten der FFG zusätzliche Mittel für die Forschungsförderung zur Verfügung. Die FFG war für die Vergabe der Fördermittel und für die Abwicklung der Förderungsprojekte verantwortlich.

In den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und Vorarlberg erfolgte eine sogenannte Anschlussförderung: Hatte die FFG ein Projekt genehmigt, konnten die Förderungsnehmer mit separaten Antragstellungen bei den zuständigen Landesförderungsstellen zusätzliche Fördermittel lukrieren. Die FFG schloss dafür mit den Ländern Vertrau-

¹⁴ Der Kooperationsvertrag mit der Steiermark lief zum 30. Juni 2014 aus.

Risikoanalyse

lichkeitsvereinbarungen über den gegenseitigen Datenaustausch der geförderten und abgelehnten Projekte ab. In Wien waren die Mitarbeiter der FFG als Juroren bei den Förderungsvergaben der Technologieagentur der Stadt Wien GmbH eingeladen, wodurch ein Wissenstransfer gegeben war (z.B. Einsichtnahme in Antrags- und Juryunterlagen).

Die Länder¹⁵ setzten auch außerhalb der Kooperationsvereinbarungen und Anschlussförderungen zusätzliche Forschungsförderungsaktivitäten. Da keine einheitliche österreichweite Forschungsförderungsdatenbank existierte, konnten Mehrfachförderungen nicht ausgeschlossen werden.

(2) Der FWF führte im Bereich der Grundlagenforschung mit der Oesterreichischen Nationalbank und dem Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds (WWTF) ein Clearingverfahren durch. Im Vorfeld von Vergabesitzungen ersuchten die Oesterreichische Nationalbank und der WWTF den FWF, zu prüfen, ob es beim FWF eingereichte oder laufende Projekte mit ähnlichem Inhalt und gleicher Projektleitung gab. Brachte dies keinen Verdacht auf Mehrfachförderungen hervor, war das Clearingverfahren beendet. Wurden Übereinstimmungen gefunden, holten die Oesterreichische Nationalbank und der WWTF eine Stellungnahme der betroffenen Antragstellenden ein.

Im Bereich der Zuerkennung von Stipendien stimmte sich der FWF jährlich mit der Österreichischen Akademie der Wissenschaft ab, um hier Mehrfachförderungen zu unterbinden.

Die Länder setzten auch im Bereich der Grundlagenforschung zusätzliche Forschungsförderungsaktivitäten; Mehrfachförderungen waren auch hier nicht ausgeschlossen.

(3) Die Transparenzdatenbank des Bundes war nach Auffassung des RH aufgrund des noch zu geringen Detaillierungsgrads nicht geeignet, die Anforderungen der von ihm schon mehrfach empfohlenen Forschungsförderungsdatenbank zu erfüllen: Um Mehrfachförderungen auszuschließen, wäre jedenfalls eine Erweiterung der Transparenzdatenbank um die Möglichkeit der Eingabe von detaillierteren und damit aussagekräftigen Informationen auf Projektebene erforderlich.

¹⁵ Die österreichische Bundesverfassung enthält keinen eigenen Kompetenztatbestand „Forschung und Forschungsförderung“. Aus der Generalklausel des Art. 15 B-VG folgt somit, dass Forschung und ihre Förderung den Ländern obliegen.

15.2 Der RH hielt fest, dass eine Mehrzahl an operativ zuständigen Organisationseinheiten einen erhöhten Abstimmungsbedarf im Bereich der Forschungsförderung verursachte. Darüber hinaus wies er kritisch darauf hin, dass weder Kooperationsverträge und Anschlussförderungen in der FFG noch Clearingverfahren im FWF Mehrfachförderungen ausschließen konnten.

Der RH stellte kritisch fest, dass keine österreichweite Forschungsförderungsdatenbank existierte, die sämtliche, durch die öffentliche Hand gewährte Förderungen umfasste. Nach Ansicht des RH waren deshalb die erforderlichen Kontrollschritte im Kontext eines IKS wesentlich erschwert, und es bestand die Gefahr von unerwünschten Mehrfachförderungen.

Der RH erneuerte und bekräftigte daher seine bereits wiederholt ausgesprochene Empfehlung an das BMWFW und das BMVIT, eine gesamtösterreichische Forschungsförderungsdatenbank unter Einbeziehung der Förderungsaktivitäten des Bundes und der Länder einzuführen.¹⁶

15.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMVIT stehe es der Einrichtung einer bundesweiten Forschungsförderungsdatenbank nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber, jedoch sei dabei eine sinnvolle Kosten–Nutzen–Relation zu beachten. Ferner seien der Zweck einer solchen Datenbank und Kriterien zur Überprüfung unerwünschter Mehrfachförderungen genauer zu definieren; das BMVIT erachte es dabei als nahezu unmöglich, mit vertretbarem Aufwand die erforderlichen Erhebungen für die notwendigen Abgleiche auf Projektebene durchzuführen. Einer Harmonisierung vorhandener Datenbanken stehe das BMVIT aber aufgeschlossen gegenüber, wenngleich die Einbeziehung der Länder Schwierigkeiten mit sich bringen würde.*

(2) Das BMWFW wies in seiner Stellungnahme auf die Bundesforschungsdatenbank, die Forschungsförderungen und –aufträge des Bundes enthalte, und den laufenden Prozess zur Umsetzung der Transparenzdatenbank, die auch Förderungsfälle der Länder erfassen solle, hin. Die Einführung einer weiteren gesamtösterreichischen Forschungsförderungsdatenbank sei mit großem Kosten– und Verwaltungsaufwand verbunden, eine angemessene Kosten–Nutzen–Relation nicht zu erwarten.

¹⁶ siehe RH Reihe Bund 2005/9, „Erfassung forschungsrelevanter Daten (Förderungsdatenbanken)“, Reihe Bund 2010/10, „Umsetzung der Empfehlungen der Strategie des Rates für Forschung und Technologieentwicklung“ und Reihe Bund 2012/12, „Forschungsstrategien der Bundesländer“

Risikoanalyse

15.4 Der RH entgegnete dem BMVIT und dem BMWFW, dass die von ihm seit Jahren empfohlene gesamtösterreichische Forschungsförderungsdatenbank nicht zwingend als neue und eigenständige Datenbank entwickelt werden müsse, sondern auch andere Varianten, insbesondere die Möglichkeiten der Erweiterung bereits vorhandener Datenbanken, zu prüfen wären. Der RH pflichtete dem BMVIT und dem BMWFW bei, dass dies jedenfalls auf Grundlage von Kosten–Nutzen–Überlegungen zu geschehen hat. Für die Frage, ob die – etwa in der Transparenzdatenbank – zur Verfügung stehenden Informationen ausreichen bzw. welcher Detaillierungsgrad für eine sinnvolle Anwendung der Datenbank zur Vermeidung unbeabsichtigter Doppelförderungen erforderlich ist, sollte zudem die fachliche Expertise der maßgeblichen Forschungsförderungsagenturen (z.B. FFG und FWF) einbezogen werden.

Veranlagungen

16.1 (1) Die Veranlagungen von Förderungsgeldern der FFG regelte deren Banken- und Veranlagungsrichtlinie. Die Abteilung für Finanzen führte die Veranlagungen durch. Die Richtlinie war vom Grundsatz der Risikovermeidung und der Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit geprägt. Dementsprechend konnte die FFG Anlageinstrumente wie Bankkonten, Termingelder oder Anleihen mit einer Mindestbonität eines Ratings von AA¹⁷ sowie in der Bonität vergleichbare Geldmarktfonds einsetzen.

Alle anderen Anlageinstrumente, insbesondere jene mit höherem Risikopotenzial, bedurften der Genehmigung durch den Aufsichtsrat. Im überprüften Zeitraum setzte die FFG keine spekulativen oder riskanten Finanzprodukte – wie Optionen, Swaps, Termingeschäfte oder sonstige Derivate – ein.

Die letzte Adaptierung der Banken- und Veranlagungsrichtlinie durch die FFG erfolgte im Herbst 2012 und wurde im Aufsichtsrat einstimmig beschlossen. Sie trug der allgemeinen Entwicklung im Bankensektor und am Finanzmarkt Rechnung und traf Präzisierungen bezüglich der Veranlagungslimits, der Bonität und der Anlageinstrumente.

¹⁷ Rating gemäß der Kredit–Ratingagentur Standard & Poor's Corporation

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zusammensetzung und die Höhe der Veranlagungen der FFG:

Tabelle 3: Veranlagungen FFG						
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung
	in 1.000 EUR					in %
Festgelder	7.500	35.500	59.500	56.500	17.500	+ 133,3
OeBFA ¹ -Guthaben	50.500	5.000	35.000	–	–	–
Wertpapiere administrativ ²	699	2.188	2.184	2.184	4.184	+ 498,8
Dispokonten	–	36.500	20.000	40.000	65.000	+ 78,1
gesamt	58.699	79.188	116.684	108.684	96.684	+ 64,7

¹ Österreichische Bundesfinanzierungsagentur GmbH

² dienten der Abfertigungs- und Pensionsrückstellung

Quelle: FFG

Die Höhe der veranlagten Finanzmittel der FFG erreichte – nach rd. 58,70 Mio. EUR im Jahr 2009 – im Jahr 2011 den Höchststand mit rd. 116,68 Mio. EUR. Im Jahr 2013 ging der Veranlagungsstand auf rd. 96,68 Mio. EUR zurück.¹⁸

(2) Im FWF existierten vor 2013 keine schriftlichen Veranlagungsrichtlinien. Nach Auskunft des FWF habe er jedoch bei Veranlagungen von Förderungsgeldern stets auf Ausschluss des Währungsrisikos und auf die Einlagekapitalgarantie geachtet. Eine im Jahr 2012 erfolgte Veranlagung durch den damaligen Präsidenten in Höhe von insgesamt 6 Mio. EUR erfolgte unter Einholung unterschiedlicher Bankofferte. Er vereinbarte mit der betreffenden Bank ein Anlegerrisikoprofil, bei dem er einen Verlust von bis zu 20 % des eingesetzten Kapitals in Kauf nahm.¹⁹ Das für diese Veranlagung vereinbarte Anlegerrisikoprofil war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unverändert gültig.

Der FWF verfasste im Jahr 2013 eine schriftliche Veranlagungsrichtlinie, die das Präsidium Anfang 2014 beschloss und die ab diesem Zeitpunkt Gültigkeit erlangte. Veranlagungen waren demnach ausschließlich in Festgeldern, Spareinlagen, Kassenobligationen und Bundesschatzscheinen in Euro²⁰ zulässig. Zusätzlich war das Veranla-

¹⁸ In den veranlagten Beträgen waren auch Wertpapiere für Abfertigungs- und Pensionsrückstellungen der FFG in Höhe von rd. 700.000 EUR (2009) und rd. 4,18 Mio. EUR (2013) enthalten, die nicht der Förderungstätigkeit dienen.

¹⁹ Das Verlustrisiko wurde bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle nicht schlagend.

²⁰ Bundesschatzscheine der Republik Österreich

Risikoanalyse

gungsvolumen durch Verteilung auf mehrere Vertragspartner zwecks Unterbindung des sogenannten Klumpenrisikos zu streuen. Erlaubt war der Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten, die an ein Grundgeschäft gekoppelt waren (z.B. der Erwerb von Kauf- und Verkaufsoptionen auf bspw. Aktien, Renten und Indizes, die das Grundgeschäft nicht überstiegen). Spezialkenntnisse für den Umgang mit risikoreichen Veranlagungen waren im FWF nicht vorhanden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zusammensetzung und die Höhe der Veranlagungen des FWF:

Tabelle 4: Veranlagungen FWF						
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung
	in 1.000 EUR					in %
Wertpapiere	1.197	-	-	14.000	11.000	+ 818,9
Kontokorrent/ Termineinlagen	31.712	29.080	33.475	17.884	15.693	- 50,5
gesamt	32.909	29.080	33.475	31.884	26.693	- 18,9

Quelle: FWF

Beim FWF lag im überprüften Zeitraum die Höhe der veranlagten Finanzmittel zwischen rd. 26,69 Mio. EUR (2013) und rd. 33,48 Mio. EUR (2011).

16.2 (1) Nach Ansicht des RH stellten die Banken- und Veranlagungsrichtlinie der FFG sowie deren regelmäßige Aktualisierung eine geeignete Basis zur Minimierung von Anlage-, Ausfall- und Kursrisiken dar.

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass der FWF trotz Veranlagungssummen zwischen rd. 26,69 Mio. EUR (2013) und rd. 33,48 Mio. EUR (2011) bis Anfang 2014 über keine schriftlichen Veranlagungsrichtlinien verfügte. Weiters kritisierte er, dass der FWF über Veranlassung des damaligen Präsidenten im Jahr 2012 bei einer Veranlagung in Höhe von 6 Mio. EUR mögliche Verluste von bis zu 20 % des Kapitals in Kauf genommen hatte.

Der RH empfahl dem FWF, seine mit den jeweiligen Banken vereinbarten Anlegerrisikoprofile auf die nunmehr vorliegende Veranlagungsrichtlinie abzustimmen.

Nach Ansicht des RH war der mögliche Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten, angesichts der grundsätzlich risikoaversen Veranlagungsrichtlinie und der fehlenden Spezialkenntnisse im Veranlagungsbereich im FWF nicht zweckmäßig.

Er empfahl dem FWF, auf derivative Finanzinstrumente gänzlich zu verzichten und im Veranlagungsbereich lediglich solche Produkte einzusetzen, bei denen der FWF über das notwendige Know-how verfügt.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des FWF seien im August 2014 die Anlegerrisiko-profile bei den jeweiligen Banken geändert worden. Alle anderen vom RH geprüften Veranlagungen seien bereits im Laufe des Jahres 2014 ausgelaufen. Zudem seien keine Verluste realisiert worden.*

Die vom RH angeregte Vorgangsweise – auf derivative Finanzinstrumente gänzlich zu verzichten und lediglich solche Produkte einzusetzen, bei denen der FWF über das notwendige Know-how verfüge – werde bereits seit Beginn 2014 gehandhabt. Die formale Änderung der Veranlagungsrichtlinie im Hinblick auf den gänzlichen Verzicht auf derivative Finanzinstrumente sei im ersten Halbjahr 2015 erfolgt.

Finanz- und Liquiditätsplanung

- 17.1** (1) Das bei der FFG für die Abwicklung der Finanzplanung und der Zahlungsströme eingesetzte Finanz-Tool erlaubte eine Vielzahl von Auswertungen und wies zahlreiche Schnittstellen (z.B. zur Finanzbuchhaltung und zum FFF04-System, welches die Förderungsabwicklung abbildete) auf. Dadurch war es innerhalb der FFG möglich, die drei wesentlichen Finanzströme²¹ zu erfassen und zu steuern.

Das Finanz-Tool bot die Möglichkeit, Vorausschau über erwartete Zahlungsströme (bspw. Rückflüsse aus Darlehen) oder zu leistende Zahlungen in einem bestimmten Zeitpunkt (Förderungszahlungen, Gehälter, ablaufende Veranlagungen) zu erstellen. Dadurch konnte insbesondere die Liquiditätssituation erfasst und beurteilt werden.

Der mit diesem Finanz-Tool monatlich erstellte Finanzbericht enthielt Informationen über vorhandene oder benötigte Liquidität und beinhaltete auch konkrete Veranlagungsvorschläge.

Im Jahr 2012 beurteilte ein auf Treasury-Fragen spezialisiertes Beratungsunternehmen²² das Treasury der FFG als weitgehend sehr gut und gab einige Empfehlungen zur Verbesserung bzw. Optimierung ab

²¹ Zahlungsströme aufgrund der Förderungstätigkeiten, personalbezogene Zahlungen sowie Zahlungen aufgrund sonstiger Dienstleistungen

²² Die Kosten dieser Beratung betragen 18.000 EUR.

Risikoanalyse

(z.B. Ergänzung der Banken- und Veranlagungsrichtlinie und Erstellung von Monatsberichten). Die Empfehlungen des Beratungsunternehmens setzte die FFG weitestgehend um.

(2) Der FWF verfügte im Gegensatz zur FFG über kein eigenes integriertes Finanz-Tool zur Finanz- und Liquiditätsplanung. Die Planung der Budgets, der Zahlungsströme und der erforderlichen Liquidität erfolgte durch ein Standard-Bürosoftwareprogramm. Der damit verbundene Arbeitsaufwand war aufgrund weitgehend fehlender Schnittstellen zur Projektdatenbank, eines geringen Automatisierungsgrades und eines intensiven personellen Aufwands durch manuelle Datenübertragung hoch. Fehlende Schnittstellen und manuelle Datenübertragungen stellten Fehlerquellen dar. Die Generierung automatischer Berichte für Kontroll- und Controllingzwecke war nicht möglich.

Der FWF beauftragte zur Lösung der Probleme im Jahr 2013 einen externen Berater²³ mit der Anschaffung eines Finanz-Tools, mit dem auch die Finanz- und Liquiditätsplanung durchgeführt werden könnte. Der FWF gründete hierzu unter Einbindung des Beraters und des BMWWF eine Arbeitsgruppe. Im Mai 2014 lagen drei technisch geeignete Systemlösungsansätze vor. In den fünf eingeholten Vergleichsangeboten variierte der Preis für jeweils drei Jahre inklusive der internen Kosten des FWF zwischen rd. 47.000 EUR und rd. 76.000 EUR.

Die Empfehlung der Arbeitsgruppe an die Gremien des FWF über das am besten geeignete Angebot erfolgte im Juli 2014 unter Einbindung des BMWWF. Der FWF plante, Anfang 2015 den Echtbetrieb aufzunehmen.

17.2 (1) Der RH beurteilte das zur Steuerung der Finanz- und Liquiditätsplanung eingesetzte Finanz-Tool der FFG als zweckmäßigen Beitrag zum Risikomanagement. Dies deshalb, weil nach Ansicht des RH durch die zahlreichen Funktionen und Auswertungsmöglichkeiten des Systems entsprechende und ausreichende Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der Finanz- und Liquiditätsplanung gegeben waren.

(2) Der RH kritisierte, dass das im FWF verwendete Instrument zur Finanz- und Liquiditätsplanung aufgrund der fehlenden Schnittstellen und des unzureichenden Leistungsspektrums für die Förderungstätigkeit des FWF wenig geeignet war.

²³ Die Kosten des externen Beraters betragen 18.000 EUR.

Er empfahl dem FWF, den Echtbetrieb eines neuen Finanz-Tools so rasch wie möglich umzusetzen, um im Sinne eines wirkungsvollen Risikomanagements eine leistungsfähige Finanz- und Liquiditätsplanung sowie ein geeignetes Berichtswesen sicherstellen zu können.

17.3 *Laut Stellungnahme des FWF befinde sich das integrierte Business Intelligence Tool zur Finanz- und Liquiditätsplanung sowie zur Erstellung aller erforderlichen Berichte und Analysen für die Steuerung und das Reporting des FWF bereits in der Implementierungsphase. Die Aufnahme des Echtbetriebs sei für das zweite Halbjahr 2015 vorgesehen.*

Handkassen

18.1 (1) Die FFG führte insgesamt vier Handkassen. Die Notwendigkeit von vier Handkassen begründete die FFG mit Praktikabilitätsaspekten und der Organisationsgröße.

Die Führung der Handkassen erfolgte in einem elektronischen Kas-sabuch.

Eine Kassenrichtlinie regelte die Kassenführung, die Dotierung und die monatliche Abrechnung der Handkassen durch die Abteilung für Finanzen sowie die Aufbewahrungsmodalitäten. Eine Vertretungsregelung für die Kassenführungsverantwortlichen fehlte. Im Jahr 2013 wickelte die FFG insgesamt rd. 45.600 EUR an Zahlungen über die vier Handkassen ab. Insbesondere wurden Bewirtungen im Zuge von Programmberatungen sowie Taxispesen beglichen.

Bei der Überprüfung der Handkassen durch den RH entsprachen die Kassenstände den Sollständen, die Belegablage war zweckmäßig und übersichtlich. Die Aufbewahrung der Handkassen erfolgte richtlinienkonform. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips war bei der Auszahlung durch die Anbringung von zwei Paraphen nachvollziehbar gegeben.

(2) Beim FWF existierten insgesamt drei Handkassen, wovon eine die Hauptkasse bei der Finanzbuchhaltung war. Die beiden anderen Handkassen führten das Sekretariat der Geschäftsführung und der Empfang. Die Handkassen wurden manuell geführt und monatlich in die Hauptkasse übertragen.

Seit November 2013 regelte eine Kassenrichtlinie die Kassenführung im FWF; bis dahin hatte es keine schriftlichen Anweisungen gegeben. Die Richtlinie sah lediglich für die Hauptkasse Vertretungsregelungen vor. Für die beiden manuell geführten Handkassen fehlten dementsprechende Regelungen. Im Jahr 2013 wickelte der FWF insgesamt

Risikoanalyse

rd. 19.700 EUR (inklusive Eigenüberträgen von 8.000 EUR) an Zahlungen über die drei Kassen ab. Insbesondere wurden Bewirtungen, Fahrscheine und Taxirechnungen beglichen.

Bei der Überprüfung der Kassen durch den RH entsprachen die Kassenstände den Sollständen, die Belegablage war zweckmäßig und übersichtlich. Die Aufbewahrung der Handkassen erfolgte richtlinienkonform. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips war bei der Auszahlung durch die Anbringung von zwei Paraphen nachvollziehbar gegeben. Die Handkasse beim Sekretariat der Geschäftsführung wies zur Zeit der Gebarungsüberprüfung seit rund drei Monaten keine Umsätze mehr auf.

- 18.2** (1) Nach Ansicht des RH erfolgte die Führung der Handkassen in der FFG in einer zweck- und ordnungsmäßigen Form, wobei er jedoch kritisch auf die fehlende Vertretungsregelung hinwies.

Er empfahl der FFG, in Anbetracht der betriebsinternen Notwendigkeit von vier Handkassen, entsprechende Vertretungsregelungen in den Kassenrichtlinien für die Kassenführungsverantwortlichen vorzusehen, um das IKS im Bereich Handkassen zu vervollständigen.

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass die Führung der Handkassen im FWF vor November 2013 weitestgehend ungeregelt erfolgte. Er hielt weiters kritisch fest, dass für die beiden manuell geführten Handkassen keine Vertretungsregelungen bestanden und durch die manuelle Übertragung der Kassenstände ein erhöhtes Risiko von Übertragungsfehlern gegeben war.

Da die Umsätze der Handkassen insgesamt gering waren, empfahl der RH dem FWF, die Handkassen beim Sekretariat der Geschäftsführung und beim Empfang aufzulassen und in die Hauptkasse der Finanzbuchhaltung überzuführen; damit wäre das Übertragungsrisiko nicht mehr gegeben und das IKS gestärkt.

- 18.3** (1) *Laut Stellungnahme der FFG sei die Empfehlung des RH bereits umgesetzt. Die Kassenrichtlinie sei um einen entsprechenden Passus ergänzt worden.*

(2) Der FWF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Handkasse beim Sekretariat bereits mit Ende 2014 aufgelassen worden sei. Im März 2015 werde beim Empfang die neue Hauptkasse in Betrieb gehen. Ebenso werde die Kassenrichtlinie eine personelle Vertretung innerhalb des „Teams Empfang“ definieren. Die Kasse der Finanzabteilung werde nach Inbetriebnahme der neuen Hauptkasse aufgelassen.

**Zusammenarbeit
zwischen FFG und
FWF**

19.1 (1) Die schon vor der Reform 2004 bestandene, zum Teil institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen FFG und FWF wurde 2006 in einer Kooperationsvereinbarung neu definiert. Durch die örtliche Zusammenführung beider Förderungseinrichtungen sollten Synergien im Verwaltungsbereich erzielt werden. Die hierdurch bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung erzielten Einsparungen schätzte die FFG auf rd. 370.000 EUR.

(2) Beide Förderungseinrichtungen sollten gemäß FFG-G und FTFG ihre Programmplanungen zur optimalen Koordinierung der Themen und Schwerpunkte aufeinander abstimmen sowie einen Informationsaustausch (insbesondere zur Vermeidung von Mehrfachförderungen) pflegen. Zur Strategieabstimmung und Abgleichung der Förderungsmaßnahmen waren unter anderem eine gegenseitige Entsendung der Aufsichtsratsvorsitzenden in den jeweils anderen Aufsichtsrat (in beratender Funktion) und eine nach Möglichkeit gleichzeitige Vorlage der Mehrjahresprogramme an die zuständigen Ressorts (BMWFW und BMVIT) vorgesehen.

Die Aufsichtsratsvorsitzenden machten von der Möglichkeit der Teilnahme an den Aufsichtsratsitzungen der jeweils anderen Förderungseinrichtung nur selten Gebrauch; eine gleichzeitige Vorlage der Mehrjahresprogramme erfolgte aufgrund deren unterschiedlicher Periodisierungen (drei Jahre FFG bzw. fünf Jahre FWF) nicht; das FTFG hatte allerdings auch eine entsprechende Vorgabe des Planungshorizonts für die Mehrjahresprogramme offengelassen.

(3) Im Bereich des IKS kam es zu keinem institutionalisierten Erfahrungsaustausch zwischen den beiden Forschungsförderungseinrichtungen.

19.2 (1) Der RH hielt fest, dass die FFG und der FWF sowohl hinsichtlich ihrer strategischen Ausrichtung wie auch bei der Gestaltung und Abwicklung ihrer Förderungsprogramme kooperierten; wirtschaftliche Synergien ergaben sich in einzelnen Verwaltungsbereichen (z.B. IT, Raumnutzung). Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass es im Bereich des IKS zu keinem institutionalisierten Erfahrungsaustausch zwischen den beiden Forschungsförderungseinrichtungen kam.

Der RH empfahl der FFG und dem FWF, die Möglichkeit weiterer Synergien im Verwaltungsbereich im Sinne einer effizienteren Verwaltungsführung und Stärkung des IKS zu prüfen. Weiters empfahl er dem FWF, im Bereich des IKS (bspw. bei der Erarbeitung einer Risikoanalyse und -matrix) die Eignung der bei der FFG bereits vorhandenen Lösungen für seine Ansprüche zu prüfen.

Zusammenarbeit zwischen FFG und FWF

(2) Der RH bemängelte, dass die Vorsitzenden der Aufsichtsräte der FFG und des FWF nur geringen Gebrauch von der Möglichkeit der Teilnahme an den Aufsichtsratssitzungen der jeweils anderen Einrichtung machten. Ferner wies er kritisch darauf hin, dass eine gleichzeitige Vorlage der Mehrjahresprogramme aufgrund der unterschiedlichen Periodisierung der Programmlängen bei FFG und FWF unterblieben war.

Der RH empfahl dem BMWFW, bei einer künftigen Novellierung des FTFG Vorgaben hinsichtlich einer übereinstimmenden Periodisierung der Mehrjahresprogramme zu prüfen. Er empfahl weiters der FFG und dem FWF, verstärkt von der Möglichkeit der Teilnahme der Aufsichtsratsvorsitzenden an den Aufsichtsratssitzungen der jeweils anderen Förderungseinrichtung Gebrauch zu machen. Damit könnte nach Ansicht des RH ein verbesserter und letztlich risikominimierender Abstimmungsprozess zwischen den beiden Forschungsförderungseinrichtungen erreicht werden.

- 19.3** (1) *Laut Stellungnahme der FFG werde die Empfehlung, weitere Synergien im Verwaltungsbereich im Sinne einer effizienteren Verwaltungsführung und Stärkung des IKS zu prüfen, aufgenommen.*

Weiters teilte die FFG mit, dass die Aufsichtsratsvorsitzende großes Interesse an der Teilnahme an den Aufsichtsratssitzungen des FWF habe. Sie werde daher in Zukunft verstärkt von der gesetzlich eingeräumten Möglichkeit zur Teilnahme an den Sitzungen Gebrauch machen.

(2) *Der FWF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH, die Möglichkeit weiterer Synergien mit der FFG im Verwaltungsbereich zu prüfen, aufgenommen werde und eine entsprechende Kontaktnahme hinsichtlich der Umsetzung von zwei konkreten Projekten bereits erfolgt sei.*

Bei der Erarbeitung und Beurteilung strategischer Risiken und Finanzrisiken (Szenario-Analysen mit Darstellung in einer Risikomatrix) sowie operativer Risiken greife der FWF auf externe Expertisen zurück, recherchiere selbstverständlich aber auch die IKS-Systeme ähnlicher Organisationen im In- und Ausland (auch der FFG).

Ein regelmäßiger Austausch zwischen den Vorsitzenden der Aufsichtsräte von FWF und FFG sei von hohem Nutzen, weshalb der FWF vermehrt auch diesen Weg einschlagen wolle. Betreffend Erfahrungen zum eigentlichen Förderungsgeschäft werde sich der FWF auch auf anderen, sich auf das Kerngeschäft der beiden Förderungsorganisationen fokus-

sierenden Ebenen um eine Intensivierung des Austausches mit der FFG bemühen, weil diese Thematik die Aufsichtsräte nur am Rande betreffe.

(3) Das BMVIT wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es beispielsweise bei der Abwicklung des BRIDGE-Programms oder beim Begutachtungsverfahren des COMET-Programms auf Programmebene zur Kooperation zwischen FFG und FWF komme.

(4) Laut Stellungnahme des BMWFW erscheine es aufgrund des Programmportfolios des FWF auch weiterhin sinnvoll, eine längere Zeitperiode – mit einem Planungshorizont von fünf Jahren – durch das Mehrjahresprogramm abzudecken. Bei der Ausarbeitung und Anpassung der Mehrjahresprogramme sei jedoch – soweit inhaltlich sinnvoll – eine Abstimmung mit der Förderungstätigkeit der FFG anzustreben.

- 19.4** Der RH nahm gegenüber dem BMWFW zur Kenntnis, dass künftig die Mehrjahresprogramme inhaltlich abgestimmt werden sollen. Die Beibehaltung der fünfjährigen Periodisierung erachtete der RH aufgrund des langen Zeithorizonts allenfalls für strategische Belange für erwägenswert; für operative Maßnahmen wäre hingegen – mit Blick auf den vom Gesetzgeber intendierten Abstimmungsprozess – eine Übereinstimmung mit der (kürzeren) Periodisierung der Mehrjahresprogramme bei der FFG zweckmäßig.

Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung

Überblick zu Förderungen in FFG und FWF

- 20.1** (1) Der Bund transferierte der FFG mittels eines Rahmenvertrags seine Programme²⁴ zur Durchführung im eigenen Wirkungsbereich oder zur Abwicklung im übertragenen Wirkungsbereich.²⁵ In Ausführungsverträgen waren genauere Details (z.B. Anzahl der durchzuführenden Ausschreibungen, Gesamtbudget) der jeweiligen Programme festgelegt.

Seit 2011 kategorisierte die FFG die von ihr zu vergebenden Förderungen nach Förderungsinstrumenten. Diese Instrumente stellten standardisierte Förderungsformate dar. Sie definierten insbesondere die Art des Vorhabens, die Projektgröße, die förderbaren und teilnahmeberechtigten Förderungsnehmer, die Höhe der Förderungen und das

²⁴ Ein Programm war ein Bündel von Vorhaben, das technologie-, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele verknüpfte. Die Vergabe von Förderungen in Form von Zuschüssen konnte Teil eines Programms sein.

²⁵ Im eigenen Wirkungsbereich war die FFG für die Förderungsentscheidung zuständig, im übertragenen Wirkungsbereich traf der Auftraggeber die Förderungsentscheidung.

Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung

anwendbare Auswahlverfahren. In einem Programm konnten ein oder mehrere Förderungsinstrumente eingesetzt werden.

Vor der Einführung der insgesamt 33 Förderungsinstrumente hatte die FFG ihre Programme mit 76 Programmlinien²⁶ abgewickelt.

Die FFG wendete pro Förderungsinstrument eines von vier verschiedenen Auswahlverfahren (M 1 bis M 4; siehe Abbildung 3 in TZ 21) an. Die Art des Auswahlverfahrens hing in der Regel von der Höhe der maximal möglichen Förderungssumme ab.

Die folgende Tabelle zeigt die 33 Förderungsinstrumente, über die die FFG verfügte und mithilfe derer in den Jahren 2009 bis 2013 jährlich zwischen 41 und 44 nationale und EU-Programme abgewickelt wurden:²⁷

²⁶ Programmlinien verfolgten spezielle Ziele oder beinhalteten spezielle Maßnahmen innerhalb eines Programms.

²⁷ In den drei Programmen GEN-AU, NANO und NAWI wurden Projekte vor Einführung der Einteilung in Förderungsinstrumente bewilligt, daher ist die Einteilung auf die drei Programme nicht anwendbar.



BMWFW BMVIT

Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung

FFG und FWF – Interne Kontrollsysteme

Tabelle 5: Förderungsinstrumente und Auswahlverfahren FFG

Förderungsinstrument	Auswahlverfahren M 1 bis M 4	maximale Höhe der Förderung in 1.000 EUR	Förderungsintensität in %	Anwendung in Programm(en) ¹
Praktikum/SchülerInnen	M 1	1	–	Talente
Grants	M 1	2	80 – 100	Talente
Projektvorbereitung	M 1	3	50	BASIS
Innovationsscheck/klein	M 1	5	100	Innovationsscheck
Innovationsscheck/groß	M 1	10	80	Innovationsscheck
Praktikum/StudentInnen	M 1	10,6	0 – 50	Talente
Feasibility	M 2	30	40 – 75	BASIS
Organisation und Personalentwicklung	M 1	50	50 – 70	Talente
Qualifizierungsnetzwerk/klein	M 1	50	60 – 100	Forschungskompetenzen
Netzwerk-Forschung-Schule	M 3	60	0 – 100	Talente
Dissertationen	M 1	100	0 – 50	Talente
Markteinführungsprojekt – IT	M 3	200	0 – 25	AT:net
Sondierung	M 3	200	40 – 80	ASAP, benefit, ENERGIE DER ZUKUNFT, e!MISSION, IKT der Zukunft, IV2Splus, Mobilität der Zukunft, Neue Energien 2020, Produktion der Zukunft, TAKE OFF
Gründerzentrum	M 4	350	30 – 35	AplusB
Qualifizierungsnetzwerk/mittel	M 3	500	60 – 100	Forschungskompetenzen, Technologiekompetenzen
Innovationsnetzwerk	M 3	750	40 – 60	COIN
Wissenschaftstransfer – Frühphase	M 3	1.000	90	BRIDGE
Wissenschaftstransfer – Bridge	M 3	1.000	60 – 75	BRIDGE
Markteinführungsprojekt – MS	M 2	1.000	0 – 100	BASIS
Qualifizierungsnetzwerk/groß	M 4	1.000	60 – 100	Forschungskompetenzen
Strukturaufbau – Studio	M 3	1.300	70	Research Studio Austria
Einzelprojekt – IF	M 3	2.000	45 – 70	ASAP, Talente, e!MISSION
Einzelprojekt – GLF	M 3	2.000	100	ASAP
Kooperationsprojekt-EE-IF	M 3	2.000	35 – 80	ASAP, COIN, benefit, ENERGIE DER ZUKUNFT, Energieeffiziente Fahrzeugtechnologien, e!MISSION, FIT-IT, IKT der Zukunft, IV2Splus, KIRAS, Mobilität der Zukunft, Neue Energien 2020, Produktion der Zukunft, TAKE OFF
Kooperationsprojekt – GLF	M 3	2.000	100	ASAP, Talente, e!MISSION
Strukturaufbau – Projekte	M 3	2.000	0 – 70	COIN, COMET, Strategische Impulszentren
Stiftungsprofessur	M 4	2.000	0 – 60	Produktion der Zukunft ²
Einzelprojekt – EE	M 2	2.900	25 – 60	BASIS, EUROSTARS
Kompetenzzentrum	M 4	1.700 – 5.000	40 – 55	COMET, wFFORTE
Leitprojekt	M 4	offen	35 – 80	ENERGIE DER ZUKUNFT, e!MISSION, Leuchttürme eMobilität
EU-Kofinanzierung	M 1	offen	75	TOP.EU
F&E-Dienstleistungen	M 3	offen	Finanzierung bis 100 %	Benefit, ENERGIE DER ZUKUNFT, e!MISSION, IKT der Zukunft, KIRAS, Mobilität der Zukunft, NANO-EHS, IEA, Neue Energien 2020, Produktion der Zukunft, TAKE OFF, Technologiekompetenzen
Vorkommerzielle Beschaffung (PCP)	M 3	offen	Finanzierung bis 100 %	IV2Splus, Mobilität der Zukunft

¹ Kurzbezeichnungen der Programme

² erstmals 2014 ausgeschrieben

Quellen: FFG; Darstellung RH

Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung

Die Abgrenzung der Förderungsinstrumente untereinander und zwischen Förderungsinstrumenten und Programmen war in einigen Fällen nicht hinreichend scharf.²⁸

(2) Der FWF unterteilte seine Förderungsmaßnahmen in insgesamt 17 Programme. Diese unterschieden sich hinsichtlich Schwerpunkt, Förderungshöhe und Laufzeit der förderbaren Projekte. Für die zu vergebenden Förderungen bestand ein Standardverfahren. In vier Programmen gab es Abweichungen von diesem und in vier weiteren Programmen war das Auswahlverfahren mehrstufig ausgestaltet:

Tabelle 6: Förderungsprogramme und Auswahlverfahren FWF		
Programme	Verfahren	Einreichung
Einzelprojekte	Standardverfahren	laufend
Transnationale Programme ¹	programmspezifische Verfahren	programmspezifisch
Spezialforschungsbereiche	mehrstufiges Verfahren	Ausschreibung
START-Programm	Standardverfahren, Jury bestellt Gutachter und erstellt Empfehlungsliste	Ausschreibung
Wittgenstein-Preis	Standardverfahren, Jury bestellt Gutachter und erstellt Empfehlungsliste	Ausschreibung
Doktoratskollegs	mehrstufiges Verfahren	Ausschreibung
Schrödinger-Stipendium	Standardverfahren	laufend
Meitner-Programm	Standardverfahren	laufend
Translational-Brainpower-Programm	mehrstufiges Verfahren	Ausschreibung
Firnberg-Programm	Standardverfahren	Ausschreibung
Richter-Programm	Standardverfahren	Ausschreibung
Translational Research-Programm	mehrstufiges Verfahren	Ausschreibung
Programm klinische Forschung	Standardverfahren	laufend
Programm zur Entwicklung und Erschließung der Künste	Standardverfahren, Beirat erstellt Empfehlungsliste	Ausschreibung
Selbstständige Publikationen	Standardverfahren, Kommission erstellt Entscheidungsvorschlag	laufend
Referierte Publikationen	Standardverfahren	laufend
Wissenschaftskommunikations-Programm	Standardverfahren	Ausschreibung

¹ Unter diesem wurden diverse Förderungsmöglichkeiten, die teilweise eine Abstimmung mit ausländischen Förderungsagenturen erforderten, zusammengefasst.

Quellen: FWF; Darstellung RH

²⁸ So kam das Förderungsinstrument Strukturaufbau-Studio nur im Programm Research Studios Austria zur Anwendung; das Förderungsinstrument Innovationsnetzwerk kam nur im Programm COIN zur Anwendung. Beide Förderungsinstrumente hatten jedoch einen sich teils überschneidenden Bereich.

20.2 (1) Der RH stellte fest, dass die bei der FFG im Jahr 2011 vorgenommene Unterteilung in 33 Förderungsinstrumente eine Vereinfachung gegenüber den 76 Programmlinien gebracht hatte. Er wies jedoch kritisch auf die weiterhin bestehende komplexe Unterteilung in 33 Förderungsinstrumente zur Durchführung von 41 Programmen (2013) hin. Darüber hinaus waren für den RH die Abgrenzung der Förderungsinstrumente untereinander und die Abgrenzung zwischen Förderungsinstrumenten und Programmen nicht immer nachvollziehbar. Die Unterteilung der Förderungsvergabe der FFG in vier verschiedene Auswahlverfahren war nach Auffassung des RH sachlich gerechtfertigt.

Der RH empfahl der FFG, die bestehenden Förderungsinstrumente in Abstimmung mit den zuständigen Ressorts stärker zu konzentrieren und ihre Anzahl zu senken, um eine Vereinfachung bei der Abwicklung der Förderungsvergaben sowie höhere Transparenz zu erreichen.

(2) Der RH hielt fest, dass der FWF seine Förderungsmaßnahmen in 17 Programme unterteilte. Er erachtete die Beschränkung auf ein Standardverfahren bei der Förderungsvergabe, von dem es in spezifischen Programmen Abweichungen gab, grundsätzlich als zweckmäßig.

20.3 (1) *Laut Stellungnahme der FFG nehme sie die Empfehlung des RH an; sie verwies weiters auf ihr Mehrjahresprogramm 2015 bis 2017, das einen Review der Programme und Instrumente im Jahr 2015 im Dialog mit den zuständigen Ressorts vorsehe.*

(2) *Laut Stellungnahme des BMVIT würden weitere Vereinfachungen der Programmstruktur der FFG nicht grundsätzlich eine Verbesserung darstellen, weil auch auf Bedarfsgerechtigkeit, Effizienz und Effektivität der Förderungsangebote geachtet werden müsse. Die Instrumentenstruktur unterliege einer ständigen Überprüfung, wobei das BMVIT die FFG weiterhin bei der Umsetzung eines – zwischen größtmöglicher Einfachheit und mindestnotwendiger Spezialisierung ausgewogenen – Förderungsangebots unterstützen werde.*

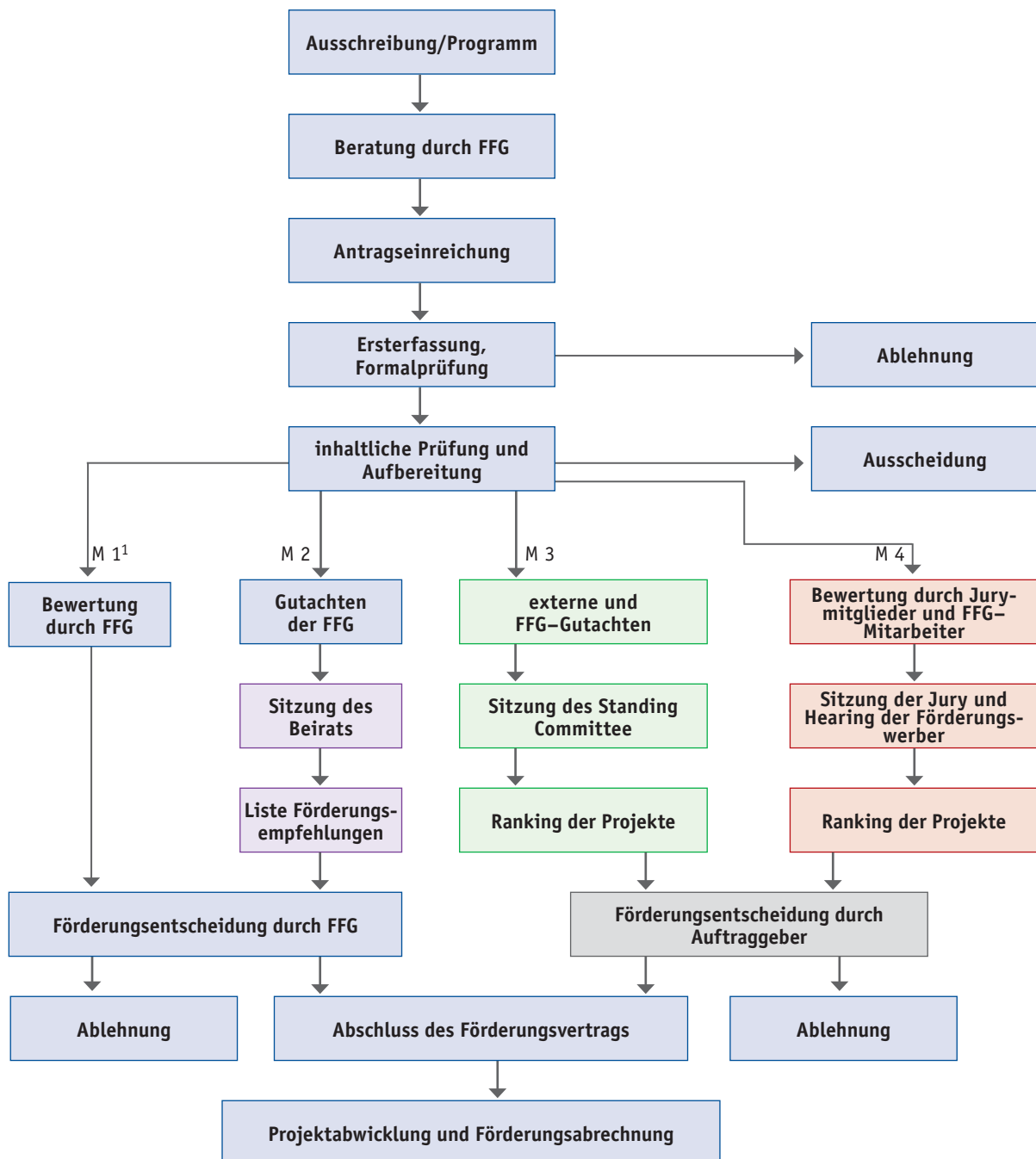
20.4 Der RH erwiderte dem BMVIT, dass insbesondere im Hinblick auf die festgestellten Überschneidungen, Überlappungen und Parallelitäten bei manchen Förderungsinstrumenten deren Konzentration nicht notwendigerweise zu einem Verlust an Bedarfsgerechtigkeit, Effizienz und Effektivität führt. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung

Geschäftsprozesse von der Ausschreibung bis zur Förderungsabrechnung

21.1 (1) Die Förderungsabwicklung durch die FFG (Ausschreibung bis Förderungsabrechnung) gliederte sich – je nach Auswahlverfahren – in folgende Geschäftsprozesse:

Abbildung 3: Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung FFG



¹ M 1, M 2, M 3, M 4: Verfahrensarten für die Auswahl der Förderungsanträge zur Förderungsentscheidung
Quellen: FFG; Darstellung RH

Die aufgrund eines Programms oder anlässlich einer Ausschreibung elektronisch eingereichten Anträge wurden formal geprüft. In allen Auswahlverfahren (M 1 bis M 4) nahm die FFG eine inhaltliche Prüfung vor.

Im Auswahlverfahren M 1 erfolgte dann eine Bewertung durch die FFG, in den Auswahlverfahren M 2, M 3 und M 4 eine Begutachtung durch FFG-Mitarbeiter, externe Gutachter oder Mitglieder einer Jury. Die Förderungsentscheidung in den Auswahlverfahren M 1 und M 2 lag bei der Geschäftsführung der FFG, in den Auswahlverfahren M 3 und M 4 beim Auftraggeber (Bundesministerien, Länder).

Die FFG verfügte für die Förderungsabwicklung (Ausschreibung bis Förderungsabrechnung) über folgende Prozessbeschreibungen:

- „Ausschreibung und Beratung durchführen“, unterteilt in die Sub-Prozesse „Ausschreibung vorbereiten“ und „Ausschreibung bekanntmachen und Beratung“;
- „Projekte auswählen“;
- „Förderungsvertrag erstellen und Vertragsänderungen durchführen“;
- „Projektcontrolling“.

Die Prozessbeschreibungen kamen bei allen vier Auswahlverfahren zur Anwendung.²⁹ Sie waren über die Intranet-Seite der FFG für alle Mitarbeiter zugänglich. Die Prozessbeschreibungen enthielten – mittels Links – zahlreiche Verweise auf andere Intranet-Dokumente, die Prinzipien der einzelnen Verfahrensschritte darstellten oder weiterführende Informationen enthielten (Qualitätsstandards). Dokumente aus dem Bereich Basisprogramme³⁰, welche lediglich bestimmte Mitarbeiter benötigten, waren nur diesen zugänglich.

Die Prozessbeschreibung „Projekte auswählen“ enthielt Verweise auf 38 weitere mitgeltende Unterlagen, die unterschiedlichste Themen behandelten. Diese mitgeltenden Unterlagen, die auch die Unterschiede zwi-

²⁹ Für die Abwicklung von Förderungen im Auswahlverfahren M 1 hatte die FFG ein Dokument mit adaptierten Prozessbeschreibungen speziell zur Abwicklung von Kleinstförderungen, wobei die generellen Regeln wie Unterschriftenordnung und Vier-Augen-Prinzip auch hier galten.

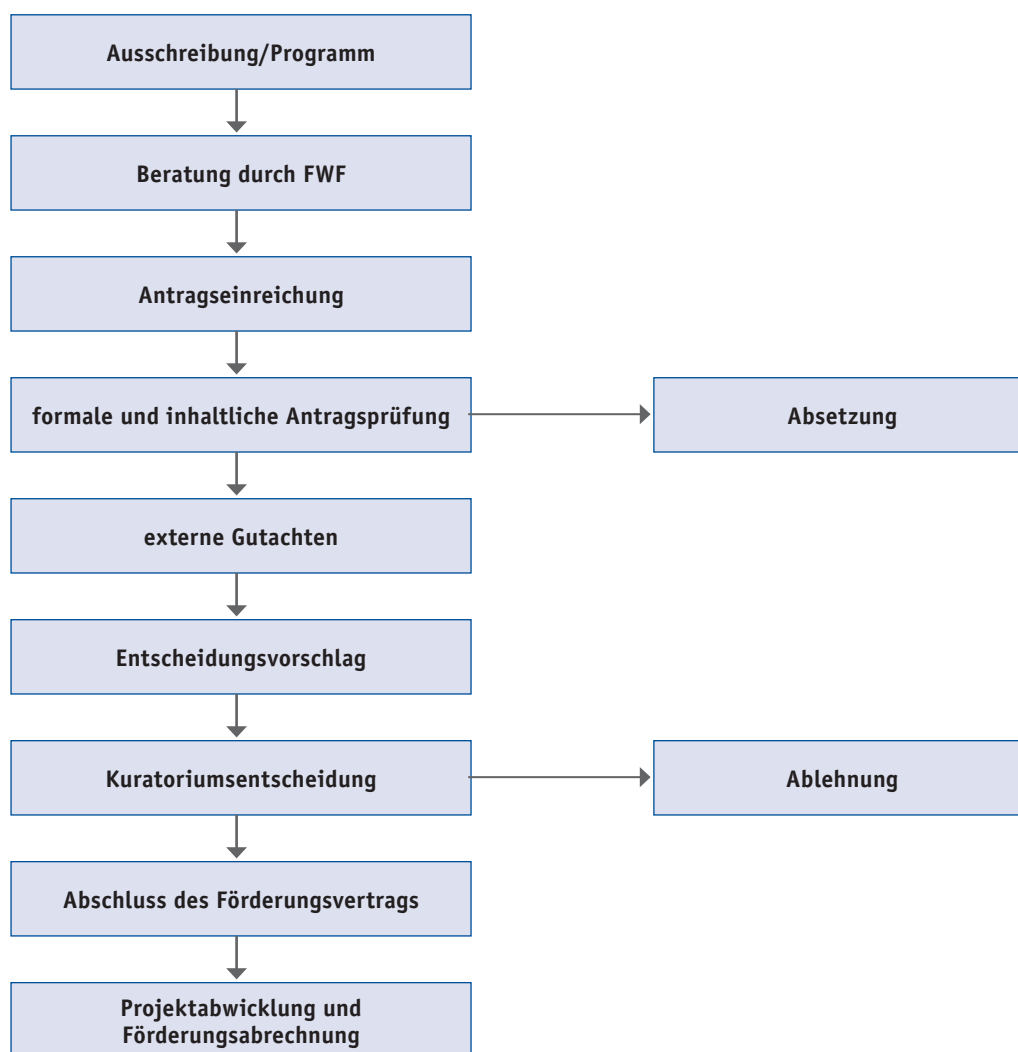
³⁰ Bei diesen Programmen des Auswahlverfahrens M 2 begutachteten Mitarbeiter der FFG die Förderungsanträge, wogegen bei den Auswahlverfahren M 3 und M 4 Externe die Förderungsanträge begutachteten.

Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung

schen den vier Arten der Auswahlverfahren darstellten, waren zum Teil inhaltlich inkohärent und aktualisierungsbedürftig.³¹

(2) Die Förderungsabwicklung durch den FWF (Ausschreibung bis Förderungsabrechnung) gliederte sich im Standardverfahren in folgende Geschäftsprozesse:

Abbildung 4: Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung FWF



Quellen: FWF; Darstellung RH

³¹ In den Dokumenten über Prinzipien der Auswahlverfahren M 3 und M 4 fanden sich teilweise Elemente, die zu den jeweils anderen Auswahlverfahren gehörten. In einem weiteren Dokument fanden sich in einem Textabschnitt über Kostenkürzungen Ausführungen zur Vermeidung von Befangenheiten und zur Vertraulichkeitsverpflichtung der Mitglieder von Bewertungsgremien.

Die aufgrund eines Programms oder einer Ausschreibung eingereichten Anträge wurden einem Referenten, einem Stellvertreter sowie einem wissenschaftlichen und einem administrativen Projektbetreuer zugeteilt. Der administrative Projektbetreuer prüfte den Antrag formal auf Vollständigkeit, der wissenschaftliche Projektbetreuer nahm eine erste inhaltliche Prüfung des Antrags vor. Nicht verbesserungsfähige formale Mängel führten zur Absetzung des Antrags.

Vollständige Anträge wurden vom Referenten geprüft, der entweder die Begutachtung durch externe Gutachter oder die Absetzung des Antrags vorschlug. Die externen Gutachten wurden vom Referenten und seinem Stellvertreter kommentiert und vom wissenschaftlichen Projektbetreuer in einem Entscheidungsvorschlag zusammengefasst, über den das Kuratorium im Sinne einer Ablehnung des Antrags oder einer Förderungszusage entschied.

Der FWF verfügte über keine vollständige Darstellung seiner Prozessabläufe. Der regelmäßig aktualisierte „Leitfaden Zusammenarbeit ReferentInnen & StellvertreterInnen und Sekretariat des FWF“ (FWF-Leitfaden) sowie weitere interne Dokumente enthielten teilweise Regelungen – wie bspw. zur Projektauswahl, zum Vorgehen bei Interessenkonflikten – sowie Kontrollmechanismen zur gesetz- und satzungsmäßigen Förderungsvergabe.

Im Jahr 2012 begann der FWF, unterstützt durch ein Beratungsunternehmen³², seine Geschäftsprozesse in einer sogenannten Prozesslandkarte zu beschreiben. Das Projekt mündete in eine – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 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.

- 21.2** (1) Der RH hielt fest, dass die Prozessbeschreibungen der FFG sämtliche Stufen der Förderungsvergabe in den verschiedenen Auswahlverfahren darstellten.

Er wies jedoch darauf hin, dass die Prozessbeschreibungen teilweise unübersichtlich waren und dadurch eine fehlerfreie Anwendung erschwerten. Dies traf insbesondere auf die umfangreiche Prozessbeschreibung „Projekte auswählen“ zu. Ferner hielt der RH fest, dass die Prozessbeschreibungen – sowie mitgeltende Dokumente – teils nicht

³² Die Kosten für die Beratung beliefen sich auf 7.200 EUR. Vor der Auswahl des beauftragten Unternehmens holte der FWF insgesamt drei Vergleichsangebote ein; das beauftragte Unternehmen hatte das preiswerteste Angebot vorgelegt.

Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung

aktuell waren. Er empfahl der FFG, die Prozessbeschreibungen und die mitgeltenden Dokumente auf Aktualität, Kohärenz und bessere Übersichtlichkeit zu überprüfen.

(2) Der RH kritisierte beim FWF das Fehlen einer vollständigen Darstellung der Prozessabläufe bei der Förderungsvergabe. Er empfahl dem FWF, die Prozesslandkarte zügig fertigzustellen und Prozessbeschreibungen mit klar festgelegten Zuständigkeiten und integrierten Kontrollmechanismen zu erarbeiten.

21.3 (1) *Laut Stellungnahme der FFG arbeite sie bereits an der Umsetzung der Empfehlung. Die Verbesserung der Dokumente werde als laufender Prozess zur Qualitätssicherung wahrgenommen, die Empfehlung würde bis Ende 2015 umgesetzt werden.*

(2) Der FWF verwies zur Kritik des RH am Fehlen einer vollständigen Darstellung der Prozessabläufe (TZ 21, 24, 25, 26, 28 und 29) in seiner Stellungnahme auf die aus seiner Sicht umfassende Darstellung aller Verfahrensschritte bis zur Förderungsentscheidung im FWF-Leitfaden. Darüber hinaus betreibe der FWF die vollständige Beschreibung der wichtigsten operativen Risiken sowie nach Maßgabe der verfügbaren Ressourcen die Vervollständigung der Prozessbeschreibungen weiter.

21.4 Der RH erwiderte dem FWF, dass der FWF-Leitfaden nicht sämtliche Elemente einer Prozessbeschreibung enthielt, und verblieb daher bei seiner Empfehlung.

IKS-Elemente bei der Förderungsabwicklung

Fallauswahl

22 Der RH wählte bei der FFG und dem FWF je drei Förderungsfälle exemplarisch aus³³, anhand derer er den Ablauf der Förderungsvergabe jeweils im Abstrakten (Soll-Prozess; TZ 23.1 bis TZ 30.1; jeweils (1) für FFG und (3) für FWF) und im Konkreten (Ist-Prozess; TZ 23.1 bis TZ 30.1; jeweils (2) für FFG und (4) für FWF) überprüfte.

³³ Betreffend die FFG wählte der RH aus sämtlichen Förderungsfällen aus dem Basisprogramm mit Bewilligungsdatum im Jahr 2010, aus dem Programm COIN mit Bewilligungsdatum im Jahr 2012 und aus dem Programm Neue Energien 2020 mit Ausschreibungs- und Bewilligungsdatum im Jahr 2009 nach dem Zufallsprinzip je einen Förderungsfall aus.

Betreffend den FWF wählte der RH aus sämtlichen Förderungsfällen aus dem Programm Einzelprojekte mit Bewilligungsdatum im Jahr 2010 und im Jahr 2013 sowie aus dem Translational Research Programm mit Bewilligungsdatum im Jahr 2011 nach dem Zufallsprinzip je einen Förderungsfall aus.

Beratung der Antragsteller

23.1 (1) Bei der FFG gab es eine Prozessbeschreibung über die telefonische oder persönliche Beratung von Förderungsinteressenten und ein Dokument mit den zu beachtenden Prinzipien (z.B. Gleichbehandlung aller Förderungswerber, Geheimhaltung und Datenschutz bei der Beratung). Eine Dokumentationspflicht zum Stattfinden oder zum Inhalt von Beratungsgesprächen bestand nicht.

(2) In den vom RH überprüften Förderungsfällen der FFG befanden sich keine Aufzeichnungen über allfällige Beratungsgespräche.

(3) Der FWF verfügte über keine schriftlichen Regelungen für Beratungsgespräche mit Förderungsinteressenten.

(4) In den Papierakten und elektronischen Aufzeichnungen der vom RH ausgewählten Förderungsfälle des FWF befanden sich keine Aufzeichnungen über allfällige Beratungsgespräche.

23.2 (1) Der RH bewertete die bei der FFG bestehende Prozessbeschreibung und die Qualitätskriterien zur Beratung von Antragstellern als zweckmäßig. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass keine Aufzeichnungen über Beratungsgespräche vorlagen und somit deren Stattfinden, die Teilnehmer sowie der Gesprächsinhalt nicht nachvollziehbar waren.

Der RH empfahl der FFG, zumindest für umfangreiche Beratungsgespräche eine Verpflichtung zur Führung von Aufzeichnungen festzulegen.

(2) Der RH kritisierte, dass der FWF für die Beratung keine Vorgaben oder Standards festgelegt hatte. Dies barg das Risiko einer Ungleichbehandlung von potenziellen Antragstellern.

Er empfahl dem FWF, schriftliche Vorgaben für Beratungsgespräche auszuarbeiten, die Qualitätsstandards festlegen sowie eine Aufzeichnungsverpflichtung zumindest für umfangreiche Beratungsgespräche enthalten sollten.

23.3 (1) Die FFG teilte in ihrer Stellungnahme mit, die Empfehlung sei bereits in einem internen Projekt eingespielt, dessen Ergebnis dann in die entsprechende Prozessbeschreibung integriert werde.

(2) Der FWF verwies in seiner Stellungnahme auf seine vielfältigen Beratungsangebote in Form von Informationsveranstaltungen bis zu persönlichen Gesprächen über administrative Abläufe und fachdiszipli-

Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung

näre Details. Er bespreche im Kontext von Schulungen die häufigsten Fragestellungen und vereinbare dabei Standards. Weiters zeige sich in einer 2013 durchgeführten Befragung aller Wissenschaftler deren hohe Zufriedenheit mit der Beratung des FWF.

- 23.4** Der RH wies nochmals darauf hin, dass der FWF über keine schriftlichen Regelungen für Beratungsgespräche mit Förderungsinteressenten verfügte, weshalb das Risiko einer Ungleichbehandlung bestand. Er verblieb deshalb bei seiner Empfehlung.

Antragseinreichung und Auswahl der Bearbeiter

- 24.1** (1) Die Leiter der jeweiligen Bereiche der FFG verteilten die elektronisch eingegangenen Förderungsanträge zur weiteren Bearbeitung an ihre Mitarbeiter (Programmmanager, technische und wirtschaftliche Sachbearbeiter). Diese waren gemäß der internen Antikorruptionsrichtlinie verpflichtet, Befangenheiten zu melden. Eine Verpflichtung zur Aufzeichnung der Durchführung einer Befangenheitsprüfung bestand nicht.

(2) Die exemplarisch überprüften Förderungsfälle der FFG wurden jeweils von Mitarbeitern der dafür zuständigen Bereiche bearbeitet. Die Akten enthielten keine Aufzeichnungen über die Vornahme einer Prüfung der Befangenheit der Mitarbeiter.

(3) Der FWF-Leitfaden gab zwar einen Überblick über die Zuteilung der Förderungsanträge, beschrieb jedoch den Geschäftsprozess der Antragseinreichung und Auswahl der Bearbeiter nicht näher.

Das Sekretariat der Geschäftsstelle ordnete die Anträge den fachlich nahestehenden Referenten und Stellvertretern zu, von denen einer als der die Gutachter nominierende, der andere als der die Gutachten kommentierende eingesetzt wurde. Gemäß FWF-Leitfaden sollten die Referenten und Stellvertreter nach der Zuteilung allfällige Befangenheiten³⁴ bekanntgeben. Der FWF führte eine Auflistung der institutionellen und der bekanntgegebenen persönlichen Befangenheiten der Referenten und Stellvertreter. Die Auflistung war unvollständig.

³⁴ Wissenschaftliche Zusammenarbeit und/oder gemeinsame Publikationen können zu persönlichen Befangenheiten führen, die bekanntzugeben waren.

(4) Die Referenten und Stellvertreter der beim FWF exemplarisch überprüften Förderungsfälle waren weder institutionell noch persönlich³⁵ befangen. Es gab keine Aufzeichnungen über das Stattfinden einer Befangenheitsprüfung der Referenten, Stellvertreter und Mitarbeiter.

24.2 (1) Der RH bewertete die Zuteilung der Förderungsanträge in der FFG an ihre Mitarbeiter grundsätzlich als zweckmäßig.

Er empfahl jedoch der FFG, bei der Erstprüfung der Förderungsanträge die Prüfung der Befangenheit der Mitarbeiter nachvollziehbar aufzuzeichnen.

(2) Die im FWF–Leitfaden enthaltene Prozessbeschreibung genügte nach Ansicht des RH nicht dem Erfordernis einer umfassenden, transparenten Prozessbeschreibung. Er verwies auf seine Empfehlung in TZ 21, die Prozesslandkarte fertigzustellen und Prozessbeschreibungen zu erarbeiten, die sowohl die Zuteilung von Förderungsanträgen an die Referenten, Stellvertreter und Mitarbeiter als auch den Umgang mit deren Befangenheit und diesbezügliche Dokumentationspflichten regeln.

Ferner empfahl der RH dem FWF, die Auflistung der bereits bekanntgegebenen Befangenheiten der Referenten und Stellvertreter zu vervollständigen.

24.3 (1) *Laut Stellungnahme der FFG habe sie bereits erste Diskussionen zum Aspekt der Prüfung und Dokumentation von gemeldeten Befangenheiten abgehalten.*

(2) *Laut Stellungnahme des FWF sei die Empfehlung des RH umgesetzt. Die Liste der bekanntgegebenen Befangenheiten der Referenten und Stellvertreter sei bereits ein Arbeitsbehelf bei der Befangenheitsprüfung.*

Formalprüfung

25.1 (1) Die Formalprüfung umfasste die Prüfung der grundsätzlichen Eignung, formalen Richtigkeit und Vollständigkeit der eingereichten Anträge sowie des Vorliegens allfälliger weiterer, in den Ausschreibungsunterlagen definierter Formalkriterien.

³⁵ gemäß den bekanntgegebenen Befangenheiten

Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung

Das elektronische Einreichsystem³⁶ der FFG verhinderte ein verspätetes Einreichen von fristgebundenen Förderungsanträgen, womit sich eine gesonderte Prüfung der Rechtzeitigkeit fristgebundener Anträge erübrigte.

Falls die Anträge behebbare Mängel aufwiesen, forderte die FFG die Antragsteller zur Verbesserung auf, unbehebbar Mängel führten zur Ablehnung des Förderungsantrags.

In der Prozessbeschreibung und den weiterführenden Dokumenten war das Vier-Augen-Prinzip bei der Formalprüfung und der Mängelbehebung verankert. Das elektronische Aktensystem³⁷ erforderte eine Bestätigung der Formalprüfung durch zwei Mitarbeiter, widrigenfalls der nächste Schritt nicht durchgeführt werden konnte.

(2) Bei allen vom RH exemplarisch überprüften Förderungsfällen der FFG gab es Checklisten im elektronischen Akt. Mit diesen Checklisten überprüften die Mitarbeiter der FFG die Erfüllung der Formalkriterien der eingereichten Anträge. In einem Förderungsfall forderte die FFG den Antragsteller zur Behebung von Mängeln durch Nachreichung von Unterlagen auf. Das Vier-Augen-Prinzip wurde eingehalten.

(3) Der FWF verfügte über keine Prozessbeschreibung für die Formalprüfung. Der FWF-Leitfaden sah vor, Förderungsanträge, die nicht in die Zuständigkeit des FWF fielen oder unbehebbar Mängel aufwiesen, abzusetzen. Der Antragsteller musste behebbare Mängel binnen einer festgesetzten Frist beheben, um eine Absetzung seines Antrags zu verhindern.

Die Sonderrichtlinie zum Translational Research Programm des BMVIT sah vor, dass nicht rechtzeitig eingereichte und nicht vollständige Anträge ohne weitere Prüfung abzulehnen waren.

(4) Die exemplarisch überprüften Förderungsfälle des FWF enthielten Checklisten zur Überprüfung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen. Die Bearbeiter der Förderungsfälle waren im elektronischen Akt ersichtlich. Das Vier-Augen-Prinzip wurde eingehalten.

Im überprüften Förderungsfall des Translational Research Programms war das Datum der Antragseinreichung aus den Unterlagen nicht nachvollziehbar. Der FWF schied trotz des Fehlens einzelner Unterlagen

³⁶ eCall

³⁷ FFF04

den Förderungsantrag nicht aus, sondern forderte den Antragsteller zur Nachreichung von Unterlagen auf.

25.2 (1) Der RH stellte fest, dass bei der FFG die Durchführung der Formalprüfung die Erfordernisse wirksamer Kontrollen erfüllte. Er hob die durchgehende Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips hervor.

(2) Unter Hinweis auf die in den exemplarisch überprüften Fällen festgestellten Mängel bei der Formalprüfung empfahl der RH dem FWF, verstärkt auf die Einhaltung von Formalkriterien in Sonderrichtlinien und auf die Dokumentation der förderungsrelevanten Sachverhalte zu achten.

Zudem verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 21, die Prozesslandkarte fertigzustellen und Prozessbeschreibungen zu erarbeiten, um allgemeine Regelungen hinsichtlich der Formalprüfung festzuschreiben.

25.3 *Laut Stellungnahme des FWF stimme er der Empfehlung des RH zu. Die Problematik sei inzwischen durch geänderte Regelungen bei Nachreichungen entschärft.*

Inhaltliche Prüfung und Aufbereitung – Begutachtung

26.1 (1) Für die Begutachtung der Förderungsanträge verfügte die FFG über Prozessbeschreibungen für die Auswahlverfahren M 2, M 3 und M 4 („Projekte auswählen“) sowie ergänzende Dokumente.³⁸

Im Auswahlverfahren M 2 erstellten Mitarbeiter der FFG interne Gutachten über wirtschaftliche und technische Aspekte der eingereichten Projekte. Für diesen Bereich bestanden gesonderte Regelungen der Gutachtenserstellung, die nur den in diesem Bereich tätigen Mitarbeitern zugänglich waren. Die Mitarbeiter mussten eine allfällige Befangenheit aktiv melden. Je ein technischer und wirtschaftlicher Sachbearbeiter erstellte die internen Gutachten, die jeweils ein weiterer Mitarbeiter einer Qualitätsprüfung unterzog.

Im Bereich der Auswahlverfahren M 3 und M 4 erstellten Mitarbeiter der FFG zur Information des Bewertungsgremiums eine inhaltliche und wirtschaftliche Aufbereitung der Förderungsanträge. Sie erfolgte gemäß den Qualitätsstandards, die auch festlegten, dass verschiedene Personen die inhaltliche und die wirtschaftliche Aufbereitung vornehmen sollten.

³⁸ Für das Auswahlverfahren M 1 gab es eine eigene Prozessbeschreibung; vertiefte Begutachtungen führte die FFG nicht durch (siehe TZ 21).

Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung

Die Mitglieder der Bewertungsgremien in den Auswahlverfahren M 3 und M 4 erhielten die Förderungsanträge elektronisch. Sie mussten vor Einsicht in die Anträge ihre Unbefangenheit sowie vertrauliche Behandlung der Antragsinhalte bestätigen. Auch konnten die Mitglieder des Bewertungsgremiums während der Einsicht in den Antrag eine bekannt gewordene Befangenheit elektronisch melden.

(2) Die drei vom RH exemplarisch überprüften Förderungsfälle der FFG betrafen in zwei Fällen das Auswahlverfahren M 3, in einem Fall das Auswahlverfahren M 2. Die M 3-Fälle enthielten eine technische und wirtschaftliche Aufbereitung für die Mitglieder des Bewertungsgremiums; im Förderungsfall des Auswahlverfahrens M 2 enthielt der elektronische Akt die von zwei Mitarbeitern der FFG erstellten und von zwei Qualitätsprüfern geprüften internen Gutachten. In allen genannten Fällen waren keine Befangenheiten festzustellen.

(3) Der FWF verfügte über keine Prozessbeschreibung der Projektbegutachtung. Der FWF-Leitfaden beschrieb jedoch einzelne Regelungen zur Begutachtung von Förderungsanträgen durch (meist ausländische) Experten. Die Anzahl der Gutachten hing von der beantragten Förderungssumme ab, es waren jedoch mindestens zwei Gutachten einzuholen.

Nach einer ersten Befangenheitsprüfung erhielten die Gutachter eine Anfrage des FWF sowie eine Kurzbeschreibung des Projekts. Erst nachdem die angefragten Gutachter zugesagt hatten, übermittelte der FWF die volle Beschreibung des Projekts sowie die Mitteilung, dass Unbefangenheit angenommen würde, solange der Gutachter keine Meldung machte. Die Antragsteller erfuhren nicht, wer die Gutachter waren; lediglich Teile der Gutachten wurden den Antragstellern nach der Entscheidung über den Förderungsantrag kommuniziert.

(4) Die Gutachter in den vom RH exemplarisch überprüften Förderungsfällen wurden vom Referenten bzw. dem Referenten und dem Stellvertreter nominiert. Der FWF schrieb vier, fünf und sechs Gutachter an.³⁹ Pro Förderungsfall wurden letztlich zwei externe Gutachten erstellt.

26.2 (1) Der RH stellte fest, dass die Prozesse der FFG zur Erstellung interner Gutachten das Vier-Augen-Prinzip sowohl bei der inhaltlichen als auch bei der wirtschaftlichen Begutachtung einhielten. Die FFG befolgte durch den eingeschränkten Zugang ihrer Mitarbeiter zu gesonderten Regelungen im Auswahlverfahren M 2 auch das IKS-Prinzip der Mindestinformation.

³⁹ Ein Gutachter lehnte die Gutachtenserstellung wegen eines Interessenkonflikts ab; drei Gutachter reagierten nicht auf die Schreiben des FWF, drei Gutachter lehnten wegen Arbeitsüberlastung und zwei wegen fehlenden Spezialwissens auf dem Forschungsgebiet ab.

Weiters hielt der RH positiv fest, dass auch während der Begutachtung und Bewertung der Projekte durch die Mitglieder der Bewertungsgremien Interessenkonflikte und Befangenheiten zu melden waren.

(2) Der RH stellte fest, dass der FWF der Befangenheitsprüfung von Gutachtern großes Augenmerk schenkte. Die Zusicherung des FWF an die Gutachter, deren Anonymität zu wahren, war nach Ansicht des RH zweckmäßig, die Unabhängigkeit und Unbefangenheit der Gutachter sicherzustellen. Hinsichtlich der fehlenden Prozessbeschreibung verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 21.

Auswahl der Projekte

- 27.1** (1) Die Projektauswahl der Auswahlverfahren M 2 bis M 4⁴⁰ der FFG war in der Prozessbeschreibung „Projekte auswählen“ sowie in Prinzipiendokumenten dargestellt. Eine Meldeverpflichtung bei Befangenheit der Mitglieder eines Bewertungsgremiums war bereits bei der Einsicht und Vorbewertung vorgesehen.

Gemäß Prozessbeschreibung beriet das Bewertungsgremium im Auswahlverfahren M 2 über die von den internen Gutachtern der FFG erstellten Vorschlagslisten und traf eine fachliche Förderungsentscheidung. In den Auswahlverfahren M 3 und M 4 gab das gesamte Bewertungsgremium eine Förderungsempfehlung ab. Die Empfehlungsliste wurde dann dem Auftraggeber des jeweiligen Programms zur Entscheidung übermittelt.

(2) In dem exemplarisch überprüften Förderungsfall des Auswahlverfahrens M 2 führte das Bewertungsgremium Protokolle seiner Sitzungen. Allfällige Stimmenthaltungen wegen Befangenheit wurden nicht vermerkt. Die Bewertungsgremien der zwei überprüften Förderungsfälle des Auswahlverfahrens M 3 erstellten keine Protokolle der Sitzung.

Die Punktebewertungen sowie Kommentare der Bewertenden aller exemplarisch überprüften Förderungsfälle wurden im elektronischen Akt der FFG eingetragen.

⁴⁰ Beim Auswahlverfahren M 1 handelte es sich um ein vereinfachtes Verfahren (siehe TZ 21).

Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung

(3) Das Kuratorium des FWF traf bei den meisten Programmen des FWF die Förderungsentscheidung.⁴¹ Der FWF-Leitfaden enthielt Vorschriften zur Vorbereitung und zum Ablauf der Kuratoriumssitzung. Weiters enthielt die „Geschäftsordnung für die Delegiertenversammlung, das Kuratorium und das Präsidium des FWF“ Regelungen zur Befangenheit von Mitgliedern der Organe und zur Vertraulichkeit der Kuratoriumssitzungen.

Die wissenschaftlichen Projektbetreuer bereiteten in einem Dokument, in dem auch Befangenheiten von Kuratoriumsmitgliedern angeführt waren, eine Zusammenfassung der Gutachten und Benotung der Projekte vor. Die Kuratoriumsmitglieder waren verpflichtet, bei Befangenheiten während der Diskussion über den Förderungsantrag den Raum zu verlassen.

(4) Obwohl in den exemplarisch überprüften Förderungsfällen des FWF Befangenheiten von Kuratoriumsmitgliedern auftraten, vermerkten die Protokolle der Kuratoriumssitzungen entsprechende Stimmenthaltungen wegen Befangenheit nicht.

27.2 (1) Der RH kritisierte das Fehlen von Aufzeichnungen über allfällige Stimmenthaltungen bei der FFG.

Er empfahl der FFG, im Sinne eines transparenten Ablaufs der Entscheidungsprozesse Aufzeichnungen über Stimmenthaltungen wegen Befangenheit der Mitglieder der Bewertungsgremien zu führen.

(2) Der RH erachtete die schriftlichen Befangenheitsregeln des Kuratoriums im FWF als zweckmäßig. Er vertrat jedoch die Auffassung, dass aufgrund der Zusammensetzung des Kuratoriums (siehe TZ 4) das Risiko der Mitentscheidung von befangenen Kuratoriumsmitgliedern relativ hoch war. Der RH empfahl daher dem FWF, Stimmenthaltungen bei Befangenheiten von Kuratoriumsmitgliedern im Protokoll der Kuratoriumssitzungen zu vermerken.

27.3 (1) *Laut Stellungnahme der FFG sei den Mitarbeitern bereits die Verpflichtung zur Aufzeichnung von Stimmenthaltungen kommuniziert worden.*

(2) *Der FWF teilte in seiner Stellungnahme mit, er habe die Empfehlung bereits während der Gebarungsüberprüfung aufgegriffen und umgesetzt.*

⁴¹ Ausnahmen bestanden z.B. beim Translational Research Programm: Das Kuratorium gab eine Förderungsempfehlung, die dem Bridge-Beirat übermittelt wurde, der diese bei Zustimmung an das BMVIT zur Förderungsentscheidung übermittelte.

Erstellung und Abschluss des Förderungsvertrags

28.1 (1) Im Auswahlverfahren M 2⁴² traf die Geschäftsführung der FFG die Förderungsentscheidung, war jedoch gemäß FFG-RL⁴³ an die fachliche Entscheidung des Bewertungsgremiums gebunden und konnte von dieser nur in jenen Fällen abweichen, für die die richtliniengemäß vorgesehene Geschäftsordnung dies normierte. Eine derartige Fälle regelnde Geschäftsordnung der FFG existierte nicht.

In den der FFG zur Abwicklung überlassenen Programmen (Auswahlverfahren M 3 und M 4) traf der Auftraggeber⁴⁴ seine Förderungsentscheidung aufgrund der Empfehlungen der Bewertungsgremien und übermittelte die Entscheidung an die FFG, die zur Vertragserrichtung und –unterzeichnung ermächtigt war.

Die seit 2012 bestehende Prozessbeschreibung „Fördervertrag erstellen und Vertragsänderungen durchführen“ und weitere Dokumente enthielten Regelungen und Informationen zur Prüfung der Auflagenerfüllung vor Vertragsabschluss sowie für das Erstellen und Versenden des Vertragsentwurfs. Für diese Vorgänge war das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten.⁴⁵

Die Versendung des Vertragsentwurfs erfolgte seit 2012 elektronisch. Nach Annahme des Vertragsentwurfs durch den Antragsteller erhielt dieser eine gemäß Unterschriftenordnung von beiden Geschäftsführern unterzeichnete Vertragsurkunde.

(2) Die Vertragsentwürfe der exemplarisch vom RH überprüften Förderungsfälle der FFG paraphierten zwei Mitarbeiter der FFG. In allen Projekten legten die Bewertungsgremien vor Vertragsabschluss zu erfüllende Auflagen fest. Die Prüfung der Auflagenerfüllung erfolgte nach der ab 2012 geltenden Prozessbeschreibung durch zwei Mitarbeiter der FFG; in zwei Förderungsfällen, in denen die Vertragserstellung vor 2012 erfolgte, war die Prüfung durch zwei Mitarbeiter nicht dokumentiert.

(3) Der FWF verfügte über keine Prozessbeschreibungen zur Erstellung des Förderungsvertrags, lediglich die – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unvollständige – Prozesslandkarte (siehe TZ 21) enthielt den

⁴² Beim Auswahlverfahren M 1 handelte es sich um ein vereinfachtes Verfahren (siehe TZ 21).

⁴³ Richtlinien für die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft m.b.H. zur Förderung von Forschung, Technologie, Entwicklung und Innovation

⁴⁴ z.B. BMWFW, BMVIT sowie Klima- und Energiefonds

⁴⁵ Vor 2012 gab es noch nicht zur Gänze fertiggestellte Arbeitsversionen der Prozessbeschreibung „Fördervertrag erstellen und Vertragsänderungen durchführen“.

Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung

Hinweis, dass der Vertragsentwurf unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips zu erstellen war. Eine Unterschriftenordnung für die Vertragsunterzeichnung existierte nicht.

(4) Bei den vom RH exemplarisch überprüften Förderungsfällen des FWF kontrollierte und paraphierte ein Mitarbeiter den Vertragsentwurf. Ein anderer Mitarbeiter unterschrieb den Förderungsvertrag.

- 28.2** (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die FFG die in der FFG-RL vorgesehene Geschäftsordnung nicht erlassen hatte. Er verwies auf seine Empfehlung in TZ 8, eine entsprechende Geschäftsordnung zu erarbeiten oder die in diesem Zusammenhang inhaltlich notwendigen Regelungen in bereits bestehende Dokumente aufzunehmen, um die FFG-RL umzusetzen.

Der RH wies ferner darauf hin, dass vor 2012 die Prüfung der Auflagenenerfüllung unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips nicht nachvollziehbar aufgezeichnet worden war.

(2) Der RH kritisierte, dass der FWF weder über Prozessbeschreibungen für die Vertragserstellung noch über eine Unterschriftenordnung für die Vertragsunterzeichnung verfügte, obwohl nach Ansicht des RH die Erstellung eines den FWF rechtlich bindenden Förderungsvertrags einen risikobehafteten Prozess darstellte.

Wenngleich in der Praxis bei der Vertragserstellung das Vier-Augen-Prinzip grundsätzlich eingehalten wurde, widersprach die fehlende Verschriftlichung den Grundsätzen der Transparenz. Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 21 und empfahl dem FWF weiters, umgehend eine Unterschriftenordnung zu erlassen, um die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten nachvollziehbar zu regeln und damit das IKS zu verbessern.

- 28.3** (1) *Die FFG anerkannte die Kritik des RH an der fehlenden Regelung jener Fälle im Auswahlverfahren M 2, in denen die Geschäftsführung von der fachlichen Entscheidung des Beirats abgehen durfte. Die ab 2015 geltenden Förderungsrichtlinien würden eine derartige Befugnis nicht mehr vorsehen, den Richtlinien und der Empfehlung des RH entsprechende Spezifikationen würden aber in die Beiratsordnung aufgenommen.*

(2) *Laut Stellungnahme des BMVIT sehe das FFG-G nur eine Geschäftsordnung hinsichtlich der Beiräte vor. Der Begriff „Geschäftsordnung der FFG“ in den im überprüften Zeitraum geltenden Förderungsrichtlinien sei missverständlich, weil das BMVIT in den Förderungsricht-*

linien keine organisationsrechtlichen Anforderungen an die FFG im Sinne einer Erlassung einer „Geschäftsordnung der FFG“ stellen könne.

(3) Der FWF teilte in seiner Stellungnahme mit, er habe bereits die Empfehlung umgesetzt und eine Unterschriftenordnung erlassen.

- 28.4** Der RH erwiderte dem BMVIT, dass § 10 Abs. 1 FFG-G die Einrichtung von Beiräten und die Erlassung einer vom Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie zu genehmigenden Geschäftsordnung vorsah. Der RH stellte klar, dass das Abgehen der Geschäftsführung von der fachlichen Entscheidung des Beirats weder in einer Geschäftsordnung noch in anderen Regelungen ausgeführt war, und verwies auf seine Ausführungen unter TZ 8.

Vertragsänderungen

- 29.1** (1) Die FFG verfügte über umfassende interne Regelungen zur Vertragsänderung. Kostenumschichtungen bei einem Vertragspartner oder zwischen Vertragspartnern waren von mindestens zwei Mitarbeitern im Vier-Augen-Prinzip zu genehmigen.

(2) In einem der exemplarisch überprüften Förderungsfälle kam es zu einer Kostenumschichtung, die allerdings erst bei der Förderungsabrechnung (vor Erstellung des Entlastungsschreibens) bekannt wurde. Die FFG genehmigte die Kostenumschichtung, ohne eine Vertragsänderung vorzunehmen und damit ohne nachvollziehbare vertragliche Deckung.

(3) Der FWF verfügte über keine Prozessbeschreibungen oder interne Regelungen zu Vertragsänderungen. Die Allgemeinen Vertragsbedingungen des FWF enthielten widersprüchliche Regelungen über genehmigungspflichtige Vertragsänderungen.

(4) In einem der exemplarisch überprüften Förderungsfälle des FWF kam es zu einer Änderung des Projektleiters. Nach Zustimmung seitens des Referenten und des Stellvertreters genehmigte das Präsidium den Projektleiterwechsel. Weder der Papierakt noch der elektronische Akt enthielt hierzu nachvollziehbare Unterlagen.

- 29.2** (1) Der RH erachtete die umfassenden Regelungen der FFG zu Vertragsänderungen zweckmäßig. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass in einem der vom RH exemplarisch überprüften Fälle der Förderungsnehmer eine Kostenumschichtung vorgenommen hatte, die einer Genehmigung bedurft hätte.

Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung

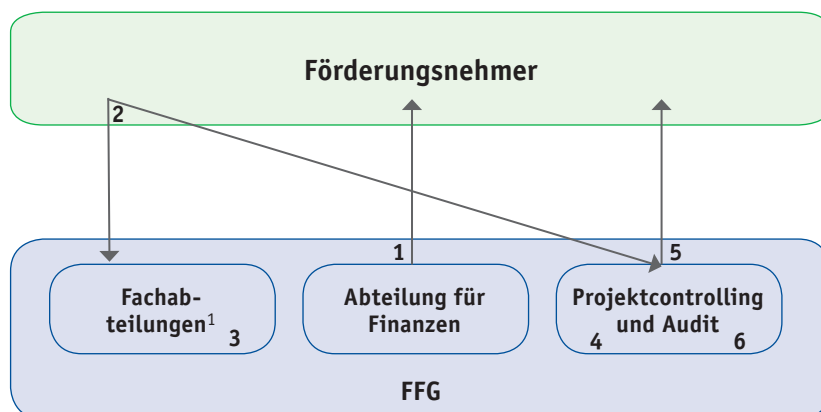
(2) Der RH bemängelte, dass beim FWF weder eine Prozessbeschreibung noch verschriftlichte Regelungen für Vertragsänderungen bestanden, wodurch auch das Risiko der Ungleichbehandlung von Vertragspartnern gegeben war. Der RH verwies auf die Empfehlung in TZ 21. Ferner empfahl er dem FWF, Vertragsänderungen in den Akten nachvollziehbar zu dokumentieren.

29.3 *Laut Stellungnahme des FWF nehme er die Empfehlung, Vertragsänderungen in den Akten nachvollziehbar zu dokumentieren, bei der Verschriftlichung und grafischen Darstellung der Kernprozesse und der Dokumentation der Zuständigkeiten sowie Kontrollmechanismen auf.*

Projektabwicklung und Förderungsabrechnung

30.1 (1) Die folgende Abbildung zeigt die Abwicklung und Abrechnung der Förderungsprojekte der FFG:

Abbildung 5: Abwicklung und Abrechnung der Förderungsprojekte FFG



¹ z.B.: Abteilung Strukturprogramme, Abteilung Basisprogramme

Quellen: FFG; Darstellung RH

[1]⁴⁶ Nach Abschluss des Förderungsvertrags überwies die Abteilung für Finanzen der FFG den Förderungsnehmern die Fördermittel, bei mehrjährigen Forschungsprojekten erhielten sie Teilbeträge.

[2] Die Förderungsnehmer übermittelten am Ende des Forschungsprojekts den Fachabteilungen (z.B. Abteilung Strukturprogramme, Abteilung Basisprogramme) und der Abteilung Projektcontrolling und Audit

⁴⁶ Die Zahl in eckiger Klammer bezieht sich auf die Nummerierung in der Abbildung 5.

der FFG einen Endbericht, bei mehrjährigen Projekten erfolgte jährlich die Übermittlung eines Zwischenberichts. Die Berichte enthielten insbesondere eine Gegenüberstellung der Ziele und tatsächlichen Ergebnisse, Meilensteine sowie die Ausgaben für das Förderungsprojekt.

[3] Die End- und Zwischenberichte wurden von den technischen Projektbetreuern der Fachabteilungen inhaltlich geprüft.

[4] Gleichzeitig prüften die wirtschaftlichen Projektbetreuer der Abteilung Projektcontrolling und Audit die Ausgaben der Förderungsnehmer (Tischprüfung). Bei diesen Tischprüfungen forderte der wirtschaftliche Projektbetreuer stichprobenweise Kopien von Belegen von den Förderungsnehmern an.

[5] Nach Beendigung des Projekts führten die Projektbetreuer eine Endabrechnung durch und sandten dem Förderungsnehmer ein Entlastungsschreiben.

[6] Im Zuge der Endabrechnung führte die Abteilung Projektcontrolling und Audit zusätzlich Prüfungen vor Ort durch. Dabei prüfte sie insbesondere die Originalbelege. Die Auswahl der vor Ort zu prüfenden Projekte erfolgte IT-unterstützt durch ein Stichprobenverfahren. Großprojekte (ab 750.001 EUR Förderung) prüfte die FFG jedenfalls; je nach Höhe der Förderung sank bei mittleren und Kleinprojekten die Prüfwahrscheinlichkeit.

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der Prüfungen vor Ort sowie die Höhe der geprüften Ausgaben von Jänner 2013 bis Juni 2014:⁴⁷

Tabelle 7: Prüfung der Abrechnungen FFG				
Jänner 2013 bis Juni 2014	Tischprüfungen	davon Prüfungen vor Ort	Höhe der geprüften Ausgaben bei Tischprüfungen	davon Höhe der geprüften Ausgaben bei Prüfungen vor Ort
	Anzahl		in 1.000 EUR	
Zwischenberichte	890	77 (8,65 %)	161.491	40.385 (25,01 %)
Endberichte	1.548	820 (52,97 %)	1.235.521	878.270 (71,08 %)
Berichte gesamt	2.438	897 (36,79 %)	1.397.012	918.655 (65,76 %)

Quelle: FFG

⁴⁷ Die FFG erfasste seit Jänner 2013 die Prüfungen vor Ort in ihrer Datenbank systematisch.

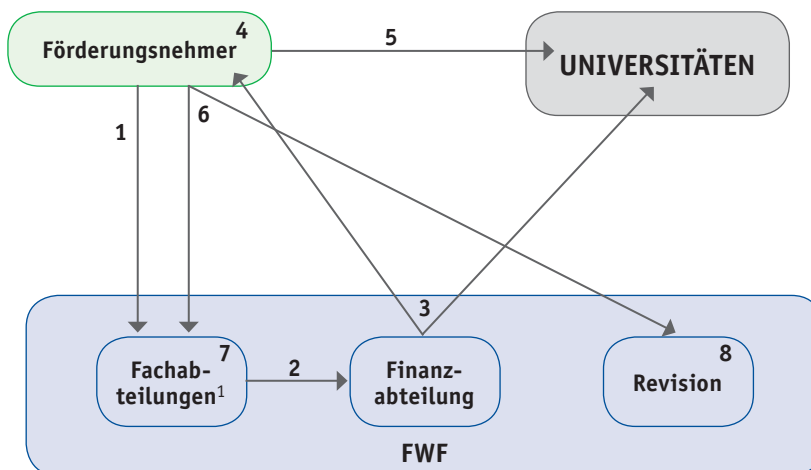
Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung

Die FFG führte zwischen Jänner 2013 und Juni 2014 insgesamt 2.438 Tischprüfungen durch; von diesen 2.438 Prüfungen kontrollierte die FFG zusätzlich 897 vor Ort (rd. 37 %). Forschungsprojekte, die in diesem Zeitraum mit einem Endbericht abgeschlossen wurden, überprüfte die FFG besonders häufig vor Ort: Von den 897 Vor-Ort-Prüfungen betraf dies 820 Prüfungen (rd. 53 %); die geprüften Ausgaben beliefen sich dabei auf 878 Mio. EUR (rd. 71 %).

(2) Die drei vom RH exemplarisch überprüften Förderungsfälle der FFG waren im Bereich der Projektabwicklung und Förderungsabrechnung vollständig dokumentiert. In den einzelnen Schritten des Geschäftsprozesses waren die Verantwortlichkeiten, die Vertretungsregelungen und das Vier-Augen-Prinzip sichergestellt.

(3) Die folgende Abbildung zeigt die Abwicklung und Abrechnung der Förderungsprojekte des FWF:

Abbildung 6: Abwicklung und Abrechnung der Förderungsprojekte FWF



¹ Abteilung Biologie und Medizin, Abteilung Mobilitäts- und Frauenprogramme
Quellen: FWF; Darstellung RH

[1]⁴⁸ Nach Abschluss des Förderungsvertrags forderten die Förderungsnehmer die Mittel bei den Fachabteilungen des FWF (z.B. Abteilung Biologie und Medizin, Abteilung Mobilität und Frauenprogramme) für maximal jeweils sechs Monate an.

⁴⁸ Die Zahl in eckiger Klammer bezieht sich auf die Nummerierung in der Abbildung 6.

[2, 3] Nach der Freigabe durch die Fachabteilungen überwies die Finanzabteilung die Mittel direkt an die außeruniversitären Förderungsnehmer oder an die Universitäten.⁴⁹

[4] Die außeruniversitären Förderungsnehmer beglichen die offenen Rechnungen.

[5] Die universitären Förderungsnehmer legten die Rechnungen den Universitäten vor, welche diese dann beglichen.

[6] Die Förderungsnehmer erstellten Jahresberichte und nach Abschluss der Projekte Endberichte.

[7] Die Berichte wurden von den Mitarbeitern der Fachabteilungen des FWF inhaltlich geprüft.

[8] Gleichzeitig prüfte die Abteilung Revision die Abrechnungen auf ihre Vollständigkeit und ziffernmäßige Richtigkeit. Bei diesen Prüfungen forderte der FWF stichprobenweise Kopien von Belegen bei den Förderungsnehmern an.

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der Prüfungen sowie die Höhe der geprüften Ausgaben im Jahr 2012:⁵⁰

Tabelle 8: Prüfung der Abrechnungen FWF		
Jahr 2012	Prüfungen	Höhe der geprüften Ausgaben
	Anzahl	in 1.000 EUR
Zwischenberichte	1.803	34.692
Endberichte	438	4.517
Berichte gesamt	2.241	39.209

Quelle: FWF

⁴⁹ § 26 Universitätsgesetz 2002, BGBl. I Nr. 120/2002 i.d.g.F.: Die Angehörigen des wissenschaftlichen und künstlerischen Universitätspersonals sind berechtigt, in ihrem Fach auch Forschungsvorhaben oder künstlerische Arbeiten an der Universität durchzuführen, die nicht aus dem Budget der Universität, sondern aus Forschungsaufträgen Dritter, aus Mitteln der Forschungsförderung oder aus anderen Zuwendungen Dritter finanziert werden. Über die Verwendung der Projektmittel entscheidet der Projektleiter. Mittel für Forschungsvorhaben von Universitätspersonal sind von der Universität zu verwalten und ausschließlich auf Anweisung des Projektleiters zu verwenden.

⁵⁰ Die Prüfungen der Zwischen- und Endberichte des Jahres 2013 waren zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung

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 führte keine Prüfungen vor Ort durch.

(4) Die drei vom RH exemplarisch überprüften Förderungsfälle des FWF waren im Bereich der Projektabwicklung und Förderungsabrechnung vollständig dokumentiert. In den einzelnen Schritten des Geschäftsprozesses waren die Verantwortlichkeiten, die Vertretungsregelungen und das Vier-Augen-Prinzip sichergestellt.

30.2 (1) Der RH hob im Hinblick auf das IKS positiv hervor, dass die FFG zusätzlich zu den Tischprüfungen (Prüfungen der Ausgaben der Förderungsnehmer unter Heranziehung von Abrechnungsblättern und Auswertungen) auch Prüfungen vor Ort auf Grundlage von Originalbelegen durchführte.

(2) Der RH wies gegenüber dem FWF kritisch darauf hin, dass dieser lediglich die Abrechnungsblätter, welche eine Auflistung der jährlichen Projektausgaben beinhalteten, auf ihre Vollständigkeit und ziffernmäßige Richtigkeit überprüfte. Der RH empfahl dem FWF, auf Grundlage eines Stichprobenverfahrens Prüfungen vor Ort durchzuführen und dabei Originalbelege zu prüfen, um festzustellen, ob geltend gemachte Ausgaben tatsächlich entstanden waren.

30.3 *Laut Stellungnahme des FWF habe der Vergleich der Abrechnungsblätter ab dem Jahr 2004 mit den Rechnungen keine inhaltlichen Abweichungen gezeigt, die Anlass zum Verdacht von Belegfälschungen gegeben hätten. Gegen die Bedenken des RH, wonach keine Originalrechnungen vorlägen, spreche die Schnelligkeit bei der Übermittlung von elektronischen Kopien durch die Förderungsnehmer, wenn diese von den zuständigen Abteilungen des FWF angefordert würden.*

30.4 Der RH entgegnete dem FWF, dass mit einer Überprüfung der Abrechnungsblätter durch den FWF nicht sichergestellt werden kann, ob die geltend gemachten Ausgaben tatsächlich bei den Förderungsnehmern entstanden waren. Daher verblieb er bei seiner Empfehlung.

Exkurs: Förderung von Forschungsgeräten

31.1 (1) Der Kostenleitfaden der FFG zur Abrechnung von Projektkosten regelte die Förderung von Forschungsgeräten. Die FFG hatte in dem Leitfaden die Bestimmungen der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für

die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln⁵¹ übernommen. Demgemäß erstreckte sich die Förderung auf Anschaffungen von Geräten⁵², soweit und solange diese für das Forschungsprojekt genutzt wurden. Die Förderungsnehmer hatten dabei die anteilige Abschreibung⁵³ während der Dauer des Projekts anzusetzen. Die Abschreibungsbeziehung erfolgte grundsätzlich auf Basis der Nutzungsdauer der Forschungsgeräte.

Bereits vorhandene Forschungsgeräte konnten über die Zeiten der Anlagenbelegung (Maschinenstundensätze) gefördert werden. Die projektrelevanten Maschinenstunden und -sätze waren vom Förderungsnehmer der FFG nachvollziehbar nachzuweisen. Die Kosten von geringwertigen Wirtschaftsgütern⁵⁴ (bis zu 400 EUR) waren in Höhe der gesamten Anschaffungskosten als Sach- und Materialkosten ansetzbar.

(2) Der FWF regelte in seinen Allgemeinen Vertragsbedingungen die Förderung von Forschungsgeräten; demnach galt:

- Geräte unter 1.500 EUR wurden als Verbrauchsmaterial behandelt (z.B. elektronische und medizinische Kleingeräte), die im Eigentum des jeweiligen Förderungsnehmers standen;
- Geräte bis zu 24.000 EUR gingen mit Lieferung ins Eigentum der Forschungseinrichtungen über, welche jeweils dem FWF eine Geräteannahmeerklärung vorzulegen hatten (z.B. Mikroskope, Vakuumpumpen);
- Geräte über 24.000 EUR wurden vom FWF angeschafft und blieben in seinem Eigentum. Diese Geräte konnten nach Projektbeendigung auf ein neues Projekt übertragen, der Forschungseinrichtung geliehen, geschenkt, ausgeschieden (wenn das Forschungsgerät unbrauchbar war) oder verkauft werden.

Im Jahr 2013 betrug der Wert der 521 Forschungsgeräte im Eigentum des FWF gemäß Rechnungsabschluss 2013 rd. 1,44 Mio. EUR.

⁵¹ Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln, BGBl. II Nr. 51/2004; § 34 Abs. 1: Überschreitet die Amortisationsdauer einer Sache, die zur Durchführung der Leistung angeschafft wird, den Zeitraum der Leistung, darf maximal jener Kostenanteil gefördert werden, der der Abschreibung nach dem Einkommensteuergesetz 1988 für den Leistungszeitraum entspricht.

⁵² Die aus Mitteln der FFG geförderten Geräte waren Eigentum des jeweiligen Förderungswerbers.

⁵³ Abschreibung nach dem Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400/1988 i.d.g.F.

⁵⁴ § 13 Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400/1988 i.d.g.F.

Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung

Der FWF setzte jährlich für die Anschaffung und Verwaltung der Forschungsgeräte rd. 0,6 VZÄ ein.

(3) Der RH wählte 25 Forschungsgeräte im Eigentum des FWF für eine Überprüfung vor Ort an den Forschungseinrichtungen aus. Seine Kriterien für die Auswahl waren der Zeitpunkt der Anschaffung und der Wert des Forschungsgeräts (jeweils über 24.000 EUR). Dabei stellte der RH folgende Mängel fest:

- fünf Geräte waren nicht mehr vorhanden;
- bei allen Geräten fehlte die Inventarnummer des FWF;
- bei 13 Geräten fehlte die Beschilderung (Plakette) des FWF.

31.2 (1) Der RH hielt fest, dass bei der FFG aus der Sicht des IKS die Förderung der jährlichen Abschreibung von Forschungsgeräten in der angewandten wirtschaftsnahen Forschung zweckmäßig war, weil lediglich die Abnutzung der Forschungsgeräte gefördert wurde, jedoch keine Verwaltung der Geräte notwendig war.

(2) Nach Ansicht des RH waren die für die Förderung von Forschungsgeräten angewandten Betragsgrenzen des FWF (1.500 EUR bzw. 24.000 EUR) nicht nachvollziehbar.

Er empfahl dem FWF, zur Gänze von ihm geförderte Forschungsgeräte, sofern es sich nicht um geringwertige Wirtschaftsgüter im Sinne des Einkommensteuergesetzes handelte, in das Eigentum des FWF zu übertragen. Letztlich willkürlich gewählte Betragsgrenzen wären damit hinfällig.

(3) Der RH kritisierte die im Hinblick auf ein funktionstüchtiges IKS ineffiziente Verwaltung der Forschungsgeräte durch den FWF. Die Überprüfung vor Ort ergab, dass von den 25 überprüften Geräten 20 % nicht mehr vorhanden waren. Bei mehr als der Hälfte der überprüften Forschungsgeräte fehlte die Plakette des FWF und bei allen Geräten die Inventarnummer des FWF.

Er empfahl dem FWF, eine aktuelle und vollständige Bestandsaufnahme aller Geräte durchzuführen und die Mängel im Hinblick auf die Beschilderung und Inventarisierung zu beseitigen, um einen Überblick über die Anzahl und den Wert seiner Forschungsgeräte zu erhalten.

31.3 (1) Das BMVIT wies in seiner Stellungnahme ergänzend darauf hin, dass der Grundsatz der anteiligen Abschreibung bei Anschaffungen von Geräten auch aus dem im überprüften Zeitraum geltenden „Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation“⁵⁵ resultiere.

(2) Laut Stellungnahme des FWF anerkenne er die Kritik des RH, die Verwaltung der Forschungsgeräte stringenter abzuwickeln und auf eine durchgängige Logik der Behandlung der Geräte zu achten. Würde aber der FWF tatsächlich das wirtschaftliche Eigentum an allen Forschungsgeräten halten, wäre dies nur mit einem vermehrten Verwaltungsaufwand zu bewerkstelligen. Dies stehe in keinem vertretbaren Kosten–Nutzen–Verhältnis, weswegen der FWF in diesem Punkt nicht zur Gänze der Empfehlung des RH folge. Er werde in den kommenden Monaten Überlegungen über Alternativen im Umgang mit Geräten in Forschungsprojekten anstellen. Durch die zu entwickelnden Maßnahmen werde der FWF sicherstellen, dass die Geräteverwaltung organisatorisch vereinheitlicht sowie effizienter und fehlerminimiert abgewickelt werden könne. Der Bestand aller Forschungsgeräte werde derzeit geprüft und aktualisiert.

31.4 Der RH bekräftigte gegenüber dem FWF seine Empfehlung, die geförderten Forschungsgeräte zur Gänze, sofern es sich nicht um geringwertige Wirtschaftsgüter im Sinne des Einkommensteuergesetzes handelte, in das Eigentum des FWF zu übertragen. Mit einer entsprechenden IT–Applikation könnte die Verwaltung der Forschungsgeräte effizient und ressourcenschonend gestaltet werden.

Zusammenfassung

32 Die folgende Tabelle fasst die Mängel im Bereich des IKS der beiden Förderungseinrichtungen bei den Soll– und Ist–Geschäftsprozessen von der Beratung der Antragsteller bis zum Abschluss des Förderungsprojekts zusammen:

⁵⁵ Amtsblatt der Europäischen Union 2006/C 323/01

Geschäftsprozesse der Förderungsabwicklung

Tabelle 9: 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 Stimmenthaltungen wegen Befangenheit in den Sitzungen der Bewertungsgremien	– keine Dokumentation von Stimmenthaltungen 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

33.1 (1) Die Berichterstattung stellt einen wesentlichen Bestandteil des IKS dar. Sie soll sicherstellen, dass die relevanten Informationen an die jeweiligen Stakeholder (Bundesministerien, Länder, Leitungsorgane der Förderungseinrichtungen) im IKS-Prozess gelangen, damit diese ordnungsgemäße, zweckmäßige und wirtschaftliche Abläufe gewährleisten können. In diesem Zusammenhang sollten einfache, fehlerfreie, aktuelle und leicht verwendbare Berichte die jeweils relevanten Informationen bereitstellen.

(2) Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Art der Berichte und die Anzahl der jeweiligen, in unterschiedlicher Periodizität erstellten Berichtstypen der FFG in einem Geschäftsjahr:

Tabelle 10: Berichte FFG	
Art der Berichte	Anzahl der Berichtstypen ¹
gesetzliche oder vertragliche Verpflichtung zur Berichtserstellung ^{2, 6}	20 ³
Bericht für interne Geschäftszwecke ⁴	10
programm-/themenbezogene Berichte ^{5, 6}	12
gesamt	42

¹ Die Berichtshäufigkeit variierte von jährlich, vierteljährlich, monatlich bis anlassbezogen.

² z.B. Jahresbericht der FFG, jährlicher Durchführungsbericht EFRE, Jahresbericht für die Länder mit Kooperationsvereinbarungen, Programmjahresberichte

³ davon „Transparenzdatenbank“; kein Bericht, sondern wöchentliche Datenübermittlung

⁴ Personalberichte, Interne Audit-Berichte

⁵ Bericht an die Nationalstiftung über Förderungen im Bridge Programm, Wirkungsmonitoring COMET

⁶ Bei drei Berichten war die Abgrenzung fließend: Sie waren einerseits programmbezogen, zu ihrer Vorlage bestand jedoch eine gesetzliche oder vertragliche Verpflichtung.

Quelle: FFG

Die FFG erstellte im Zuge ihrer Geschäftstätigkeit 42 verschiedene Berichtstypen in einem Jahr. 20 Berichtstypen erstellte sie aufgrund gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen, wie bspw. den Jahresabschluss oder die Jahresberichte an die Länder, mit denen Kooperationsverträge bestanden. Zur internen Steuerung der Geschäftstätigkeit verfasste die FFG zehn Berichtstypen, wie bspw. Prüfberichte der Abteilung Qualitätsmanagement und Interne Audits. Programm- bzw. themenbezogenen Informationszwecken dienten zwölf Berichtstypen.

Die FFG hatte aufgrund gesetzlicher bzw. vertraglicher Verpflichtungen oder aufgrund von Programmrichtlinien rund drei Viertel der Berichtstypen zu erstellen. Die Berichtshäufigkeit variierte zwischen jährlich, vierteljährlich und monatlich (z.B. interner Finanzbericht der FFG) oder je nach Vergabesitzung (Bericht Haftungsfälle).

Berichtswesen

Der RH unterzog sieben Berichte⁵⁶ einer Überprüfung und beurteilte deren Verwendbarkeit und Eignung im Hinblick auf den Berichtszweck:

Tabelle 11: Überprüfte Berichte FFG

Name der Berichte	Berichtsempfänger
Bericht Haftungsfälle	BMF
Forschungsprämien-Statusbericht	BMF
Quartalsbericht BMF (Beteiligungscontrolling)	BMF, BMVIT, BMWFW
Quartalsbericht mit Leistungsindikatoren, Aufsichtsrat-Bericht	BMVIT, BMWFW, Aufsichtsrat des FFG
Personalbericht	Führungskräfte und Betriebsräte der FFG
Österreichische Bundesfinanzierungsagentur GmbH Bericht	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur GmbH, Geschäftsführung der FFG
Qualitätsmanagementbericht	Führungskräfte der FFG

Quelle: RH

Die vom RH überprüften Berichte waren klar strukturiert, zweckmäßig abgefasst und allgemein leicht verständlich. Ihr Umfang reichte von einer Seite (z.B. Forschungsprämien-Statusbericht) bis zu rd. 80 Seiten (z.B. Bericht Haftungsfälle), wobei letzterer auch die Darstellungen der Projekte enthielt.

(3) Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Art der Berichte und die Anzahl der jeweiligen, in unterschiedlicher Periodizität erstellten Berichtstypen des FWF in einem Geschäftsjahr:

Tabelle 12: Berichte FWF

Art der Berichte	Anzahl der Berichtstypen ¹
gesetzliche oder vertragliche Verpflichtung zur Berichtserstellung ²	8
Berichte für interne Geschäftszwecke ³	8
programm-/themenbezogene Berichte ⁴	7
gesamt	23

¹ Die Berichtshäufigkeit variierte von jährlich, vierteljährlich, monatlich bis anlassbezogen.

² Jahresbericht des FWF, Bericht der Finanzaktiva

³ Personalauswertungen, Bericht der Präsidentin

⁴ Umwidmungsanträge für Programmüberschreitungen, EU Cofund Periodic Reporting

Quelle: FWF

⁵⁶ Kriterium für die Auswahl war die Erfassung von rund einem Sechstel der Grundgesamtheit unter Berücksichtigung der verschiedenen Berichtsarten.

Der FWF erstellte im Zuge seiner Förderungstätigkeit insgesamt 23 Berichtstypen. Acht Berichtstypen verfasste der FWF aufgrund gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen, wie bspw. den Jahresabschluss und die Länder-Abrechnung der Fördermittel. Der internen Steuerung der Geschäftstätigkeit dienten acht Berichtstypen, wie bspw. der Personalbericht. Für programm- bzw. themenbezogene Informationszwecke erstellte der FWF sieben Berichtstypen (z.B. Nationalstiftung – Abrechnung der Fördermittel).

Der FWF hatte aufgrund gesetzlicher bzw. vertraglicher Verpflichtungen oder aufgrund von Programmrichtlinien rund zwei Drittel der Berichtstypen zu erstellen. Die Berichtshäufigkeit variierte von jährlich bis vierteljährlich bzw. anlassbezogen.

Der RH unterzog vier dieser Berichte⁵⁷ einer Überprüfung und beurteilte deren Verwendbarkeit und Eignung im Hinblick auf den Berichtszweck:

Tabelle 13: Überprüfte Berichte FWF

Name der Berichte	Berichtsempfänger
Liquiditäts-Entwicklung der BMWFW-Mittel auf Programmebene	BMWFW, Präsidium und Geschäftsführung des FWF
BMWFW Vorbelastungen/Forderungen auf die Folgejahre	BMWFW
BMVIT Mittelanforderung	BMVIT
Bericht der Finanzaktiva	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur GmbH

Quelle: RH

Die vom RH überprüften Berichte waren zahlenlastig. Ergänzende Verbalisierungen wurden in knapper und kurzer Form vorgenommen. Die Verständlichkeit und Lesbarkeit war dadurch eingeschränkt. Nach Angabe des FWF fehlte ein modernes Finanz-Tool zur Generierung von Standardreports, was die Berichtserstellung erschwerte (siehe TZ 17).

- 33.2** (1) Der RH hielt fest, dass die von der FFG erstellten Berichte dem Umfang und der Eigenart des Geschäftsbetriebs der FFG als Förderungsagentur mit entsprechend breitem Leistungsportfolio entsprachen. 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.

⁵⁷ Kriterien für die Auswahl war die Erfassung von rund einem Sechstel der Grundgesamtheit unter Berücksichtigung der verschiedenen Berichtsarten.

Berichtswesen

(2) Nach Ansicht des RH entsprachen auch die Berichte des FWF dem Umfang und der Eigenart des Geschäftsbetriebs als Förderungseinrichtung, jedoch wäre auf eine bessere Verständlichkeit der Berichte hinzuwirken.

Der RH wiederholte seine Empfehlung von TZ 17, den Echtbetrieb eines neuen Finanz-Tools so rasch wie möglich umzusetzen, wodurch auch eine verbesserte Verständlichkeit der Berichte und damit eine Unterstützung des IKS möglich wäre.

33.3 *Laut Stellungnahme des FWF befinde sich das integrierte Business Intelligence Tool zur Finanz- und Liquiditätsplanung sowie zur Erstellung aller erforderlichen Berichte und Analysen für die Steuerung und das Reporting des FWF bereits in der Implementierungsphase. Die Aufnahme des Echtbetriebs sei für das zweite Halbjahr 2015 vorgesehen.*

Überprüfung des IKS

Prüfungen

34.1 (1) Aufbauend auf den Risikomanagementprozess (siehe TZ 12) erstellte die FFG im Jänner jeden Jahres einen risikoorientierten Mehrjahresprüfungsplan für die kommenden drei Jahre (rollierender Prozess). In diesem Plan beurteilte die FFG die Risiken (Risikobeurteilung hoch, mittel und niedrig) sowie die Komplexität der Prüfungsthemen und stellte eine Prioritätenreihung auf. Die Genehmigung des Mehrjahresprüfungsplans erfolgte durch die Geschäftsführung.

Auf Grundlage des Mehrjahresprüfungsplans erstellte die Stabstelle Qualitätsmanagement und Interne Audits jährlich einen Prüfungsplan. Dieser wurde von der Geschäftsführung genehmigt und im Februar jeden Jahres vom Bilanz/Finanzausschuss der FFG beschlossen.

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der von der Stabstelle Qualitätsmanagement und Interne Audits durchgeführten Prüfungen und die abgegebenen Empfehlungen in den Jahren 2010 bis 2013, getrennt nach der Risikobeurteilung hoch, mittel und niedrig:

Tabelle 14: Prüfungen des IKS – FFG					
	2010	2011	2012 ²	2013	gesamt
	Anzahl				
Prüfungen¹	4	6	3	6	19
Empfehlungen gesamt	28	31	21	52	132 (100 %)
<i>davon</i>					
<i>Empfehlungen mit Risikobeurteilung hoch³</i>	19	16	9	12	56 (42,42 %)
<i>Empfehlungen mit Risikobeurteilung mittel⁴</i>	9	15	10	30	64 (48,48 %)
<i>Empfehlungen mit Risikobeurteilung niedrig⁵</i>	–	–	2	10	12 (9,10 %)

¹ Die Stabstelle Qualitätsmanagement und Interne Audits wurde Mitte 2010 gegründet. Seitdem wurden Prüfungen des IKS mit Empfehlungen, welche eine Risikobeurteilung einschlossen, durchgeführt.

² Im Jahr 2012 führte ein externes Beratungsunternehmen zusätzlich eine Prüfung der Stabstelle Qualitätsmanagement und Interne Audits durch; 2013 erfolgte eine Follow-up-Überprüfung.

³ Eintrittswahrscheinlichkeit: Das Risiko ist bereits eingetreten oder die Kontrollumgebung ist so gestaltet, dass mit einem Eintritt in einem 12-Monats-Zeitraum gerechnet werden kann. Auswirkung: Das Erreichen des Prozessziels ist nicht gegeben; der Prozess wird erheblich beeinträchtigt oder nicht eingehalten.

⁴ Eintrittswahrscheinlichkeit: Die Kontrollumgebung schließt den Risikoeintritt in einem 3-Jahres-Zeitraum nicht aus. Auswirkung: Die Zielerreichung des geprüften Prozesses ist gefährdet; der Einfluss auf den Ablauf ist spürbar.

⁵ Eintrittswahrscheinlichkeit: Die Kontrollumgebung schließt den Risikoeintritt in einem 5-Jahres-Zeitraum nicht aus. Auswirkung: Die Zielerreichung des geprüften Prozesses ist nicht gefährdet; der Einfluss auf den Ablauf ist gering, jedoch störend.

Quelle: FFG

Die Stabstelle Qualitätsmanagement und Interne Audits der FFG führte in den Jahren 2010 bis 2013 insgesamt 19 Prüfungen des IKS durch. Sie gab 132 Empfehlungen ab, wobei sie 56 (rd. 42 %) mit der Risikobeurteilung hoch, 64 (rd. 48 %) mit der Risikobeurteilung mittel und 12 (rd. 9 %) mit der Risikobeurteilung niedrig einstuft.

Ein externes Beratungsunternehmen unterstützte die Stabstelle Qualitätsmanagement und Interne Audits der FFG bei den Prüfungen und brachte je nach Thematik der Prüfung spezielles Expertenwissen ein. Für das externe Beratungsunternehmen fielen in den Jahren 2010 bis 2013 Ausgaben von rd. 180.000 EUR an.⁵⁸

Die FFG nahm die Empfehlungen in einer Maßnahmensammelliste auf und verfolgte deren Umsetzung. Die Maßnahmensammelliste beinhaltete neben den Empfehlungen die Priorität der Maßnahmen, die umsetzungsverantwortlichen Personen, eine Terminevidenz sowie den aktuellen Status der jeweiligen Empfehlung.

⁵⁸ inklusive der Ausgaben für die Follow-up-Überprüfungen und der Prüfung der Stabstelle Qualitätsmanagement und Interne Audits

Überprüfung des IKS

Darüber hinaus waren seit 2013 „IKS Self Assessments“ vorgesehen. Dabei wurde ein interner Prozess oder ein Sachverhalt aus der Sicht des IKS beleuchtet. Die Beurteilung erfolgte durch die jeweils Verantwortlichen, unterstützt durch die Stabstelle Qualitätsmanagement und Interne Audits. Ziel war das Aufzeigen und Beheben von Kontrollmängeln bzw. die Einschränkung bei einer Übererfüllung von Kontrollen.

(2) Die Wirtschaftsprüfer des FWF führten in den Jahren 2009, 2013 und 2014 im Rahmen des Jahresabschlusses punktuelle Prüfungshandlungen zu einzelnen Sachverhalten hinsichtlich des IKS durch (z.B. Bestellvorgang oder liquide Mittel). Die dabei getroffenen Feststellungen brachten die Wirtschaftsprüfer dem FWF zur Kenntnis; der FWF ergriff in der Folge Maßnahmen zur Optimierung der Abläufe.

Der FWF führte im überprüften Zeitraum keine regelmäßigen institutionellen Prüfungen des IKS durch eine interne bzw. externe Organisationseinheit durch. Kontrollberichte über die Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit des IKS gab es nicht.

34.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Stabstelle Qualitätsmanagement und Interne Audits der FFG in den Jahren 2010 bis 2013 insgesamt 19 Prüfungen mit IKS-Schwerpunkten durchgeführt hatte. Insgesamt wurden 132 Empfehlungen mit unterschiedlichen Risikobeurteilungen abgegeben; dabei wurden 56 (rd. 42 %) mit der Risikobeurteilung hoch, 64 (rd. 48 %) mit der Risikobeurteilung mittel und 12 (rd. 9 %) mit der Risikobeurteilung niedrig eingestuft. Der RH wies darauf hin, dass aufgrund von Sonderaufgaben (Organisation Forschungsprämie) die Stabstelle Qualitätsmanagement und Interne Audits im Jahr 2012 lediglich drei Prüfungen durchgeführt hatte (siehe TZ 10).

Nach Ansicht des RH war die Nutzung von entsprechender Expertise von Externen – insofern und solange kein eigenes Know-how zur Verfügung stand – zweckmäßig.

Er empfahl der FFG, nach ausreichender Erfahrung mit den externen Beauftragten diese zu evaluieren und nach Kosten- und Leistungskriterien neu zu beurteilen.

(2) Der RH wies darauf hin, dass es sich im FWF bei den im Rahmen des Jahresabschlusses gesetzten Prüfungshandlungen der Wirtschaftsprüfer zu einzelnen Sachverhalten um keine institutionellen Überprüfungen des IKS handelte. Weiters stellte er kritisch fest, dass der FWF keine regelmäßigen Prüfungen seines IKS auf seine Funktionsfähigkeit hin durchführte. Daher fehlten ihm auch Kontrollberichte zum IKS.

Der RH empfahl dem FWF, das IKS regelmäßig zu prüfen, um seine Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit sicherzustellen.

34.3 (1) Laut Stellungnahme der FFG werde vor Neuausschreibung der externen Unterstützungsleistungen für interne Audits die Empfehlung des RH umgesetzt. Die Neuausschreibung erfolge im Rahmen des Vergabeberechts und sei derzeit für Mitte 2015 geplant.

(2) Der FWF teilte in seiner Stellungnahme mit, künftig auch Elemente des implementierten IKS Überprüfungen zu unterziehen. Hierzu werde eine Prozessbeschreibung für Planung, Durchführung und Dokumentation von internen Audits durch die Interne Revision erarbeitet und umgesetzt.

Anpassungs- und
Korrekturmaßnahmen

35.1 (1) Die FFG führte zu jeder Prüfung im darauffolgenden Jahr eine Follow-up-Überprüfung durch. In den Follow-up-Überprüfungen kontrollierte sie die tatsächliche Umsetzung der Empfehlungen. Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der Follow-up-Überprüfungen und den Umsetzungsgrad der Empfehlungen nach rund einem Jahr:

Tabelle 15: Follow-up-Überprüfungen, Umsetzung der Empfehlungen – FFG				
	2011	2012	2013	gesamt
	Anzahl			
Follow-up-Überprüfungen	4	5 ¹	3	12
Empfehlungen gesamt	30 ²	29 ²	21	80 (100 %)
<i>davon</i>				
<i>Empfehlungen umgesetzt</i>	13	17	15	45 (56,25 %)
<i>Empfehlungen in Umsetzung</i>	3	6	4	13 (16,25 %)
<i>Empfehlungen nicht umgesetzt</i>	14	6	2	22 (27,50 %)

¹ gemeinsame Follow-up-Überprüfung für Korruptionsbekämpfung und Nebenbeschäftigung; siehe Tabelle 14

² Follow-up-Überprüfung der Nebenbeschäftigung im selben Jahr wie die Prüfung; siehe Tabelle 14

Quelle: FFG

In den Jahren 2011 bis 2013 führte die FFG 12 Follow-up-Überprüfungen durch. Von den insgesamt 80 Empfehlungen hatte die FFG 45 (rd. 56 %) umgesetzt, 13 (rd. 16 %) waren in Umsetzung und 22 (rd. 28 %) waren nicht umgesetzt.

Die nachfolgende Tabelle zeigt den Umsetzungsgrad der Empfehlungen getrennt nach der Risikobeurteilung hoch, mittel und niedrig:

Überprüfung des IKS

Tabelle 16: Follow-up-Überprüfungen, Umsetzung der Empfehlungen getrennt nach der Risikobeurteilung hoch, mittel und niedrig – FFG				
	Empfehlungen mit Risikobeurteilung hoch	Empfehlungen mit Risikobeurteilung mittel	Empfehlungen mit Risikobeurteilung niedrig	Empfehlungen gesamt
	Anzahl			
Empfehlungen gesamt	41	37	2	80
<i>davon</i>				
<i>Empfehlungen umgesetzt</i>	<i>16</i>	<i>27</i>	<i>2</i>	45
<i>Empfehlungen in Umsetzung</i>	<i>9</i>	<i>4</i>	<i>–</i>	13
<i>Empfehlungen nicht umgesetzt</i>	<i>16</i>	<i>6</i>	<i>–</i>	22

Quelle: FFG

Die FFG setzte von den Empfehlungen mit einer Risikobeurteilung hoch 16 um und 16 nicht um; neun waren in Umsetzung. Bei den Empfehlungen mit einer Risikobeurteilung mittel und niedrig wurde der Großteil der Anregungen umgesetzt.

(2) Der FWF führte im überprüften Zeitraum keine regelmäßigen institutionellen Prüfungen des IKS durch (siehe TZ 34). Dadurch konnten auch keine Follow-up-Überprüfungen der Umsetzung von Empfehlungen, welche das IKS betrafen, erfolgen.

35.2 (1) Der RH hielt fest, dass die FFG zu jeder Prüfung des IKS nach Ablauf rund eines Jahres eine Follow-up-Überprüfung durchführte. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass rd. 28 % der Empfehlungen nach einem Jahr von der FFG noch nicht umgesetzt waren. Insbesondere betraf dies die Empfehlungen mit einer hohen Risikobeurteilung. Der RH empfahl der FFG, insbesondere aufgrund der Vielzahl an Empfehlungen mit einer Risikobeurteilung hoch und mittel auf eine rasche Umsetzung zu achten, um die Aktualität des IKS zu gewährleisten.

(2) Unter Hinweis auf die vom RH festgestellten Schwachstellen des IKS (TZ 23 bis 30) empfahl der RH dem FWF, nach Einführung von regelmäßigen institutionellen Prüfungen des IKS in Bezug auf dessen Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit (siehe TZ 34) durch Follow-up-Überprüfungen die Umsetzung der Empfehlungen zu überwachen.

35.3 (1) *Laut Stellungnahme der FFG habe die Geschäftsführung der Umsetzung von Empfehlungen mit einer hohen Risikobeurteilung größte Priorität eingeräumt. Aus diesem Grund werde die Umsetzung der Maßnahmen in die Zielvereinbarung 2015 der Geschäftsführung mit den*

FFG und FWF – Interne Kontrollsysteme

Führungskräften als Gruppenziel aufgenommen. Weiters werde die FFG das Kontroll- und Urgenzsystem zur Umsetzung aller Auditempfehlungen verdichten.

(2) Laut Stellungnahme des FWF werde er im Rahmen der künftigen IKS-Prüfungspläne eine Follow-up-Systematik zu Auditfeststellungen entwickeln und umsetzen.

Kosten und Nutzen des IKS

36.1 (1) Die FFG quantifizierte die finanziellen und zeitlichen Aufwendungen für interne und externe Kontrollen sowie die Ausgaben für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen betreffend Revisions- und Audit-tätigkeiten. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über deren jeweilige Höhe und Verteilung:

Tabelle 17: Kosten IKS – FFG					
	2009	2010	2011	2012	2013
	in EUR				
externe Prüfungen	63.360	32.340	50.233	49.798	45.853
Interne Revision ¹	–	69.424	89.193	30.143	89.790
Mitarbeiter im Zuge von Prüfungen ²	–	3.000	5.600	4.200	6.500
Schulungen	–	–	9.130	7.417	11.984
gesamt	63.360	104.764	154.156	91.558	154.127

¹ Die Erfassung von Stunden und Bewertung mit Stundensätzen erfolgte erst seit 2012, vollständig ab 2013; die Jahre 2009 und 2010 sind geschätzte Werte der FFG.

² Die Erfassung des Zeitaufwands für die Mitarbeiter im Zuge von Prüfungen erfolgte erst seit 2010.

Quelle: FFG

Die Aufwendungen für Prüfungen stiegen seit 2009 von rd. 63.000 EUR auf rd. 154.000 EUR im Jahr 2013 an. Allerdings war der Anstieg der Vergleichswerte durch die teilweise fehlenden Zahlenreihen nur eingeschränkt interpretierbar.

Da bei der FFG eine durchgängige exakte Quantifizierung sämtlicher Risiken noch fehlte (siehe TZ 13), waren auch Aussagen über den Nutzen der eingesetzten Finanzmittel im Bereich des IKS nicht möglich.

(2) Nach Angabe des FWF waren vor allem Mitarbeiter der Fachabteilungen, der IT-Abteilung sowie der Finanzabteilung mit IKS-Tätigkeiten befasst. Der FWF verfügte jedoch 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.

Kosten und Nutzen des IKS

Der FWF konnte auch den Nutzen des IKS nicht quantifizieren. Die Ableitung eines Kosten–Nutzen–Verhältnisses war somit durch das Fehlen beider Rechengrößen nicht möglich.

- 36.2** (1) Der RH anerkannte die Maßnahmen, welche die FFG zur Erfassung der Kosten und Zeitaufwendungen für IKS–relevante Tätigkeiten setzte. Eine durchgängige exakte Quantifizierung sämtlicher Risiken fehlte allerdings, dadurch waren Aussagen über den Nutzen der eingesetzten Finanzmittel im Bereich des IKS nicht möglich.

Der RH wiederholte seine Empfehlung (TZ 13) an die FFG, die Quantifizierung ihrer Risikomatrix zügig voranzutreiben, um künftig Aussagen über den Nutzen der im Geschäftsprozess eingesetzten IKS–Maßnahmen treffen zu können.

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass der FWF keine Kenntnis über den mengen- und wertmäßigen Personaleinsatz in Bezug auf IKS–relevante Tätigkeiten hatte.

Er empfahl dem FWF, die Kosten und Zeitaufwendungen für IKS–relevante Tätigkeiten zu erfassen. In weiterer Folge wären die durchgeführten Kontrolltätigkeiten hinsichtlich ihres Nutzens zu evaluieren.

- 36.3** (1) *Laut Stellungnahme der FFG habe sie die Empfehlung des RH aufgenommen und arbeite bereits an einer Quantifizierung der Risikomatrix. Ein erster Vorschlag werde bis zum Frühjahr 2015 finalisiert.*

(2) Der FWF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass seit Beginn 2015 die direkt bzw. mit vertretbarem Aufwand erfassbaren, IKS–relevanten Tätigkeiten der Mitarbeiter im Rahmen der bestehenden Zeiterfassung separat aufgezeichnet würden. Aus Effizienzgründen müssten Tätigkeiten, deren Erfassung unverhältnismäßig aufwendig sei, mit einem geeigneten noch zu erarbeitenden Schlüssel auf das IKS umgelegt werden. Dem Aspekt der Messbarkeit des Nutzens von IKS–Elementen werde der FWF bei der Implementierung der IKS–Überprüfungen besonderes Augenmerk schenken, um auch den wirtschaftlichen Aspekt eines IKS darstellen und beurteilen zu können.

Bewertung des IKS

- 37.1** Zur Bewertung des IKS der FFG und des FWF wandte der RH die Bewertungsmaßstäbe nach den „Europäischen Leitlinien für die Anwendung der INTOSAI–Richtlinien“⁵⁹ an:

⁵⁹ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GUIDELINES/GUIDELINES_DE.PDF (abgerufen am 31. Oktober 2014)

Tabelle 18: IKS – Klassifikation

Bewertung	Aussage
hervorragend	alle Risiken werden angemessen durch Kontrollen abgedeckt, wobei davon ausgegangen werden kann, dass diese Kontrollen wirksam funktionieren
gut	alle Risiken werden durch Kontrollen abgedeckt, bei denen davon auszugehen ist, dass sie – bis auf kleine Ausnahmen – wirksam funktionieren
ausreichend	alle Risiken werden in einem bestimmten Ausmaß durch Kontrollen abgedeckt, die unter Umständen gelegentlich nicht funktionieren
mangelhaft	nicht alle Risiken werden durch Kontrollen abgedeckt und/oder es ist davon auszugehen, dass diese Kontrollen häufig nicht funktionieren

Quelle: Europäischer Rechnungshof

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

Tabelle 19: 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

Schlussempfehlungen

38 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 Befangenheit der Mitarbeiter nachvollziehbar aufzuzeichnen. (TZ 24)

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

FWF

(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)

(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)

Schlussempfehlungen

(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. Hiezu 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 Anlegerisikoprofile 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)

Schlussempfehlungen

(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)

BMWFW

(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 BMWFW

(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)



BMWFW BMVIT

ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

**Entscheidungsträger
der überprüften Unternehmen**

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**



Forschungsförderungsgesellschaft mit beschränkter Haftung (FFG)

Geschäftsführung

Dr. Klaus PSEINER
(seit 4. September 2004)

Dr. Henrietta EGERTH
(seit 4. September 2004)

Aufsichtsrats- vorsitzende

DI Peter MITTERBAUER
(4. September 2004 bis 28. Juni 2012)

Dr. Gertrude TUMPEL-GUGERELL
(seit 29. Juni 2012)



BMWFW BMVIT

ANHANG
Entscheidungsträger

Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF)

Präsident

Univ.-Prof. Dr. Christoph KRATKY
(1. September 2008 bis 2. September 2013)

Prof. Dr. Pascal EHRENFREUND
(seit 3. September 2013)

Geschäftsführung

Dr. Gerhard KRATKY
(3. November 2003 bis 31. Jänner 2011)

Dr. Dorothea STURN
(seit 1. Februar 2011)





Wien, im Mai 2015

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2015/1 Bericht des Rechnungshofes
- EU-Finanzbericht 2012
 - Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz
 - Schulversuche
 - Unterstützungsinstitut der Bundespolizei
- Reihe Bund 2015/2 Bericht des Rechnungshofes
- Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts
 - Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg
 - Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren am Beispiel ausgewählter Gerichte
- Reihe Bund 2015/3 Bericht des Rechnungshofes
- Oesterreichische Nationalbank – Gold- und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen
 - Liegenschaftstransaktionen der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GmbH mit der Republik Österreich, der Stadt Wien und der Wirtschaftsagentur Wien
 - Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung
 - Standortentwicklung der Zentralleitung des Bundesministeriums für Finanzen und Generalsanierung des Standorts Himmelfortgasse 6 – 8; Follow-up-Überprüfung
 - Gendergesundheit in Österreich
 - Versorgung von Schlaganfallpatienten in der Steiermark; Follow-up-Überprüfung
 - Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation
 - Medientransparenz im MuseumsQuartier
- Reihe Bund 2015/4 Bericht des Rechnungshofes
- Pensionsrecht der Bediensteten der ÖBB
 - Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.; Follow-up-Überprüfung
 - Landesstudios des Österreichischen Rundfunks
- Reihe Bund 2015/5 Bericht des Rechnungshofes
- HYPO ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG: Verstaatlichung
- Reihe Bund 2015/6 Bericht des Rechnungshofes
- Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWWF
 - Technische Universität Wien – Finanzsituation
 - Österreichisches Patentamt; Follow-up-Überprüfung
 - Akademisches StartUp Netzwerk Oberösterreich (akostart oö)

