

III-34 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2014/1

Bericht des Rechnungshofes

Liegenschaftsverkäufe
ausgewählter
Sozialversicherungsträger
und Anmietung der
Roßauer Lände 3 durch
die Universität Wien

Neuaufnahmen,
Vergabe und Löschung
von Steuernummern
und Umsatzsteuer-
Identifikationsnummern

Rechnungshof
GZ 860.152/002-1B1/13

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 Jänner 2014



Bericht des Rechnungshofes

**Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger und Anmietung
der Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien**

**Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von
Steuernummern und Umsatzsteuer-
Identifikationsnummern**

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 Gebarungüberprüfungen getroffen hat.

Berichtsaufbau

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

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

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



Inhaltsverzeichnis

BMASK	Wirkungsbereich der Bundesministerien für	
BMG	Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
BMWF	Gesundheit	
	Wissenschaft und Forschung	
	Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger	
	und Anmietung der Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien	_____ 5
BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für	
	Finanzen	
	Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern	
	und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern	_____ 153





Bericht des Rechnungshofes

**Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger und Anmietung der
Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien**



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	10
Glossar _____	12

BMASK
BMG
BMWF

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Gesundheit
Wissenschaft und Forschung**

**Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger und
Anmietung der Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien**

Kurzfassung _____ 16

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 28

Ministerielle Genehmigung der Liegenschaftsverkäufe _____ 30

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs
Gesellschaft m.b.H. mit vier Sonderkrankenanstalten durch die SVB __ 44

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Roßauer Lände 3 _____ 91

Anmietung der Liegenschaft Roßauer Lände 3 durch die
Universität Wien _____ 108

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Schiffamtsgasse 15
und Malzgasse 8–10 _____ 122

Liegenschaftsverkauf durch die AUVA, Theodor-Körner-Straße 63
und 65, 67, 69 _____ 134

Grundsätze für die Durchführung von Liegenschaftstransaktionen __ 139

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ 143

ANHANG

ANHANG 1 und 2 _____ 147

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Liegenschaftsverkäufe der Sozialversicherungsträger, 2007 bis 2011 _____	28
Tabelle 2:	Zuständigkeitsverteilung für die Genehmigung von Liegenschaftsveräußerungen durch Sozialversicherungsträger und den Hauptverband _____	31
Tabelle 3:	Bietverfahren bei Liegenschaftstransaktionen zwischen 2007 und 2011 _____	36
Tabelle 4:	Unternehmenswert der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. der SVB bei unterschiedlichen Kapitalisierungszinssätzen _____	49
Tabelle 5:	Angebote einschließlich Bewertung der SVB für die Ausschreibung des Teilverkaufs der KKB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. _____	55
Tabelle 6:	Punktebewertung der Kriterien Kaufpreis und Tagessatzkosten bei der Ausschreibung des Teilverkaufs der KKB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. _____	57
Tabelle 7:	Entwicklung von Umsatz und Jahresüberschuss der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. gegenüber der ursprünglichen Planung laut Ertragswertgutachten _____	65
Tabelle 8:	Einfluss der Tagessatzkosten auf das Bewertungsergebnis bei der Ausschreibung des Teilverkaufs der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. _____	67
Abbildung 1:	Organisation nach dem Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. durch die SVB _____	81
Tabelle 9:	Entwicklung der Bettenkapazität und Auslastung der vier Krankenanstalten der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. _____	86

Tabellen Abbildungen

Abbildung 2: Entwicklung der Jahresüberschüsse der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. (Plan-Ist-Vergleich)	87
Tabelle 11: Angebote für den Verkauf der Liegenschaft Roßauer Lände 3 durch die PVA	95
Tabelle 12: Geschätzte Gesamtaufwendungen für die Anmietung der Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien	119
Abbildung 3: Verkaufsprozess der Liegenschaften Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10 durch die PVA	123
Tabelle 13: Verkehrswerte und Kaufpreise für den Liegenschaftsverkauf Theodor-Körner- Straße 63 und 65, 67, 69 durch die AUVA	136

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AUVA	Allgemeine Unfallversicherungsanstalt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMG	für Gesundheit
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
bzw.	beziehungsweise
EG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Hauptverband	Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger
IT-Services	IT-Services der Sozialversicherung GmbH
Krankenanstalt	Sonderkrankenanstalt
m ²	Quadratmeter
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
PVA	Pensionsversicherungsanstalt
rd.	rund
RH	Rechnungshof



Abkürzungen

SVB	Sozialversicherungsanstalt der Bauern
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
v.a.	vor allem
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar



Glossar

Asset-Deal

Als Asset-Deal wird im Zusammenhang mit Immobilieninvestitionen eine Transaktion bezeichnet, bei der ein Investor eine Liegenschaft direkt erwirbt. Veräußerungsgegenstand ist die Liegenschaft selbst. Der Käufer wird an Stelle des Verkäufers unmittelbarer Eigentümer der erworbenen Liegenschaft.

Barwert

Der Barwert ist der heutige Wert zukünftiger Zahlungen, der durch Abzinsung der zukünftigen Zahlungen ermittelt wird.

Bodenwert

Der Bodenwert wird aus dem Bodenwert der fiktiv unbebauten Liegenschaft (Ermittlung in der Regel über das Vergleichswertverfahren) unter Berücksichtigung der vorhandenen Bebauung und Aufschließung abgeleitet. Dazu allenfalls erforderliche Zu- und Abschläge sind nach Erfahrungswerten zu bestimmen.

Buchwert

Der Buchwert einer Liegenschaft ist ihr zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Buchführung bzw. zu einem bestimmten Stichtag in der Bilanz dokumentierter Wert.

Ertragswert; Ertragswertverfahren

Der Ertragswert einer Liegenschaft ergibt sich durch Kapitalisierung des für die Zeit nach dem Bewertungsstichtag zu erwartenden oder erzielten Reinertrags zu einem angemessenen Zinssatz und entsprechend der Nutzungsdauer der Liegenschaft.

Das Ertragswertverfahren ist in der Regel dann anzuwenden, wenn die zu bewertende Liegenschaft üblicherweise zu Ertragszwecken verwendet wird.

Im Ertragswertverfahren ist der Wert durch Kapitalisierung des für die Zeit nach dem Bewertungsstichtag zu erwartenden oder zuletzt erzielten Reinertrags zum angemessenen Zinssatz und entsprechend der zu erwartenden Nutzungsdauer zu ermitteln.

Marktwert

Der Marktwert ist jener Wert, zu dem eine Liegenschaft in einem funktionierenden Immobilienmarkt zum Bewertungsstichtag zwischen einem verkaufsbereiten Verkäufer und einem kaufbereiten Erwerber nach angemessenem Vermarktungszeitraum in einer Transaktion im gewöhnlichen Geschäftsverkehr verkauft werden könnte, wobei jede Partei mit Sachkenntnis, Umsicht und ohne Zwang handelt.

Nutzfläche

Die Nutzfläche ist die gesamte Bodenfläche einer Wohnung oder eines sonstigen Mietgegenstands abzüglich der Wandstärken und der im Verlauf der Wände befindlichen Durchbrechungen. Keller und Dachbodenräume, soweit sie ihrer Ausstattung nach nicht für Wohn- und Geschäftszwecke geeignet sind, sowie Treppen, offene Balkone und Terrassen sind bei der Berechnung der Nutzfläche nicht zu berücksichtigen.

Sachwert; Sachwertverfahren

Der Sachwert einer Liegenschaft ergibt sich durch Zusammenzählung des Bodenwerts, des Bauwerts und des Werts sonstiger Bestandteile sowie gegebenenfalls des Zubehörs.

Das Sachwertverfahren dient in erster Linie zur Ermittlung des Werts bebauter Liegenschaften, wenn deren Eigennutzung im Vordergrund steht und die Beschaffungskosten für die Liegenschaft einschließlich der darauf befindlichen baulichen Anlagen für die in Betracht kommenden Kaufinteressenten von vorrangiger Bedeutung sind.

Share-Deal

Als Share-Deal werden im Zusammenhang mit Immobilieninvestitionen Transaktionen bezeichnet, bei denen Investoren nicht die betreffenden Liegenschaften selbst erwerben, sondern Anteile an einer Objektgesellschaft, die ihrerseits eine oder mehrere Liegenschaften hält. Eigentümer der Liegen-

Glossar



schaft bleibt weiterhin die Objektgesellschaft, während der Investor durch den Share-Deal mit seiner Gesellschafterstellung nur mittelbares Eigentum an der Liegenschaft erlangt. Rechtlich handelt es sich um den Kauf eines Unternehmens bzw. einer Unternehmensbeteiligung und nicht um einen Liegenschafts Kauf.

Verkehrswert

Verkehrswert ist jener Preis, der bei einer Veräußerung einer Liegenschaft üblicherweise im redlichen Geschäftsverkehr erzielt werden kann. Die besondere Vorliebe und andere ideelle Wertzumessungen einzelner Personen haben bei der Ermittlung des Verkehrswerts außer Betracht zu bleiben. Der Verkehrswert kann gemäß Liegenschaftsbewertungsgesetz z.B. vom Sachwert, Ertragswert oder Vergleichswert abgeleitet werden.

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Gesundheit
Wissenschaft und Forschung**

**Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozial-
versicherungsträger und Anmietung der
Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien**

Beim Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. mit vier Sonderkrankenanstalten in Baden, Bad Gastein, Bad Hall und Bad Schallerbach wandte die Sozialversicherungsanstalt der Bauern ein unzweckmäßiges Bewertungssystem an. Dies könnte für die Sozialversicherungsanstalt der Bauern bis 2026 zu Mehrkosten zwischen rd. 32,40 Mio. EUR und 33,53 Mio. EUR führen.

Die Erlöserwartungen der Pensionsversicherungsanstalt beim Verkauf ihrer drei größten Liegenschaften wurden bereits vorab gesenkt, weil vom BMASK beauftragte Gutachten werterhöhende Faktoren nicht berücksichtigten.

Darüber hinaus verzichtete die Pensionsversicherungsanstalt bei den Verkäufen Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10 auf eine öffentliche Interessentensuche und verhandelte rund zwei Monate direkt nur mit einer privaten Immobiliengesellschaft.

Beim Verkauf Roßauer Lände 3 entschied sich die Pensionsversicherungsanstalt trotz weit fortgeschrittener Verkaufsverhandlungen mit dem Bestbieter aufgrund eines nachträglich geänderten Angebots für eine Versteigerung. Dabei schränkte sie durch kurzfristige Terminsetzung und Einladung von nur zwei der ursprünglich sieben Bieter den Wettbewerb entscheidend ein.

Über die im Jahr 2007 an ein Unternehmen einer Bank veräußerte Liegenschaft Roßauer Lände 3 schloss die Universität Wien, die bereits seit 2004 ihre Standortpolitik auf eine Innenstadtuniversität ausrichtete, einen wirtschaftlich nachteiligen Mietvertrag. Der Verzicht auf das Kündigungsrecht für einen unangemessen langen

Zeitraum von 40 Jahren bedeutete bis 2053 eine Vorbelastung der künftigen Budgets durch Mietzahlungen in Höhe von insgesamt rd. 296,32 Mio. EUR.

Für mehr als die Hälfte der zwischen 2007 und 2011 erfolgten 70 Liegenschaftsverkäufe aller Sozialversicherungsträger bestand lediglich eine Anzeigepflicht gegenüber dem BMASK bzw. dem BMG. In zwei Drittel dieser Transaktionen nahmen die Sozialversicherungsträger diese mangelhaft bzw. gar nicht wahr. Bei den genehmigungspflichtigen Verkäufen führte die Herstellung des Einvernehmens zwischen dem BMASK und dem BMG zu einer Doppeltgleisigkeit ohne zusätzlichen Nutzen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Liegenschaftsbewertungen und Vorbereitungshandlungen, der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Verfahren sowie der Angemessenheit der Verkaufserlöse aus den Liegenschaftstransaktionen der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (AUVA), der Pensionsversicherungsanstalt (PVA) und der Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB). Die Auswahl dieser drei Sozialversicherungsträger erfolgte auf Basis risikoorientierter Kriterien. Diese umfassten neben dem Gesamterlös und der Anzahl der Liegenschaftsverkäufe des jeweiligen Sozialversicherungsträgers v.a. die Art der Verkäufe sowie liegenschaftsbezogene Kriterien, wie Interessentensuche oder Abweichung zwischen Verkehrswert und Verkaufspreis. (TZ 1)

Weiteres Ziel war die Beurteilung des ministeriellen Genehmigungs- und Anzeigeverfahrens der Liegenschaftsverkäufe aller Sozialversicherungsträger, darüber hinaus die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Mietvertrags und der Kaufoption der Universität Wien für die von der PVA im Jahr 2007 verkaufte Liegenschaft Roßauer Lände 3. (TZ 1)

Ministerielle Genehmigung der Liegenschaftsverkäufe

Zwischen 2007 und 2011 führten 14 der 22 Sozialversicherungsträger 70 Liegenschaftsverkäufe um insgesamt rd. 101,77 Mio. EUR durch. Liegenschaftsverkäufe bedurften erst ab einer Wertgrenze von 420.000 EUR (Stand 2011) der Genehmigung des BMASK bzw. des BMG. Dies hatte zur Folge, dass hinsichtlich 40 der 70 Verkäufe lediglich eine Anzeigepflicht gegenüber den beiden Bundesministerien bestand, obwohl diese nicht wie geplant geringfügige Fälle (z.B. Grundabtretungen), sondern v.a. Wohnungen, Büros und Gara-



Kurzfassung

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger

gen betrafen. Aufgrund der geringeren Informationsübermittlung (z.B. Verkehrswertgutachten, Interessentensuche) waren sie für das BMASK und das BMG schwerer nachvollziehbar. Weiters nahmen die Sozialversicherungsträger ihre Anzeigepflicht bei zwei Drittel der 40 Verkäufe mangelhaft bzw. gar nicht wahr. Rechtsfolgen für nicht oder nicht rechtzeitig angezeigte Verkäufe waren nicht vorgesehen. (TZ 1, 2)

Obwohl bei einem Bietverfahren der größte Ausschreibungswettbewerb bestand, fand bei 43 der 70 Liegenschaftsverkäufe (= rd. 61 %) mit einem Gesamterlös von rd. 35,12 Mio. EUR entweder kein Bietverfahren statt oder war nicht nachvollziehbar, ob und in welcher Form ein solches erfolgte. Weitere 13 Liegenschaftsverkäufe (= rd. 19 %) um rd. 8,75 Mio. EUR basierten auf veralteten Gutachten. Bei vier Liegenschaftsverkäufen mit einem Gesamterlös von rd. 5,04 Mio. EUR erfolgte eine Genehmigung durch das BMASK und das BMG, obwohl die Verkaufspreise die Verkehrswerte um mindestens 16 % unterschritten. Darüber hinaus lag drei anzeigepflichtigen Liegenschaftsverkäufen kein unabhängiges Gutachten zugrunde. (TZ 3)

Die seit 2003 bestehende wechselseitige Herstellung des Einvernehmens zwischen BMASK und BMG bei genehmigungspflichtigen Verkäufen führte zu einer Doppelgleisigkeit ohne zusätzlichen Nutzen. (TZ 4)

Teilverkauf der
KBB – Klinikum
Besitz- und Betriebs
Gesellschaft m.b.H.
mit vier Sonderkran-
kenanstalten durch
die SVB

Unternehmensbewertung

Das von der SVB im Rahmen des Teilverkaufs der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. mit vier Sonderkrankeanstalten (Krankenanstalten) beauftragte Ertragswertgutachten zur Feststellung des Unternehmenswerts setzte relativ hohe Risikozuschläge von 7,46 % bzw. 8,46 % an. Die Kapitalisierungszinssätze von insgesamt 11,55 % bzw. 12,55 % einschließlich des Basiszinssatzes von 4,09 % reduzierten den Unternehmenswert und damit bereits vorab das zu erwartende Erlöspotenzial für die SVB. Für den geplanten Verkauf von 74 % Gesellschaftsanteilen hätte sich der Unternehmenswert bei einem Kapitalisierungszinssatz von z.B. 7,00 % auf rd. 18,80 Mio. EUR belaufen. Dieser wäre somit um fast 9 Mio. EUR höher als der im Gutachten ermittelte Wert von rd. 10,09 Mio. EUR gewesen. (TZ 7)

Kurzfassung

Ausschreibung des Teilverkaufs

Für den im Juli 2007 öffentlich ausgeschriebenen Teilverkauf mit verpflichtender Betriebsführung der vier Krankenanstalten in Baden, Bad Gastein, Bad Hall und Bad Schallerbach einschließlich einer Auslastungszusage für rd. 15 Jahre von rd. 80,73 % (am Anfang) bis rd. 67,37 % (am Ende) legten im Juli 2008 zwei im Gesundheitswesen tätige Bieter (Bieter 1 und 2) Angebote. Die SVB bewertete beide Angebote anhand von acht zum Teil monetären Kriterien. (TZ 8)

Obwohl hinsichtlich Bauzeit (65 Monate zu 87 Monaten) und Kosten (24,10 Mio. EUR zu 38,48 Mio. EUR) im Rahmen einer geplanten Sanierung und eines Ausbaus der Krankenanstalten große Angebotsunterschiede von 34 % bzw. 60 % bestanden, verzichtete die SVB bei der Angebotsüberprüfung auf eine Analyse der dafür vorgelegenen Gründe. (TZ 8)

Weiters verabsäumte sie beim Bieter 2, den 3 %igen Nachlass auf die angebotenen Tagessatzkosten – diese hatte die SVB für die Behandlung ihrer versicherten Patienten nach dem Teilverkauf laufend zu zahlen – zu berücksichtigen. Einschließlich des Nachlasses belief sich das Angebot des Bieters 2 auf rd. 28,14 Mio. EUR pro Jahr. Obwohl es damit sogar um rd. 3,80 Mio. EUR pro Jahr günstiger als jenes des Bieters 1 in Höhe von rd. 31,94 Mio. EUR war, blieb es unterlegen. Dies lag am unzureichenden Bewertungssystem der SVB, das die finanziellen Auswirkungen der jährlich zu zahlenden Tagessatzkosten im Vergleich zum einmaligen Kaufpreiserlös für 74 % der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. nicht sachgerecht abbilden konnte. (TZ 8)

Das von der SVB als besser beurteilte Angebot des Bieters 1 (= Bestangebot) könnte gegenüber dem Bieter 2 bis zum Ende der Auslastungszusage im Jahr 2026 bei beinahe gleicher Leistung geschätzt zu nominellen Mehrkosten von rd. 53,94 Mio. EUR führen. Dies entspräche einem Barwertnachteil von rd. 35,60 Mio. EUR. Nach weiterer Berücksichtigung der monetären Kriterien Sanierungskosten und Gewinnbeteiligung läge dieser immer noch zwischen rd. 32,40 Mio. EUR und 33,53 Mio. EUR. In der Gesamtbetrachtung – auch unter Einbeziehung der nichtmonetären Kriterien (wie Funktionalität und Qualität) – würde dadurch ein fiktiver Bietersturz eintreten. Dies bedeutete, dass der Bieter 2 das für die SVB wirtschaftlich bessere Angebot gelegt hätte. (TZ 8, 14)

Vergabeprozess

Die von der SVB in der Ausschreibung festgelegten Voraussetzungen für den Widerruf des Vergabeverfahrens waren unklar, weil sie als Muss- und als Kann-Bestimmung formuliert waren. Einer der zwei Parameter für einen Widerruf betraf die von der SVB festgelegte Grenze der jährlich zu tragenden Tagessatzkosten von 29,00 Mio. EUR. Deren Überschreitung erfüllte die Voraussetzungen für einen Widerruf. Obwohl das Angebot des Bieters 1 mit rd. 31,94 Mio. EUR diese Grenze um rd. 2,94 Mio. EUR bzw. rd. 10 % überschritt und damit laut SVB die Wirtschaftlichkeit des Teilverkaufs nicht mehr gegeben war, nahm die SVB keinen Widerruf vor. (TZ 9, 14)

Statt dessen beschloss der Vorstand der SVB mit Zustimmung der Kontrollversammlung Anfang Oktober 2008, dem Bieter 1 aufgrund der „Angemessenheit“ seines Kaufpreises für 74 % der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. in Höhe von 16,50 Mio. EUR den Zuschlag zu erteilen. Die „Angemessenheit“ stellte die SVB in einem dem Antragsbeschluss zugrunde gelegten Vergabebericht, u.a. anhand des vor der Ausschreibung im Ertragswertgutachten festgestellten Unternehmenswerts, fest. Darin fehlte ein Hinweis, dass die im ursprünglichen Gutachten angenommenen Tagessatzkosten von rd. 24,27 Mio. EUR aufgrund der Angebote zwischenzeitlich um bis zu rd. 25 % angestiegen waren. Obwohl sich damit der für die Unternehmensbewertung wesentlichste finanzielle Parameter geändert hatte, verzichtete die SVB vor der Vergabeentscheidung auf eine Aktualisierung des Unternehmenswerts. Damit lag der Beurteilung der „Angemessenheit“ des Kaufpreises keine evaluierte Unternehmensbewertung zugrunde. (TZ 9)

Das BMG berücksichtigte bei seiner Genehmigung im Jänner 2009 wesentliche Aspekte nicht. Dies betraf neben den relativ hohen Kapitalisierungszinssätzen im Ertragswertgutachten insbesondere den monetären Effekt der für rd. 15 Jahre zu leistenden Tagessatzkosten im Vergleich zum einmaligen Kaufpreis mit dem Ergebnis eines fiktiven Bietersturzes. Bei Berücksichtigung dieser wertbeeinflussenden Parameter hätte es den Zuschlag an den Bieter 1 nicht genehmigen dürfen. (TZ 11)

Kurzfassung

Betrieb nach dem Teilverkauf

Im Jänner 2010 verkaufte die SVB 74 % der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. an den Bieter 1 um 16,50 Mio. EUR. Sie behielt 26 % der Anteile. Da die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. als neuer Krankenanstaltenträger das operative Management nicht selbst erbrachte, schloss diese mit einer privaten Managementgesellschaft, die zu 100 % im Eigentum des Bieters 1 bzw. Käufers stand, einen Managementvertrag. Die im ersten Betriebsjahr dafür bezahlte Managementgebühr von rd. 1,07 Mio. EUR erschien relativ hoch und schmälerte den Jahresüberschuss der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. (TZ 12)

Da die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. für das von der SVB übernommene Personal der vier Krankenanstalten nicht die vollen Kosten zu zahlen hatte, entstand der SVB – zusätzlich zu den Tagessatzkosten (Basis rd. 31,94 Mio. EUR) – ein jährlicher Mehraufwand von rd. 5 Mio. EUR bis 6 Mio. EUR. Geschätzt hatte die SVB somit insgesamt rd. 37 Mio. EUR bis 38 Mio. EUR pro Jahr an Kosten zu tragen. (TZ 12)

In den Jahren 2010 und 2011 erwirtschaftete die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. Umsätze von rd. 28,29 Mio. EUR bzw. rd. 29,73 Mio. EUR und Jahresüberschüsse von rd. 4,04 Mio. EUR bzw. rd. 4,15 Mio. EUR. Diese gute wirtschaftliche Entwicklung bestätigte den Unternehmenswert der von der SVB teilprivatisierten Gesellschaft. (TZ 13)

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Roßauer Lände 3

Verkehrswert

In dem vom BMASK im Jahr 2005 beauftragten Gutachten für die im Eigentum der PVA stehende Liegenschaft Roßauer Lände 3 in Wien senkten nicht berücksichtigte werterhöhende Faktoren (v.a. Ansatz von Flächen mit geringerem Ertrag, Untergewichtung der Liegenschaft als Ertragsobjekt, unberücksichtigte bauliche Ausnutzbarkeit) den Verkehrswert um knapp 5 Mio. EUR bis 7 Mio. EUR. Bei deren Berücksichtigung hätte der Verkehrswert geschätzt zwischen rd. 33 Mio. EUR und 35 Mio. EUR statt rd. 28,35 Mio. EUR betragen. Eine Plausibilitätsprüfung durch das BMASK unterblieb. (TZ 15)

Interessentensuche und Angebotsprüfung

Der sich am Verkehrswert orientierende Mindestkaufpreis von 28,50 Mio. EUR in der darauf folgenden öffentlichen Interessentensuche durch die PVA Ende 2005 war zu gering und bot mangels Verbindlichkeit ein entsprechendes Spekulationspotenzial. Folglich legten vier der sieben Bieter trotz Nachbesserungsmöglichkeit bis Juli 2006 nur ein Kaufpreisangebot von 15,10 Mio. EUR bis 27,00 Mio. EUR. Bei Ansatz eines von vornherein höheren Verkehrswerts, den die anderen drei Angebote von bis zu 32,10 Mio. EUR bestätigten, wäre die Nutzung des weiteren Erlöspotenzials von zusätzlich knapp 3 Mio. EUR auf bis zu rd. 35 Mio. EUR möglich gewesen. (TZ 16)

Die Prüfniederschriften der Angebotsöffnungen waren mangelhaft, weil die PVA durch Bieter festgehaltene Abweichungen von den Ausschreibungsbedingungen nur unvollständig dokumentierte. In der Angebotsauswertung ließ sie potenzielle Mietaufwendungen, die den Verkaufserlös geschmälert hätten, unberücksichtigt. Obwohl die PVA beabsichtigte, die Liegenschaft nach dem Verkauf noch bis Ende 2009 teilweise zurückzumieten, berücksichtigte sie dafür notwendige Mietzahlungen nur bis Ende 2008. Damit verzerrte sie die Angebotsauswertung. Das Kaufpreisangebot eines deutschen Hotelbetreibers von 32,10 Mio. EUR hätte abzüglich aller Mietzahlungen nicht rd. 29,53 Mio. EUR, sondern nur rd. 28,30 Mio. EUR betragen. Zwar wäre dessen Angebot das Bestangebot geblieben, allerdings hätte eine entsprechende Berücksichtigung teilweise eine Umreihung nachgereihter Bieter bewirkt. (TZ 16)

Weiterer Vergabeverlauf

Obwohl die PVA mit dem Hotelbetreiber seit Anfang August 2006 einen Kauf- und Mietvertrag verhandelt hatte, nahm sie im Oktober 2006 ein nachträglich geändertes Angebot eines Unternehmens, das im mittelbaren Eigentum einer Genossenschaftsbank für Niederösterreich und Wien (Unternehmen der Bank) stand, an. Sie terminierte kurzfristig eine Versteigerung mit einer Angebotsfrist von nur neun Tagen und lud neben dem Unternehmen der Bank lediglich den Hotelbetreiber ein, nicht jedoch die fünf ursprünglichen Bieter. Dies widersprach der Intention der PVA, das Verkaufsverfahren zu einem „fairen und transparenten“ Abschluss zu bringen, und schränkte den Wettbewerb entscheidend ein. (TZ 17)

Kurzfassung

Noch einen Tag vor der Versteigerung im November 2006 brachte der Rechtsanwalt des Hotelbetreibers gegen die PVA eine Unterlassungsklage ein. Da in der Folge bei der Versteigerung für die PVA nur das Angebot des Unternehmens der Bank verbindlich vorlag, beschloss der Vorstand der PVA mit Zustimmung der Kontrollversammlung den Verkauf. Gleichzeitig beschloss er jedoch entgegen der ursprünglich bis Ende 2008 kalkulierten Angebotsauswertung einen Mietvertrag mit einer Mietdauer bis Ende 2009. Dadurch hätte das Angebot des Unternehmens der Bank lediglich rd. 27,25 Mio. EUR statt 29,70 Mio. EUR betragen. Im Vergleich wäre das ursprüngliche Angebot des Hotelbetreibers bei rd. 28,30 Mio. EUR gelegen und damit um rd. 1,05 Mio. EUR höher gewesen. Dies hätte einen fiktiven Bietersturz bedeutet. (TZ 17)

Anmietung der
Roßauer Lände 3
durch die
Universität Wien

Die Universität Wien richtete seit 2004 ihre Standortpolitik auf eine Innenstadtuniversität aus. Da sie deshalb beabsichtigte, dislozierte Standorte in Wien aufzugeben, hätte sich bereits während des oben dargestellten Liegenschaftsverkaufs der Roßauer Lände 3 durch die PVA eine potenzielle Nachnutzung der Liegenschaft innerhalb des Sektors Staat angeboten, die jedoch nicht zustande kam. So trat die Universität Wien im Verkaufsprozess zwischen Ende 2005 und Anfang 2007 nicht als Interessentin auf, verhandelte aber ab Juli 2008 mit jenem Unternehmen der Bank, das die Liegenschaft gekauft hatte, hinsichtlich einer Anmietung sowie einer Kaufoption von 50 % der Liegenschaftsanteile. (TZ 19)

Die Universität Wien schloss mit dem Unternehmen der Bank einen wirtschaftlich nachteiligen Mietvertrag. So verzichtete sie für einen unangemessen langen Zeitraum von 40 Jahren auf ihr Kündigungsrecht. Obwohl eine umfassende Gebäudesanierung und -adaptierung geplant waren, definierte die Universität Wien erst nach Legung des Mietangebots vom April 2010 ihre genauen Nutzeranforderungen. Die dadurch verursachten Änderungen führten bis zum Mietvertragsabschluss im September 2011 bereits zu einer Erhöhung der ursprünglich mit rd. 40,53 Mio. EUR geschätzten Baukosten um rd. 8,63 Mio. EUR bzw. mehr als 20 %. Dadurch wird der jährliche Mietpreis im ersten Jahr der Anmietung voraussichtlich ab 2013 bereits rd. 5,57 Mio. EUR betragen. (TZ 19)

Weiters verpflichtete sich die Universität Wien zu Instandhaltungsmaßnahmen im Ausmaß von rd. 9,91 Mio. EUR. Insgesamt werden sich ihre geschätzten Aufwendungen während des 40-jährigen Kündigungsverzichts bis 2053 auf rd. 412,16 Mio. EUR belaufen. Diese umfassten Mieten, Betriebs- und Energiekosten, Instandhaltungen sowie einmalige Ausgaben für Einrichtung und Ausstattung. (TZ 19, 22, 23)

Bei der vom Unternehmen der Bank bis 2013 durchzuführenden Gebäudeadaptierung verzichtete die Universität Wien auf ihre vertraglich eingeräumten Kontrollrechte. Damit verabsäumte sie festzustellen, ob die Vergaben entsprechend dem Bundesvergabegesetz erfolgten. Zwischen dem Unternehmen der Bank und dem beauftragten Bauunternehmen, das für die termingerechte und effiziente Ausführung der Baumeisterleistungen verantwortlich war, bestand ein wirtschaftliches Naheverhältnis. (TZ 20)

Das Gebäude sollte mit dem Studienjahr 2013/2014 in Betrieb gehen. Der 2011 geschlossene Mietvertrag sah jedoch keinen genauen Übergabezeitpunkt vor. Eine Pönalisierung der Übergabe war erst an Terminbekanntgaben durch das Unternehmen der Bank im letzten Drittel der Bauausführung geknüpft und betrug nur etwas mehr als eine halbe Nettomonatsmiete (200.000 EUR). Daher bestanden für den Fall einer verspäteten Fertigstellung für die Universität Wien erhebliche Risiken, wie z.B. Mietausgaben für Ersatzgebäude und ein verzögerter Studienbeginn einschließlich des damit verbundenen Prestigeverlusts. (TZ 21)

Die Universität Wien hatte eine Kaufoption über 50 % der Liegenschaft Roßauer Lände 3 in Form eines Unternehmensankaufs, längstens zwei Jahre ab Übergabe. Den Kaufpreis hatte die Universität Wien bei Abschluss der Option im April 2010 ursprünglich auf rd. 42,04 Mio. EUR geschätzt. Die von der Universität Wien bereits verursachten Änderungen in Höhe von rd. 8,63 Mio. EUR werden den Kaufpreis zu 50 % erhöhen. (TZ 24)

Sollte die Universität Wien ihre Kaufoption ziehen, würde sie damit die von einer dem Sektor Staat zugehörigen Einheit (PVA) an ein privates Unternehmen (Unternehmen der Bank) bereits verkaufte Liegenschaft teilweise wieder zurückkaufen. Dadurch würde ein Ver- und Rückkauf innerhalb des Sektors Staat binnen acht Jahren stattfinden, wobei zwischenzeitlich die Gebäudeadaptierung, Finanzierung und Vermietung über ein privates Unternehmen erfolgt wären. (TZ 19, 24)

Kurzfassung

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10

Kaufinteressenten

Die beiden im Eigentum der PVA stehenden Liegenschaften Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10 im zweiten Wiener Gemeindebezirk waren nicht bestandfrei. Die IT-Services der Sozialversicherung GmbH (IT-Services) nutzte einen erheblichen Teil der von der PVA vermieteten Flächen. Im Jänner 2009 bekundete die IT-Services gegenüber der PVA ihr Interesse am Erwerb beider Liegenschaften. Ab Mai 2009 überprüfte sie allerdings auch eine Ausmietung in ein anderes Objekt. Dazu vermittelte ihr eine private Maklergesellschaft ein entsprechendes Mietangebot. Zwei Geschäftsführer dieser Maklergesellschaft waren gleichzeitig Vorstandsmitglieder einer privaten Immobiliengesellschaft, die als einzige weitere Interessentin für den Ankauf der Liegenschaften mit einem Angebot von 11 Mio. EUR im unmittelbaren Wettbewerb zur IT-Services stand. (TZ 26)

Von den mit einer Ausmietung der IT-Services einhergehenden besseren Verwertungsmöglichkeiten konnte die PVA als potenzielle Verkäuferin – im Gegensatz zu den beiden Kaufinteressenten – keine Kenntnis haben. Dies schränkte ihre Erlöserwartungen für einen allfälligen Verkauf ein. (TZ 26)

Das Mietangebot an die IT-Services galt für die Liegenschaft Handelskai 348 (Objekt „Catamaran“). Eigentümerin dieser Liegenschaft war eine Verwaltungsgesellschaft, bei der eine überparteiliche Interessenvertretung Kommanditistin war. (TZ 26)

Buch- und Verkehrswert

In dem vom BMASK beauftragten Gutachten für die Liegenschaften Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10 senkten nicht berücksichtigte werterhöhende Faktoren (nicht einbezogene Bodenpreissteigerung, außerhalb des Immobilienpreisspiegels liegende Mieterträge, unberücksichtigte bauliche Ausnutzbarkeit) den Verkehrswert um rd. 2,00 Mio. EUR bis 3,50 Mio. EUR. Unter deren Berücksichtigung hätte der Verkehrswert geschätzt zwischen rd. 12,00 Mio. EUR und 13,50 Mio. EUR statt rd. 9,89 Mio. EUR betragen. Auch der Buchwert war mit rd. 13,58 Mio. EUR – unter Einrechnung einer 10 %igen Schätztoleranz – um rd. 25 % höher als der Verkehrswert. (TZ 27)

Kaufvertrag

Trotz des hohen Buchwerts und Erlöspotenzials verhandelte die PVA ab Ende August 2009 über einen Verkauf rund zwei Monate direkt nur mit der erwähnten privaten Immobiliengesellschaft. Für die finale Angebotslegung zog die PVA im November 2009 kurzfristig einen zweiten Bieter hinzu. Durch den Verzicht auf eine öffentliche Interessentensuche fand kein Ausschreibungswettbewerb statt, obwohl aufgrund der zentralen Lage ein großer Bieterkreis zu erwarten gewesen wäre. (TZ 28)

Im Jänner 2010 beschloss der Vorstand der PVA mit Zustimmung der Kontrollversammlung den Verkauf beider Liegenschaften an ein 100 %iges Tochterunternehmen der privaten Immobiliengesellschaft um 11,25 Mio. EUR. Der geplante Verkaufspreis lag zwar über dem Verkehrswert von rd. 9,89 Mio. EUR, aufgrund des nicht stattgefundenen Wettbewerbs wurde jedoch das Erlöspotenzial nicht ausgeschöpft. (TZ 28)

Am 19. März 2010 schloss die IT-Services einen Mietvertrag für die Liegenschaft Handelskai 348. Damit entschied sie sich endgültig für eine Ausmietung. Aufgrund einer aufschiebenden Bedingung wurde dieser Mietvertrag allerdings erst mit dem Zustandekommen des Kaufvertrags für die Liegenschaften Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8-10, bei dem die IT-Services nicht Vertragspartnerin war, rechtsgültig. (TZ 28)

Knapp eine Woche später schlossen die PVA und das Tochterunternehmen der privaten Immobiliengesellschaft den erwähnten Kaufvertrag. Dieser enthielt auch mit Kündigungsverzichten bis Ende März 2015 bzw. Ende April 2016 verbundene Mietverträge über 3.255,88 m². Daher musste die PVA noch von rund fünf bis sechs Jahre geltenden Mietverhältnissen ausgehen. Da die Kündigungsverzichte jedoch zu rd. 85 % nur die IT-Services betrafen und der Käufer von der bereits vertraglich fixierten Ausmietung der IT-Services wusste, konnte er – im Gegensatz zur PVA – kurzfristig eine weitgehende Bestandfreiheit mit besseren Verwertungsmöglichkeiten erwarten. Der in der Folge tatsächlich erfolgte Auszug der IT-Services trug maßgeblich dazu bei, dass die Kündigungsverzichte bereits nach rund einviertel Jahren (Ende Juli 2011) gegenstandslos wurden. (TZ 28)

Kurzfassung

Die IT-Services gehörte zum Sektor Staat. Die Verbindung ihres Mietvertrags für die Liegenschaft Handelskai 348 mit dem Kaufvertrag für die Liegenschaften Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10, von der der private Käufer profitieren konnte, war nicht nachvollziehbar. (TZ 28)

Liegenschaftsverkauf durch die AUVA, Theodor-Körner-Straße 63 und 65, 67, 69

Die von der AUVA in den Jahren 1983 und 1984 mit der Landeshauptstadt Graz geschlossenen Mietverträge hinsichtlich der Theodor-Körner-Straße 63 und Theodor-Körner-Straße 65, 67, 69 regelten bereits die möglichen Verkaufsbedingungen, wobei sich die Verkaufspreise beider Liegenschaften mit Fortdauer des Mietverhältnisses entgegen der grundsätzlich steigenden Immobilienpreisentwicklung kontinuierlich reduzierten. (TZ 30)

Im Jänner 2008 verkaufte die AUVA beide Liegenschaften um 2,95 Mio. EUR an die Landeshauptstadt Graz. Die vom BMG als Genehmigungsbehörde vor diesem Verkauf in Auftrag gegebenen maßgeblichen Verkehrswertgutachten gingen von einem fiktiv schlechteren Bauzustand aus. Sie waren daher keine zulässige Vergleichsgröße zur Beurteilung der Angemessenheit des erzielten Kaufpreises. Auf Basis weiterer von der AUVA beauftragter Verkehrswertgutachten hätte ein zusätzliches Erlöspotenzial von rd. 0,89 Mio. EUR auf insgesamt rd. 3,84 Mio. EUR bestanden. (TZ 30)



BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger

Kenndaten der Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger	
Zeitraum	2007 bis 2011
Anzahl der Verkäufe gesamt¹	70
Liegenschaftserlöse gesamt¹	101,77 Mio. EUR
<i>davon genehmigungspflichtig²</i>	30 Verkäufe: 96,25 Mio. EUR
<i>anzeigepflichtig</i>	40 Verkäufe: 5,52 Mio. EUR
Genehmigungsbehörden	
BMASK, zuständig für: Pensionsversicherungsanstalt und Versicherungsanstalt des österreichischen Notariats sowie Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger;	
BMG, zuständig für: Allgemeine Unfallversicherungsanstalt, Betriebskrankenkassen, Gebietskrankenkassen, Sozialversicherungsanstalt der Bauern, Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft, Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau, Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter.	
Verkäufe der AUVA, PVA und SVB	
– Allgemeine Unfallversicherungsanstalt: 6 Verkäufe um rd. 6,46 Mio. EUR, – Pensionsversicherungsanstalt: 20 Verkäufe um rd. 53,24 Mio. EUR, – Sozialversicherungsanstalt der Bauern: 4 Verkäufe um rd. 16,70 Mio. EUR.	
größte Transaktionen	
– Pensionsversicherungsanstalt:	Roßauer Lände 3, 1090 Wien (29,70 Mio. EUR), Schiffamtsgasse 15/Malzgasse 8–10, 1020 Wien (11,25 Mio. EUR);
– Sozialversicherungsanstalt der Bauern:	Krankenanstalten in Baden, Bad Gastein, Bad Hall und Bad Schallerbach (16,50 Mio. EUR).
Kenndaten der Anmietung der Liegenschaft Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien	
Anlass	Ausrichtung der Standortpolitik auf eine Innenstadtuniversität
Nutzung	Fakultäten für Wirtschaftswissenschaften und Mathematik
rechtliche Grundlagen	– Optionsvereinbarung vom 28. April 2010 betreffend den Erwerb von 50 % der Beteiligung an einer privaten Projektentwicklungsgesellschaft, in der die Liegenschaft Roßauer Lände 3 eingebracht war, – Mietvertrag vom 26. September 2011
Gesamtaufwendungen der Universität Wien (geschätzt)	412,16 Mio. EUR Zeitraum: – 2010 bis 2013: Vorlaufphase – Mietangebotslegung und Gebäudesanierung – 2013 bis 2053: Mietzeit mit Kündigungsverzicht auf 40 Jahre <i>davon für</i> <i>Mieten:</i> 296,32 Mio. EUR, <i>Betriebs- und Energiekosten:</i> 80,82 Mio. EUR, <i>Instandhaltung:</i> 9,91 Mio. EUR, <i>einmalige Ausgaben bei der Anmietung:</i> 1,15 Mio. EUR, <i>Konsulentenleistungen:</i> 2,35 Mio. EUR, <i>Einrichtung/Ausstattung:</i> 21,61 Mio. EUR.

¹ alle Sozialversicherungsträger

² ab 420.000 EUR; Stand 2011

Quellen: AUVA; BMASK; BMG; PVA; SVB; Universität Wien; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Februar bis April 2012 die Gebarung der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (AUVA), der Pensionsversicherungsanstalt (PVA) und der Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB) hinsichtlich ihrer zwischen 2007 und 2011 durchgeführten Liegenschaftsverkäufe sowie beim BMASK und beim BMG das Genehmigungs- und Anzeigeverfahren der Liegenschaftsverkäufe aller 22 Sozialversicherungsträger.

(2) Mit einem bereits vor der Überprüfung im Dezember 2011 an das BMASK und das BMG sowie an die Sozialversicherungsträger und an den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (**Hauptverband**) versendeten und Anfang 2012 retournierten Fragebogen hatte sich der RH einen Gesamtüberblick über alle Liegenschaftsverkäufe (z.B. Verkehrswertgutachten, öffentliche Interessentensuche, Verkaufsverhandlungen, Verkaufspreis) verschafft. Dessen Auswertung hatte ergeben, dass 14 der insgesamt 22 Sozialversicherungsträger im Zeitraum von 2007 bis 2011 70 Liegenschaftsverkäufe um zusammen rd. 101,77 Mio. EUR abwickelten:

Tabelle 1: Liegenschaftsverkäufe der Sozialversicherungsträger, 2007 bis 2011

Sozialversicherungsträger	Verkäufe	Verkaufspreis
		in Mio. EUR
Allgemeine Unfallversicherungsanstalt	6	6,46
Kärntner Gebietskrankenkasse	2	1,20
Niederösterreichische Gebietskrankenkasse	4	4,65
Oberösterreichische Gebietskrankenkasse	1	0,08
Pensionsversicherungsanstalt	20	53,24
Sozialversicherungsanstalt der Bauern	4	16,70
Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft	2	3,60
Steiermärkische Gebietskrankenkasse	1	0,08 ¹
Tiroler Gebietskrankenkasse	6	2,16
Versicherungsanstalt des österreichischen Notariats	8	0,53
Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau	3	2,16
Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter	4	7,06
Vorarlberger Gebietskrankenkasse	8	1,45
Wiener Gebietskrankenkasse	1	2,40
Summe	70	101,77

¹ gerundeter Wert

Quellen: BMASK; BMG; Darstellung RH



Prüfungsablauf und –gegenstand

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Weder die Burgenländische und die Salzburger Gebietskrankenkasse noch die Betriebskrankenkassen führten im Zeitraum von 2007 bis 2011 Liegenschaftsverkäufe durch, ebenso wenig der Hauptverband.

(3) Neben dem Gesamterlös und der Anzahl der Liegenschaftsverkäufe des jeweiligen Sozialversicherungsträgers wendete der RH folgende risikoorientierte Kriterien an:

- Aufgabenumfang des jeweiligen Sozialversicherungsträgers,
- Art der Verkäufe (einzelner Liegenschaftsverkauf bzw. Asset-Deal oder Verkauf über Unternehmensanteile bzw. Share-Deal) und
- liegenschaftsbezogene Kriterien (z.B. Genehmigungs- oder Anzeigepflicht, Art der Interessentensuche, Abweichung zwischen Verkehrswert und Verkaufspreis, absolute Höhe des Verkaufspreises).

(4) Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Liegenschaftsbewertungen und Vorbereitungshandlungen, der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Verfahren sowie der Angemessenheit der Verkaufserlöse aus den Liegenschaftstransaktionen der AUVA, der PVA und der SVB. Weiteres Ziel war die Beurteilung des ministeriellen Genehmigungs- und Anzeigeverfahrens der Liegenschaftsverkäufe aller Sozialversicherungsträger.

(5) Im Juni 2012 fanden die Schlussbesprechungen mit der AUVA, der PVA und der SVB bzw. dem BMASK und dem BMG statt. Gegenstand der Schlussbesprechung mit der SVB am 13. Juni 2012 war v.a. der Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. Am 25. Juni 2012 übergab der Generaldirektor der SVB dem RH diesbezüglich eine Stellungnahme. Sie nahm auf die vorgebrachten Feststellungen des RH Bezug, insbesondere betreffend die

- Unternehmensbewertung,
- Ausschreibung des Teilverkaufs und
- Vergabe.

Sie beinhaltete ferner Stellungnahmen einer Rechtsanwaltskanzlei sowie einer Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft, welche die SVB bereits während des Verkaufsprozesses beauftragt hatte. Der RH bezog diese bereits in die Sachverhaltsdarstellung ein.

(6) Darüber hinaus überprüfte der RH die Gebarung der Universität Wien hinsichtlich der Anmietung der von der PVA im Jahr 2007 an ein Unternehmen einer Bank verkauften Liegenschaft Roßauer Lände 3.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Ziel war die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Mietvertrags und der Kaufoption auf 50 % dieser Liegenschaft. Mit der Universität Wien fand die Schlussbesprechung Ende Juni 2012 statt.

(7) Zu dem im Juni 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen noch im selben Monat die IT-Services, im Juli 2013 die Universität Wien, im August 2013 die AUVA, die PVA und die SVB sowie im September 2013 das BMASK und das BMG Stellung. Das BMWF gab keine Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2014.

(8) Der Stellungnahme des BMASK lag zusätzlich eine Stellungnahme eines von ihm für die Erstellung von Verkehrswertgutachten beauftragten Sachverständigen bei. Diese bezog sich auf zwei Liegenschaftsverkäufe der PVA (Roßauer Lände 3 sowie Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10).

Die SVB übermittelte über ihre eigene Stellungnahme hinaus nochmals die Stellungnahmen der von ihr im Rahmen des Teilverkaufs der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H beauftragten Rechtsanwaltskanzlei sowie Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft, die sie bereits nach den Schlussbesprechungen im Juni, Juli bzw. August 2012 dem RH zugeleitet hatte.

Von beiden Unternehmen holte die SVB im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens neuerlich eine Beurteilung ein, die sie dem RH ebenfalls übermittelte. Weiters schloss die SVB einen Tarifvergleich der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. mit der PVA an. Darüber hinaus brachte die SVB dem RH ihre Eingabe bei der Europäischen Kommission mit dem Ersuchen um beihilfenrechtliche und vergaberechtliche Überprüfung betreffend den Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. zur Kenntnis.

Ministerielle Genehmigung der Liegenschaftsverkäufe

Genehmigungs- und Anzeigepflicht

2.1 (1) Liegenschaftsverkäufe der Sozialversicherungsträger bedurften ab einer Wertgrenze von 384.000 EUR (Stand 2007) bzw. 420.000 EUR (Stand 2011) entweder der Genehmigung durch das BMASK oder durch das BMG.¹ Dieser Genehmigungspflicht unterlagen 30 der 70 Liegenschaftsverkäufe (= 43 %):

¹ Gemäß § 447 ASVG (BGBl. Nr. 189/1955 in der Fassung BGBl. I Nr. 130/2006) bedurften Beschlüsse der Verwaltungskörper über Veränderungen im Bestand von Liegenschaften, insbesondere über deren Erwerbung, Belastung oder Veräußerung, zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung des jeweils zuständigen Bundesministers im Einvernehmen mit dem jeweils anderen Bundesminister (siehe auch § 446 Abs. 3 Z 1 und 2 ASVG, § 207 Bauern-Sozialversicherungsgesetz, § 153 Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz sowie § 79 Notarversicherungsgesetz).



BMASK BMG BMWF

Ministerielle Genehmigung der
Liegenschaftsverkäufe

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Tabelle 2: Zuständigkeitsverteilung für die Genehmigung von Liegenschaftsveräußerungen durch Sozialversicherungsträger und den Hauptverband

Sozialversicherungsträger	Zuständigkeit
Allgemeine Unfallversicherungsanstalt	BMG
Betriebskrankenkassen	BMG
Gebietskrankenkassen der neun Länder	BMG
Pensionsversicherungsanstalt	BMASK
Sozialversicherungsanstalt der Bauern	BMG
Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft	BMG
Versicherungsanstalt des österreichischen Notariats	BMASK
Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau	BMG
Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter	BMG
Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger	BMASK

Quellen: BMASK; BMG; Hauptverband

(2) Unter dieser Wertgrenze bestand lediglich eine Anzeigepflicht. Die Anzeige hatten die Sozialversicherungsträger binnen einem Monat nach ihrem Verkaufsbeschluss dem BMASK bzw. dem BMG zu erstatten. Diese Grenze wurde 1998 eingeführt, zuvor waren alle Liegenschaftsverkäufe genehmigungspflichtig gewesen.²

Laut den Erläuterungen zur diesbezüglichen Regierungsvorlage sollten mit der Einführung einer Wertgrenze geringfügige Änderungen einem „schwerfälligen Beschluss- und Genehmigungsverfahren“ entzogen werden. Darunter fielen v.a. Servitutsrechte oder Grundabtretungen im öffentlichen Interesse gegen Zahlung einer niedrigen Entschädigungssumme.³

(3) Insgesamt waren 40 der 70 angeführten Liegenschaftsverkäufe (= 57 %) mit einem Gesamterlös von rd. 5,52 Mio. EUR anzeigepflichtig.⁴ Zwölf Veräußerungen mit einem Gesamterlös von rd. 1,83 Mio. EUR wurden um rund einen bis sieben Monate verspätet angezeigt. 15 Ver-

² In der Stammfassung des § 447 ASVG aus dem Jahr 1955 war für die Veräußerung von Liegenschaften eine Wertgrenze (fünf von Tausend der Gesamteinnahmen des Versicherungsträgers im letzten vorangegangenen Kalenderjahr) normiert, die 1976 (fünf von Tausend der Erträge des Versicherungsträgers im letzten vorangegangenen Kalenderjahr) geändert und 1987 gestrichen wurde.

³ z.B. Aufstellen von Telefon- und Stromleitungsmasten

⁴ Vier Liegenschaftstransaktionen wurden dennoch einem Genehmigungsverfahren unterzogen.

Ministerielle Genehmigung der Liegenschaftsverkäufe

käufe mit einem Gesamterlös von rd. 1,20 Mio. EUR wurden überhaupt nicht angezeigt.

Die 40 Veräußerungen betrafen v.a. Wohnungen, Büros und Garagen. Nur ein einziger Verkauf stand in Zusammenhang mit einer Grundabtretung im öffentlichen Interesse.⁵ Obwohl die Sozialversicherungsträger der Aufsicht des Bundes unterlagen⁶, waren bei Verstoß gegen die Anzeigepflicht keine Rechtsfolgen vorgesehen.

Die Anzeige der Liegenschaftsverkäufe umfasste im Regelfall nur das Beschlussprotokoll des Vorstands einschließlich der Zustimmung der Kontrollversammlung des jeweiligen Sozialversicherungsträgers. Der Beschlussfassung zugrunde liegende Erläuterungen und weitere für die Preisbeurteilung wesentliche Unterlagen (z.B. Verkehrswertgutachten, Interessentensuche im Bietverfahren) lagen grundsätzlich nicht bei.

- 2.2** Der RH erachtete die Anzeigepflicht im bestehenden Ausmaß für wenig zweckmäßig. Er hob hervor, dass für 40 – und sohin mehr als die Hälfte – der 70 Verkäufe lediglich eine Anzeigepflicht gegenüber dem BMASK und dem BMG bestand. Da diese Verkäufe v.a. Wohnungen, Büros und Garagen betrafen, wurde das Ziel des Gesetzgebers, nur geringfügige Änderungen (wie Servitutsrechte oder Grundabtretungen) von der Genehmigungspflicht auszunehmen, nicht erreicht. Aufgrund der geringeren Informationsübermittlung (z.B. kein Verkehrswertgutachten, keine Unterlagen zur Interessentensuche) waren die Verkäufe zudem schwerer nachvollziehbar. Weiters beanstandete der RH, dass die Sozialversicherungsträger ihre Anzeigepflicht bei zwei Drittel der 40 Verkäufe⁷ mangelhaft bzw. gar nicht wahrnahmen. Aus diesem Grund erachtete er die Wertgrenze von rd. 420.000 EUR (Stand 2011) für das Entstehen der Genehmigungspflicht für zu hoch.

Der RH empfahl dem BMASK und dem BMG, die Wertgrenze zu evaluieren. Dabei verwies er beispielhaft auf die Landesimmobiliengesellschaft Kärnten GmbH, die eine Genehmigung durch den Aufsichtsrat für Liegenschaftsveräußerungen bereits ab 70.000 EUR zwingend vorsah. Nach Berechnung des RH wären unter Zugrundelegung dieser Wertgrenze rd. 81 % der zwischen 2007 und 2011 durchgeführten Verkäufe genehmigungspflichtig gewesen.⁸ Gegebenenfalls sollten das BMASK und das BMG in einem weiteren Schritt auf eine Änderung der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen im Sozialversiche-

⁵ Gehsteig Göstinger Straße, Graz (AUVA)

⁶ § 448 f. ASVG, § 208 Bauern-Sozialversicherungsgesetz bzw. § 154 Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz

⁷ zwölf verspätete und 15 nicht angezeigte Verkäufe = 27 Verkäufe/40 Verkäufe = 67,50 %

⁸ Bei 13 der 70 Verkäufe lag der Verkaufspreis unter 70.000 EUR.



Ministerielle Genehmigung der
Liegenschaftsverkäufe

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

rungsrecht zur Absenkung der Wertgrenze für die Genehmigungspflicht hinwirken.

- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMASK und des BMG sei dem RH zwar zuzustimmen, dass die gesetzlichen Erläuterungen nur auf Servitutsrechte und Grundabtretungen verweisen. Zusätzlich sei jedoch ausdrücklich der Vorschlag vermerkt gewesen, Bestandänderungen und Bauführungen bis zu einer bestimmten Wertgrenze in Hinkunft der Verantwortung der Selbstverwaltung der Versicherungsträger zu überlassen. Weiters habe der Gesetzgeber auf die der Aufsichtsbehörde im Rahmen der allgemeinen Aufsicht zukommenden Kontroll- und Eingriffsrechte hingewiesen. Damit sei die Motivation des Gesetzgebers klar dokumentiert, in den durch das Unterschreiten der normierten Wertgrenze definierten Bagatellfällen von einem förmlichen Genehmigungsverfahren Abstand zu nehmen und den „überschießenden Verwaltungsaufwand“ einzudämmen.*

Die Zahlenangaben des RH würden die Treffsicherheit der Maßnahme einer Ausnahme von der Genehmigungspflicht für geringfügige Transaktionen bestätigen. Von den 70 Transaktionen seien 40 (rd. 57 %) „nur“ anzeigepflichtig und 30 (rd. 43 %) genehmigungspflichtig. Bei wertmäßiger Betrachtung nach den erzielten Verkaufserlösen würden sich die 40 „nur“ anzeigepflichtigen Transaktionen auf rd. 5,52 Mio. EUR bzw. rd. 5,42 % der Gesamtsumme von rd. 101,77 Mio. EUR beziehen. Dies bedeute einen durchschnittlichen Verkaufspreis von rd. 138.000 EUR. Die nicht angezeigten 15 Verkäufe mit einem Gesamterlös von rd. 1,20 Mio. EUR würden einen Durchschnittspreis von rd. 80.000 EUR ergeben. Die 30 genehmigungspflichtigen Transaktionen würden sich jedoch auf rd. 96,25 Mio. EUR und damit auf rd. 94,58 % der Gesamttransaktionssumme beziehen.

Dass die Versicherungsträger nur wenige Informationen übermitteln würden, diene der Verwaltungsökonomie. Eine in die Tiefe gehende Prüfung durch die Aufsichtsbehörde sei im Rahmen der Beschlussfassung sowie bei Vorliegen der Anzeige jederzeit möglich. Bei der Wahrnehmung der Aufsicht über die Sozialversicherungsträger sei allerdings in jedem Fall auf einen effizienten Mitteleinsatz zu achten – einen Mitteleinsatz, der den vorhandenen und zunehmend geringer werdenden Ressourcen im öffentlichen Dienst entspreche.

Das BMG hielt überdies fest, dass die vom RH als Vergleich angeführte Wertgrenze der Landesimmobiliengesellschaft Kärnten GmbH von 70.000 EUR für eine aufsichtsbehördliche Genehmigungspflicht jedenfalls zu niedrig sei. Außerdem sei das Beispiel schlecht gewählt, weil lediglich der Aufsichtsrat seine Genehmigung zu erteilen habe.

Ministerielle Genehmigung der Liegenschaftsverkäufe

Dies sei im Vergleich zur aufsichtsbehördlichen Genehmigung durch das BMG ein ungleich geringerer administrativer Aufwand.

Sowohl das BMASK als auch das BMG teilten mit, die Empfehlung des RH zur Evaluierung der Wertgrenze aufzugreifen und einer legislativen Prüfung zuzuführen. Hinsichtlich der mangelhaften Wahrnehmung der Anzeigepflicht durch die Versicherungsträger werde eine erlassmäßige Information zur Beachtung der Anzeigepflicht an die Sozialversicherungsträger ergehen. Zudem werde eine Information an die Beauftragten der Aufsichtsbehörde, wonach diese im Zuge der Wahrnehmung der Aufsicht die Sozialversicherungsträger verstärkt auf die Einhaltung der Anzeigepflicht hinweisen mögen, erfolgen.

- 2.4** Der RH erwiderte dem BMASK und dem BMG, dass die genannte Regierungsvorlage im Jahr 1998 zwecks Einführung einer Wertgrenze ausdrücklich auf Servitutsrechte und Grundabtretungen im öffentlichen Interesse Bezug nahm. Zudem kam in der Regierungsvorlage die Intention des Gesetzgebers, lediglich geringfügige Änderungen von einem „aufwendigen Genehmigungsverfahren“ auszunehmen, eindeutig zum Ausdruck.

Im Hinblick auf den Anteil der anzeigepflichtigen Transaktionen von „nur“ rd. 5,42 % der Gesamtverkaufssumme von rd. 101,77 Mio. EUR wies der RH darauf hin, dass

- die genehmigungspflichtigen Verkäufe auch Transaktionen mit einer sehr hohen Verkaufssumme beinhalteten. Alleine die Liegenschaftsverkäufe Roßauer Lände 3 sowie Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10 (durch die PVA) und der Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. mit den Krankenanstalten Baden, Bad Gastein, Bad Hall und Bad Schallerbach (durch die SVB) betrugten zusammen rd. 57,45 Mio. EUR. Diese drei Transaktionen hatten somit großen Einfluss auf das Ergebnis. Ohne deren Berücksichtigung hätten die anzeigepflichtigen Verkäufe (5,52 Mio. EUR) an der Verkaufssumme bereits einen Anteil von rd. 12,45 %;
- genehmigungspflichtige Verkäufe wertmäßig grundsätzlich mehr ins Gewicht fielen (nur große Transaktionen ab 420.000 EUR ohne Grenze nach oben), während anzeigepflichtige Verkäufe betragsmäßig begrenzt waren (bis 420.000 EUR). Dies erhöhte die Wahrscheinlichkeit, dass genehmigungspflichtige Verkäufe bezogen auf die Gesamtverkaufssumme einen größeren Anteil aufwiesen.



Ministerielle Genehmigung der
Liegenschaftsverkäufe

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Der RH hob deshalb erneut hervor, dass zwischen 2007 und 2011 für mehr als die Hälfte der Liegenschaftsverkäufe (40 von 70) lediglich eine Anzeigepflicht bestand und verwies auf die damit verbundenen Unzulänglichkeiten. Es konnte aus dem ins Treffen geführten „geringen“ wertmäßigen Anteil der anzeigepflichtigen Verfahren an der Gesamtverkaufssumme jedenfalls nicht abgeleitet werden, dass die Anzeigepflicht in der bestehenden Form zweckmäßig war. Seiner Ansicht wurde das Ziel des Gesetzgebers, lediglich geringfügige Änderungen auszunehmen, nicht erreicht, weil zwischen 2007 und 2011 nur ein einziger Verkauf in Zusammenhang mit einer Grundabtretung im öffentlichen Interesse stand.

In Bezug auf die beispielhaft angeführte Wertgrenze von 70.000 EUR bei der Landesimmobiliengesellschaft Kärnten GmbH betonte der RH gegenüber dem BMG die grundsätzliche Verantwortung und Sorgfaltspflichten von Aufsichtsräten. Da – wie erwähnt – die ursprüngliche Intention des Gesetzgebers darin bestand, nur geringfügige Änderungen von einer Genehmigung auszunehmen, erachtete der RH eine Wertgrenze von 70.000 EUR weiterhin als geeigneten Vergleichsmaßstab.

Insgesamt nahm der RH die angekündigte Evaluierung der Wertgrenze sowie die Bemühungen des BMASK und des BMG, die Sozialversicherungsträger zur Einhaltung der Anzeigepflicht anzuhalten, zur Kenntnis.

Prüfungsmaßstäbe

3.1 (1) Da Liegenschaftsveräußerungen nicht dem Vergabegesetz unterliegen, überprüften das BMASK und das BMG im Genehmigungsverfahren zusätzlich zur Einhaltung der rechtlichen Vorgaben⁹ v.a. die Einhaltung des Verfahrens im Sinne der Mitteilung der Europäischen Kommission¹⁰. Um nicht als mit dem Europäischen Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe gemäß Art. 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu gelten, sollten Veräußerungen

- entweder aufgrund eines hinreichend publizierten, allgemeinen und bedingungsfreien Bietverfahrens an den meistbietenden oder den einzigen Bieter,

⁹ Handlungsmaßstäbe der Sozialversicherungsträger, wie Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit usw.

¹⁰ Mitteilung der Europäischen Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand (Amtsblatt C 209/03 vom 10. Juli 1997)

Ministerielle Genehmigung der Liegenschaftsverkäufe

- oder mindestens zu dem von (einem) unabhängigen Sachverständigen für Wertermittlung festgelegten Marktwert

erfolgen.

(2) Ein hinreichend publiziertes, allgemeines und bedingungsfreies Bietverfahren lag vor, wenn es über einen längeren Zeitraum (zwei Monate und mehr) mehrfach in der nationalen Presse, in Immobilienanzeigen oder sonstigen geeigneten Veröffentlichungen und durch Makler bekanntgemacht wurde und so allen potenziellen Käufern zur Kenntnis gelangen konnte. Ein den formalen Vorgaben entsprechendes Vergabe- bzw. Bietverfahren lag bei zwei Verkaufsverfahren vor. Insgesamt zeigte sich folgendes Bild:

Tabelle 3: Bietverfahren bei Liegenschaftstransaktionen zwischen 2007 und 2011		
	Verkäufe	Gesamterlös
	Anzahl	in Mio. EUR
hinreichendes Vergabe- bzw. Bietverfahren	2	46,20
eingeschränktes Bietverfahren	25	20,45
kein Bietverfahren	14	21,15
Bietverfahren nicht nachvollziehbar	29	13,97
Summe	70	101,77

Quellen: BMASK; BMG; Darstellung RH

Von den 29 Verkäufen, bei denen das Bietverfahren nicht nachvollziehbar war, waren 21 anzeigepflichtig. Bei diesen anzeigepflichtigen Bietverfahren verfügten das BMASK und das BMG nur eingeschränkt über Unterlagen.

(3) Ein unabhängiger Sachverständiger war im Sinne der Mitteilung der Europäischen Kommission eine erfahrene, fachlich kompetente Person mit qualifiziertem Berufsabschluss. Im Gegensatz zu den anzeigepflichtigen Verkäufen gaben bei den genehmigungspflichtigen Verkäufen im Regelfall das BMASK und das BMG die Liegenschaftsbewertungen in Auftrag. Da die Sozialversicherungsträger nicht Verfahrenspartei waren, war durch die Sozialversicherungsträger weder eine Überprüfung der Gutachten noch die Abgabe formeller Stellungnahmen vorgesehen. Hinsichtlich der Gutachten zeigte sich folgendes Bild:

- Zwischen 2007 und 2011 waren bei 13 der 70 Liegenschaftsverkäufe (= rd. 19 %) mit einem Gesamterlös von rd. 8,75 Mio. EUR



Ministerielle Genehmigung der
Liegenschaftsverkäufe

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

die Gutachten älter als ein Jahr. Davon waren sieben Fälle genehmigungspflichtig. Bei zwei der sechs anzeigepflichtigen Verkäufe um rd. 0,20 Mio. EUR lagen zwischen Gutachtenserstellung und Verkaufsbeschluss vier bzw. sechs Jahre.

- Bei vier genehmigungspflichtigen Liegenschaftsverkäufen um insgesamt rd. 5,04 Mio. EUR wurden die gutachterlich ermittelten Verkehrswerte um 16 % bis 38 % unterschritten.
- Drei anzeigepflichtigen Liegenschaftsverkäufen mit einem Gesamterlös von rd. 0,13 Mio. EUR lag kein unabhängiges Gutachten zugrunde.

3.2 Der RH kritisierte, dass bei 43 (= 61 %) der Liegenschaftsverkäufe mit einem Gesamterlös von rd. 35,12 Mio. EUR entweder kein Bietverfahren stattfand oder nicht nachvollziehbar war, ob und in welcher Form ein solches erfolgte. Er wies nachdrücklich darauf hin, dass bei einem Bietverfahren im Sinne der Mitteilung der Europäischen Kommission der größte Ausschreibungswettbewerb bestand.

Weiters hielt der RH kritisch fest, dass drei anzeigepflichtigen Verkäufen kein unabhängiges Gutachten zugrunde lag. Zudem basierten 13 (= rd. 19 %) der Liegenschaftsverkäufe mit einem Erlös von rd. 8,75 Mio. EUR auf veralteten Gutachten. Hinsichtlich vier Liegenschaftsverkäufen von insgesamt rd. 5,04 Mio. EUR bemängelte der RH, dass das BMASK und das BMG diese genehmigten, obwohl die Verkaufspreise um mindestens 16 % unter den Verkehrswerten lagen.

Der RH empfahl dem BMASK und dem BMG (beispielsweise mittels eines Erlasses) sicherzustellen, dass bei Liegenschaftsverkäufen

- Sozialversicherungsträger ein Bietverfahren im Sinne der Mitteilung der Europäischen Kommission durchführen, das über einen längeren Zeitraum (zwei Monate und mehr) mehrfach in der nationalen Presse, in Immobilienanzeigen oder sonstigen geeigneten Veröffentlichungen und durch Makler bekanntgemacht wird und so allen potenziellen Käufern zur Kenntnis gelangen kann,
- Sozialversicherungsträger nur in begründeten Fällen vom erwähnten Bietverfahren Abstand nehmen (z.B. Grundabtretungen im öffentlichen Interesse),
- Bewertungen nur durch Sachverständige im Sinne der Mitteilung der Europäischen Kommission erfolgen,

Ministerielle Genehmigung der Liegenschaftsverkäufe

- veraltete Gutachten aktualisiert werden und
- eine Neubewertung der Liegenschaft vorgenommen wird, wenn ein festgestellter Marktwert innerhalb einer angemessenen Zeitspanne nicht erzielbar war.

Zudem empfahl der RH dem BMASK und dem BMG, Liegenschaftsverkäufen die Genehmigung zu versagen, wenn der geplante Verkaufspreis den durch einen Sachverständigen ermittelten Marktwert einschließlich einer allfälligen Schätztoleranz¹¹ unterschreitet.

3.3 *Das BMASK und das BMG gaben zum Verkaufsverfahren und zur Unterschreitung des Verkehrswerts bei vier genehmigungspflichtigen Liegenschaftsverkäufen folgende Stellungnahmen ab:*

Verkaufsverfahren:

Laut Stellungnahme des BMASK lasse die Mitteilung der Europäischen Kommission keine klare Präferenz für ein Bietverfahren oder ein Sachverständigengutachten erkennen. Bei den genehmigungspflichtigen Verfahren sei jedenfalls ein entsprechendes Sachverständigengutachten zur Absicherung der Entscheidung eingeholt worden.

Im Sinne der Mitteilung der Europäischen Kommission seien diese Gutachten überdies durch Sachverständige erstellt worden. Die diesbezügliche Empfehlung des RH sei daher in Bezug auf genehmigungspflichtige Transaktionen nicht gänzlich nachvollziehbar.

Grundsätzlich teilte das BMASK mit, dass die vom RH erstellten Übersichten in TZ 2 und TZ 3 die Stellungnahme erschweren würden, weil sie keine Differenzierung nach Genehmigungs- und Anzeigepflicht oder Zuständigkeit (BMASK oder BMG) enthalten würden.

Laut Stellungnahme des BMG könne es – wie das BMASK – die vom RH dargestellten Zahlen mangels Angabe der konkret betroffenen Transaktionen nur annäherungsweise nachvollziehen. Die Aktualität der Sachverständigengutachten sei im Wesentlichen gewährleistet gewesen. Es habe jedoch im Einzelfall gute Gründe gegeben, auf ein aktuelles Sachverständigengutachten zu verzichten, wenn dessen Einholung nur einen vermeidbaren Kostenaufwand verursacht hätte.

¹¹ siehe auch II. 2. b der Mitteilung der Europäischen Kommission: Eine Abweichung bis zu 5 % gegenüber dem festgelegten Marktwert konnte als marktkonform betrachtet werden.



Ministerielle Genehmigung der
Liegenschaftsverkäufe

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Im Übrigen gebe die Mitteilung der Europäischen Kommission dem Bietverfahren den Vorzug, während das BMG zur Objektivierung des Verkehrswerts und zur Absicherung seiner Entscheidung stets ein Sachverständigengutachten einhole. Die vom RH aufgezeigten Fälle eines deutlich veralteten Gutachtens bei zwei anzeigepflichtigen Transaktionen mit einem Gesamtvolumen von rd. 0,20 Mio. EUR würden den verantwortungsvollen Umgang der Versicherungsträger mit dieser Thematik dokumentieren.

Unterschreitung des Verkehrswerts bei vier genehmigungspflichtigen Liegenschaftsverkäufen:

Laut Stellungnahme des BMASK sei es hinsichtlich der Unterschreitung des Verkehrswerts bei drei von vier genehmigungspflichtigen Liegenschaftsverkäufen (Gesamterlös: 5,04 Mio. EUR) zuständig gewesen. Bei diesen Verkäufen sei jeweils eine sehr genaue und auch aktenmäßig dokumentierte Begründung (wie jahrelange Leerstehungen und drohende Renovierungsaufwendungen in nicht unmaßgeblicher Höhe) vorgelegen. Zudem seien erfolglose Verkaufsbemühungen vorangegangen.

Im Hinblick auf die vierte Transaktion teilte das dafür zuständige BMG mit, dass es sich dabei um einen Sonderfall (Liegenschaftsverkauf Theodor-Körner-Straße 63 und Theodor-Körner-Straße 65, 67, 69 in Graz durch die AUVA) gehandelt habe. Dabei sei aufgrund einer in der Vergangenheit getroffenen vertraglichen Regelung die Preisbildung determiniert gewesen. Die Feststellung des Verkehrswerts relativiere sich damit. Zudem hätten die drei anzeigepflichtigen Verkäufe ohne Verkehrswertgutachten nur ein geringfügiges Volumen (gesamt rd. 130.000 EUR) betroffen.

Insgesamt teilten das BMASK und das BMG mit, den der Aufsicht unterliegenden Sozialversicherungsträgern die Durchführung eines Bietverfahrens zu empfehlen. Laut BMG werde dazu ein entsprechender Erlass ergehen.

Zudem werde allgemein die Vorgangsweise bei Liegenschaftsveräußerungen evaluiert werden. Dabei werde auf die Durchführung von Bewertungen durch Sachverständige im Sinne der Mitteilung der Europäischen Kommission, die Aktualisierung von Gutachten, die Neubewertung einer Liegenschaft (wenn ein festgestellter Marktwert innerhalb einer angemessenen Zeitspanne nicht erzielbar war) und die Versagung der Genehmigung bei Unterschreitung des Marktwerts (einschließlich einer allfälligen Schätztoleranz) geachtet werden.

Ministerielle Genehmigung der Liegenschaftsverkäufe

3.4 Der RH entgegnete dem BMASK und dem BMG zu deren Vorhaltung, dass die vom RH erstellten Übersichten eine Stellungnahme erschweren und die dargestellten Zahlen mangels Angabe der konkret betroffenen Transaktionen nur annäherungsweise nachvollziehbar wären, wie folgt:

Die vom RH im Sachverhalt dargestellten Zahlen beruhen ausschließlich auf Unterlagen des BMASK und des BMG sowie auf ergänzenden Informationen der AUVA, der PVA und der SVB, über welche die beiden Bundesministerien das Aufsichtsrecht hatten. Darüber hinaus hatte der RH sämtliche Zahlen im Rahmen seiner Einschau an Ort und Stelle erörtert. Zudem bestätigten das BMASK und das BMG die Zahlen im Zuge der Schlussbesprechung.

Weiters war der RH der Ansicht, dass das BMASK und das BMG über sämtliche Liegenschaftsverkäufe einen detaillierten Überblick (Verkaufserlöse, Genehmigungs- und Anzeigepflicht, Zuständigkeit usw.) haben mussten. Auch hinsichtlich der nicht anzeigepflichtigen Verkäufe, bei denen den Bundesministerien im Vergleich zu genehmigungspflichtigen Fällen weniger Informationen zur Verfügung standen, bestand jederzeit die Möglichkeit, detaillierte Unterlagen anzufordern.

Im Hinblick auf die Mitteilung der Europäischen Kommission hielt der RH gegenüber dem BMASK und dem BMG ferner fest, dass bereits die Erstnennung des Bietverfahrens eine Präferenz für diese Verfahrensart erkennen ließ. In einem solchen Verfahren wird grundsätzlich der Angebots- bzw. Kaufpreis im Wettbewerb ermittelt. Dagegen handelt es sich bei einem gutachterlichen Wert nur um eine hypothetische Bewertung.

Ein veraltetes Gutachten konnte jedenfalls keine Schätzung des Marktpreises zum Verkaufszeitpunkt darstellen. Es wäre daher immer zu aktualisieren bzw. wäre eine Neubewertung der Liegenschaft vorzunehmen. Zudem wäre eine Genehmigung zu versagen, wenn der geplante Verkaufspreis den durch einen Sachverständigen ermittelten Marktwert einschließlich einer allfälligen Schätztoleranz unterschreitet.

Im Hinblick auf die Unterschreitung des Verkehrswerts beim genehmigungspflichtigen Liegenschaftsverkauf Theodor-Körner-Straße 63 und Theodor-Körner-Straße 65, 67, 69 in Graz durch die AUVA entgegnete der RH dem BMG, dass dabei ein Erlöspotenzial von rd. 0,89 Mio. EUR ungenutzt blieb (siehe TZ 30). Daher war der Verkehrswert auch in diesem Fall von Relevanz und nicht außer Acht zu lassen.



Ministerielle Genehmigung der
Liegenschaftsverkäufe

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Der RH nahm die vom BMASK und BMG geplante Evaluierung der Vorgangsweise bei Liegenschaftsveräußerungen (Aktualisierung von Gutachten usw.) und den in diesem Zusammenhang geplanten Erlass an die Sozialversicherungsträger (Vorrang eines Bietverfahrens) zur Kenntnis.

Herstellung des Ein-
vernehmens zwischen
BMASK und BMG

- 4.1** Eine Novellierung des Bundesministeriengesetzes¹² bewirkte 2003 umfangreichere Veränderungen im Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich des nunmehrigen BMASK. Mit der Abgabe von Kompetenzen an das damals neu eingerichtete BMG wurde im Sozialrecht das einvernehmliche Vorgehen der beiden Bundesminister im Genehmigungsverfahren von Liegenschaftsverkäufen normiert.¹³

Durch diese wechselseitige Herstellung des Einvernehmens durchlief die Genehmigung drei bis vier zusätzliche Stellen (Zuteilung, Bearbeitung auf Sachbearbeiterebene, gegebenenfalls Genehmigung durch Vorgesetzten, Kontrolle der Herstellung des Einvernehmens durch das genehmigende Bundesministerium).

Das BMASK oder das BMG verhinderte hinsichtlich keiner der 30 genehmigungspflichtigen Liegenschaftsveräußerungen die Herstellung des Einvernehmens. Bei den Verkäufen Roßauer Lände 3 sowie Schiffamts-gasse 15 und Malzgasse 8–10 durch die PVA sowie beim Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. durch die SVB erfolgte keine ausreichende Überprüfung durch das BMASK (siehe TZ 15 und 27) und das BMG (siehe TZ 11).

- 4.2** Der RH kritisierte, dass bei genehmigungspflichtigen Verkäufen die seit dem Jahr 2003 bestehende Herstellung des Einvernehmens zwischen dem BMASK und dem BMG zu einer Doppelgleisigkeit ohne zusätzlichen Nutzen führte.
- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMASK habe es sich bei der Festlegung einer wechselseitigen Pflicht zur Herstellung des Einvernehmens bei Genehmigungsverfahren (§ 447 ASVG) um eine Entscheidung des Gesetzgebers gehandelt. Diese sei selbstverständlich von den Behörden zu vollziehen.*

¹² BGBl. I Nr. 17/2003

¹³ Zur sprachlichen Vereinfachung wird im gesamten Prüfungsergebnis nicht der zuständige Bundesminister, sondern das Bundesministerium in seiner Kurzform angeführt (BMASK und BMG).

Ministerielle Genehmigung der Liegenschaftsverkäufe

Die Feststellung des RH, dass beim Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. durch die SVB keine ausreichende Überprüfung stattgefunden habe, sei unrichtig. Eine solche Prüfung habe stattgefunden und sei auch aktenmäßig dokumentiert. Zudem gehe das BMASK davon aus, dass die primäre Prüfkompetenz beim federführenden Ressort liege und das andere Ressort jeweils die Plausibilität der entsprechenden Aussagen prüfe. Keinesfalls solle ohne entsprechende Notwendigkeit ein zweifacher Prüfaufwand entstehen.

Laut Mitteilung des BMG ergebe sich das Erfordernis der wechselseitigen Herstellung des Einvernehmens aus der im Zuge der Schaffung eines eigenständigen BMG mit Zuständigkeit in Angelegenheiten der Kranken- und Unfallversicherung getroffenen gesetzlichen Regelung. Auch in anderen Materien des Sozialversicherungsrechts gebe es entsprechende Einvernehmenskompetenzen.

Die Feststellung des RH, dass das zur Einvernehmenherstellung mitbeteiligte Ressort keine ausreichende Überprüfung der vom federführenden Ressort vorgesehenen Erledigung vorgenommen habe, sei zur Kenntnis zu nehmen. Bislang habe mit dem BMASK darüber Konsens bestanden, dass die Hauptverantwortung beim federführenden Ressort liege und das zur Herstellung des Einvernehmens verpflichtete Ressort aus verwaltungsökonomischen Gründen lediglich eine Art „Formalprüfung“ vornehme. Die Kritik des RH an der dadurch bewirkten administrativen Belastung durch Doppelgleisigkeiten ohne zusätzlichen Nutzen sei nachvollziehbar. Es werde eine Prüfung unter Einbeziehung des BMASK erfolgen.

4.4 Der RH entgegnete dem BMASK und dem BMG zu deren Vorhaltung, wonach die Einschätzung des RH, dass bei den durch die PVA und die SVB erfolgten Verkäufen (Roßauer Lände 3 sowie Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10; Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.) keine ausreichende Überprüfung stattgefunden hätte, unrichtig wäre, wie folgt. Bei allen drei Verkäufen zeigte der RH Beanstandungen auf. Diese betrafen im Einzelnen

- das BMASK, das bei den Verkäufen der Roßauer Lände 3 sowie der Schiffamtsgasse 15 und der Malzgasse 8–10 durch die PVA Plausibilitätsprüfungen der von ihm in diesem Zusammenhang jeweils beauftragten Verkehrswertgutachten unterließ; dies war insofern relevant, weil in beiden Fällen das Verkehrswertgutachten werterhöhende Faktoren nicht berücksichtigte, wodurch Erlöspotenziale außer Acht gelassen wurden (siehe TZ 15 und 27), und



Ministerielle Genehmigung der
Liegenschaftsverkäufe

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

- das BMG, das bei der ministeriellen Genehmigung des Teilverkaufs der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. durch die SVB wertbeeinflussende Faktoren (z.B. relativ hoher Kapitalisierungszinssatz, hohe Tagessatzkosten, finanzielle Auswirkungen der Tagessatzkosten) nicht berücksichtigte (siehe TZ 11).

Aus diesem Grund verblieb der RH bei seiner Beurteilung der unzureichenden Überprüfung durch das BMASK und das BMG.

Der RH sah sich darüber hinaus durch die Feststellung des BMG, wonach das zur Herstellung des Einvernehmens mitbeteiligte Ressort lediglich eine Art „Formalprüfung“ vornehme, darin bestätigt, dass die seit dem Jahr 2003 bestehende Herstellung des Einvernehmens zwischen dem BMASK und dem BMG zu einer Doppelgleisigkeit ohne zusätzlichen Nutzen führte. Die diesbezüglich geplante Evaluierung durch das BMG unter Einbeziehung des BMASK nahm der RH zur Kenntnis.

Zusammenfassung

5.1 Zwischen 2007 und 2011 führten 14 der 22 Sozialversicherungsträger 70 Liegenschaftsverkäufe um insgesamt rd. 101,77 Mio. EUR durch. Ab einer Wertgrenze von 420.000 EUR unterlagen Liegenschaftsverkäufe der Genehmigung des BMASK bzw. des BMG. Darunter bestand durch die Sozialversicherungsträger eine Anzeigepflicht.

5.2 Der RH kritisierte insbesondere, dass

- bei 43 der 70 Liegenschaftsverkäufe mit einem Gesamterlös von rd. 35,12 Mio. EUR entweder kein Bietverfahren stattfand oder nicht nachvollziehbar war, ob und in welcher Form ein solches erfolgte;
- bei vier Liegenschaftsverkäufen mit einem Gesamterlös von rd. 5,04 Mio. EUR eine Genehmigung durch das BMASK und das BMG erfolgte, obwohl die Verkaufspreise die Verkehrswerte um mindestens 16 % unterschritten und
- 13 Liegenschaftsverkäufe um rd. 8,75 Mio. EUR auf veralteten Gutachten basierten.

Weiters kritisierte der RH, dass

- bei den 30 genehmigungspflichtigen Verkäufen die Herstellung des Einvernehmens zwischen dem BMASK und dem BMG zu einer Doppelgleisigkeit ohne zusätzlichen Nutzen führte und

- bei zwei Drittel der 40 anzeigepflichtigen Verkäufe die Sozialversicherungsträger ihre Anzeigepflicht mangelhaft bzw. gar nicht wahrnahmen. Dafür waren jedoch keine Rechtsfolgen vorgesehen.

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz– und Betriebs Gesellschaft m.b.H. mit vier Sonderkrankenanstalten durch die SVB

Ausgangslage

6.1 (1) Im April 2006 brachte die SVB ihre Sonderkrankenanstalt in Bad Gleichenberg in eine eigens dafür gegründete Besitz– und Betriebsgesellschaft ein. Im Rahmen einer zuvor durchgeführten öffentlichen Ausschreibung verkaufte sie 74 % der Gesellschaftsanteile an eine private Betreibergesellschaft, deren Gesellschafter in den Bereichen Banken, Versicherungen, Bau und Krankenhausbetrieb tätig waren. 26 % der Gesellschaftsanteile behielt die SVB. Darüber hinaus räumte die SVB der Besitz– und Betriebsgesellschaft als neuem Krankenanstaltenträger eine Auslastungszusage für rd. 15 Jahre ein. Sie sicherte ihr auf diese Weise einen Teil des Umsatzes.

(2) Nach diesem Public–Private–Partnership–Modell leitete die SVB im Herbst 2006 einen Teilverkauf (74 %) ihrer vier weiteren Krankenanstalten in Baden, Bad Gastein, Bad Hall und Bad Schallerbach¹⁴ ein. Diese Transaktion stellte den einzigen Unternehmensteilverkauf bzw. Share–Deal der 70 Liegenschaftsverkäufe der Sozialversicherungsträger dar.

Die wesentlichen Gründe dafür waren die abnehmende Anzahl der Versicherten der SVB um rd. 1 % bis 2 % pro Jahr sowie der Sanierungs– und Ausbaubedarf der vier zwischen 1910 und 1977 errichteten Krankenanstalten in Höhe von 42,55 Mio. EUR¹⁵. Durch den Teilverkauf erwartete sich die SVB v.a. die Erhaltung der Arbeitsplätze in den Krankenanstalten, die Generierung privaten Kapitals sowie die Sicherstellung einer nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen ausgerichteten Betriebsführung.

6.2 Der RH hielt fest, dass diese Transaktion den einzigen Unternehmensteilverkauf bzw. Share–Deal der 70 Liegenschaftsverkäufe der Sozialversicherungsträger (siehe TZ 1) darstellte. Ansonsten erfolgten die Verkäufe ausschließlich über sogenannte Asset–Deals.

¹⁴ Die Krankenanstalten hatten jeweils durchschnittlich 110 Betten zur Behandlung u.a. von Erkrankungen des Bewegungs– und Stützapparats bzw. des Herz– und Kreislaufsystems. Die Anstalt in Bad Schallerbach war eine Krankenanstalt, die anderen drei eine Sonderkrankenanstalt.

¹⁵ Diese Zahl legte die SVB im Rahmen der Gebarungsüberprüfung dem RH vor. Mit der damals geplanten Erweiterung waren insgesamt 550 Betten vorgesehen.



BMASK BMG BMWF

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz-
und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Weiters verwies der RH darauf, dass die sinkende Anzahl der Versicherten der SVB die langfristige Auslastung der Krankenanstalten und damit die nachhaltige Wirtschaftlichkeit beeinträchtigte. Er sah einen Zielkonflikt zwischen dem Erhalt von Arbeitsplätzen und der Führung der Krankenanstalten nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen.

6.3 Laut Stellungnahme der SVB

a) *gebe es keinen Zielkonflikt zwischen dem Erhalt von Arbeitsplätzen und der Führung der Krankenanstalten nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen. Es sei ausdrücklich eine vertragliche Bedingung gewesen, die überlassenen Mitarbeiter mit allen Rechten und Pflichten der Dienstordnungen in einer gemeinsamen Besitz- und Betriebsgesellschaft nach dem Teilverkauf im Jahr 2010 (siehe TZ 12) weiter zu beschäftigen. Der RH lehne die privatwirtschaftliche Führung ursprünglich in ausschließlich öffentlichem Eigentum stehender Krankenanstalten offenbar grundsätzlich ab.*

b) *Beim Betriebsübergang 2010 seien in den vier Krankenanstalten 372 Personen beschäftigt gewesen. Im Jahr 2012 seien es 450 Personen gewesen. Im gleichen Zeitraum sei das von der SVB der Besitz- und Betriebsgesellschaft überlassene Personal von 326,64 auf 264,88 Vollzeitäquivalente zurückgegangen.*

Das BMG verzichtete darauf, die ihm vollinhaltlich bekannte Stellungnahme der SVB zu kommentieren. Es gab ausschließlich zu den das Bundesministerium direkt betreffenden Feststellungen des RH eine Stellungnahme ab (siehe TZ 11).

6.4 Der RH entgegnete der SVB Folgendes:

a) Der RH wies die Vorhaltung der SVB nachdrücklich zurück, dass er eine privatwirtschaftliche Führung von ursprünglich in ausschließlich öffentlichem Eigentum stehenden Krankenanstalten grundsätzlich ablehnen würde. Eine entsprechende Wertung nahm der RH zu keinem Zeitpunkt vor. Gleichwohl zeigte er die Änderung der Rahmenbedingungen des Krankenanstaltenbetriebs im Zuge der Teilprivatisierung auf. In finanzieller Hinsicht konnte der private Partner von den neu geschaffenen Rahmenbedingungen profitieren.

Deshalb sah der RH auch den Zielkonflikt zwischen dem Erhalt von Arbeitsplätzen und der Führung der Krankenanstalten nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen. So stellten die

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

- Personalaufwendungen¹⁶ aufgrund der intensiven medizinischen Betreuung die größte Aufwandsposition des Krankenanstaltenbetriebs dar. Die Verringerung der Personalkosten war daher ausdrücklich ein Ziel des Teilverkaufs. Dieses sollte durch einen Umstieg in einen neuen Kollektivvertrag (= Kollektivvertrag für die DienstnehmerInnen der Privatkrankenanstalten Österreichs) erreicht werden. Dieser war im Vergleich zu den von der SVB bislang angewendeten Dienstordnungen der Sozialversicherungsträger mit geringeren Kosten verbunden (siehe TZ 12).
 - Erst der neue Kollektivvertrag ermöglichte der SVB, einen privaten Partner zu finden. Die neue Besitz- und Betriebsgesellschaft, an der sich ein privater Partner im Zuge des Teilverkaufs im Jahr 2010 zu 74 % beteiligte, hatte deshalb lediglich die Bezüge der Mitarbeiter und gesetzlichen Abgaben bis zur Höhe der kollektivvertraglichen Basis zu bezahlen. Den Differenzbetrag musste hingegen die SVB leisten. Die Besitz- und Betriebsgesellschaft ersparte sich dadurch in den Jahren 2010 und 2011 jeweils rd. 5 Mio. EUR bis 6 Mio. EUR (siehe TZ 12). Insgesamt wurden mit dem Wechsel in den günstigeren Kollektivvertrag die Voraussetzungen geschaffen, dass die Besitz- und Betriebsgesellschaft bereits von Unternehmensbeginn an in den ersten beiden Jahren Jahresüberschüsse in Höhe von jeweils rd. 4 Mio. EUR erzielen konnte (siehe TZ 13).
- b) Zu dem von der SVB ins Treffen geführten „Personalanstieg“ in den vier Krankenanstalten von 2010 auf 2012 konnte der RH ohne nähere Angaben keine Aussage treffen, insbesondere in welchem Ausmaß sich dieser auch in einer Erhöhung von „Vollzeitäquivalenten“ auswirkte. Grundsätzlich hielt der RH gegenüber der SVB fest, dass ein Personalanstieg durch die Anhebung der Bettenkapazität infolge des geplanten und tatsächlich erfolgten Ausbaus der Krankenanstalten nicht auszuschließen war.

Dass das von der SVB überlassene Personal von 2010 bis 2012 zurückging, war darauf zurückzuführen, dass nicht mehr die SVB, sondern die neue Besitz- und Betriebsgesellschaft die neuen Dienstverhältnisse begründete. Diesbezüglich verwies der RH auf seine Sachverhaltsdarstellung in TZ 12.

¹⁶ eigenes Personal und von SVB überlassenes Personal



BMASK BMG BMWF

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger

Unternehmens-
bewertung

7.1 (1) Der Teilverkauf sollte so wie in Bad Gleichenberg über eine eigene Besitz- und Betriebsgesellschaft erfolgen. Aus diesem Grund gründete die SVB im September 2006 die „SVB – Rehabilitationszentren Neu Gesellschaft m.b.H.“, die im November 2009 in „KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.“¹⁷ unbenannt wurde. Im Anlagevermögen war der Buchwert der in die Gesellschaft einzubringenden vier Krankenanstalten mit rd. 15,82 Mio. EUR¹⁸ ausgewiesen. In einem externen Gutachten der SVB wurde der Sachwert mit rd. 25,19 Mio. EUR festgestellt.

Der im Auftrag der SVB in einem weiteren externen Ertragswertgutachten ermittelte Unternehmenswert der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. belief sich auf rd. 13,64 Mio. EUR für 100 % bzw. rd. 10,09 Mio. EUR für den geplanten 74 %igen Anteilsverkauf.¹⁹ Dieser beruhte auf Planergebnissen²⁰ und berücksichtigte die „unternehmensspezifischen Strukturen“ der Krankenanstalten „in Abstimmung mit der SVB“.

Für die Ermittlung des Unternehmenswerts der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. nahm das Gutachten für die ersten fünf Jahre einen Kapitalisierungszinssatz von 11,55 % an, danach von 12,55 %. Im Allgemeinen setzt sich ein Kapitalisierungszinssatz aus einem Basiszinssatz und einen Risikozuschlag zusammen:

- Bei der Bestimmung des Basiszinssatzes ist von einer risikolosen Kapitalmarktanlage auszugehen.
- Für die konkrete Höhe des Risikozuschlags sind auf dem Markt beobachtete Risikoprämien geeignete Ausgangsgrößen. Diese sind den speziellen Gegebenheiten des Bewertungsobjekts und des Bewertungssubjekts anzupassen.

¹⁷ Zur vereinfachten Lesbarkeit wird im Prüfungsergebnis das Unternehmen einheitlich mit dem neuen Firmenwortlaut bezeichnet.

¹⁸ Buchwert laut Anlagevermögen zum 30. Juni 2007 (Errichtungszeitpunkte: Bad Schallerbach: 1910, Baden: 1966, Bad Hall: 1969, Bad Gastein: 1977)

¹⁹ Ursprünglich ging das Gutachten bei der Krankenanstalt Bad Hall von Investitionen von rd. 12,75 Mio. EUR für die Teilsanierung und Erweiterung von 120 auf 140 Betten aus. Bei dieser Variante betrug der Ertragswert noch rd. 15,97 Mio. EUR. Diese Erweiterung wurde letztlich nicht umgesetzt.

²⁰ für die ersten fünf Jahre ab Übergang auf diskontierten Planergebnissen, danach auf einem Fortführungswert

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Konkret setzte das Gutachten einen Basiszinssatz von 4,09 % an, darüber hinaus zwei Risikozuschläge von zusammen 7,46 % bzw. 8,46 %.²¹ Ferner veranschlagte es für die geplante Sanierung und den Ausbau der Krankenanstalten Gesamtinvestitionen von rd. 30,70 Mio. EUR.

(2) Laut der im Wege der SVB nach der Schlussbesprechung des RH am 25. Juni 2012 vorgelegten Stellungnahme der Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft wäre zum Zeitpunkt der Unternehmensbewertung – zusätzlich zum Basiszinssatz von 4,09 % – ein Risikozuschlag²² von 4,46 % für nicht börsennotierte Unternehmen angenommen worden. Zur Abdeckung des unternehmensindividuellen Risikos wäre ein weiterer Zuschlag zwischen 3,00 % und 5,00 %²³ zu berücksichtigen gewesen. Dazu zählten v.a. die erschwerte Handelbarkeit der Eigentumsrechte, die eingeschränkte Diversifikation der Eigentümer, eingeschränkte Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten und die starke Abhängigkeit von wenigen Schlüsselpersonen.

- 7.2** Der RH beanstandete den zu niedrig angesetzten Unternehmenswert. Hinsichtlich des Kapitalisierungszinssatzes wies er kritisch auf die Risikozuschläge von 7,46 % bzw. 8,46 % hin. Sie waren im Hinblick auf den etablierten Krankenanstaltenbetrieb und das geringe Unternehmensrisiko aufgrund zu erwartender Umsatzerlöse relativ hoch.

Der RH konnte insbesondere die Argumentation der im Wege der SVB vorgelegten Stellungnahme der Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft hinsichtlich des Risikozuschlags zwischen 3,00 % und 5,00 % für das unternehmensindividuelle Risiko nicht nachvollziehen. Aufgrund der hohen Bonität der zum Sektor Staat gehörenden SVB, die Gesellschafterin der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. sein sollte, bestanden keine eingeschränkten Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten. Ebenso wenig traf eine eingeschränkte Diversifikation der Eigentümer zu. Dies betraf die geplante Gesellschafterstruktur, die einem Public-Private-Partnership-Modell folgend einen öffentlichen und einen privaten Gesellschafter vorsah.

²¹ Die Risikozuschläge umfassten eine Marktrisikoprämie (4,46 %) und eine zusätzliche Prämie für unternehmensspezifische Risiken (3,00 % bzw. 5,00 %). Bei jener zusätzlichen Prämie in Höhe von 5,00 % erfolgte noch ein Wachstumsabschlag von 1,00 %.

²² Risikozuschlag = Marktrisikoprämie (Mittelwert der jährlichen Renditen des österreichischen Aktienmarktes) multipliziert mit einem so genannten Beta-Faktor (systemisches Risiko einer bestimmten Branche) --> 4,46 % = 4,80 % x 0,93

²³ noch vor Abzug des Wachstumsabschlags von 1,00 %



BMASK BMG BMWF

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger

Darüber hinaus verwies der RH auf die zu erwartende Streuung innerhalb des privaten Gesellschafters. So hatte z.B. der im Jahr 2006 von der SVB durchgeführte Teilverkauf in Bad Gleichenberg gezeigt, dass die Gesellschafter des dortigen privaten Betreibers in den Bereichen Banken, Versicherungen, Bau und Krankenhausbetrieb tätig waren.

Die Kapitalisierungszinssätze von insgesamt 11,55 % bzw. 12,55 % reduzierten den Unternehmenswert und damit bereits vorab das zu erwartende Erlöspotenzial für die SVB. Nach Berechnung des RH hätte jeder geringere Kapitalisierungszinssatz einen höheren Unternehmenswert bedeutet:

Tabelle 4: Unternehmenswert der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. der SVB bei unterschiedlichen Kapitalisierungszinssätzen					
	Ertragswertgutachten der SVB	Berechnung des RH			
		in %			
Kapitalisierungszinssatz	11,55 bzw. 12,55	9,00	7,00	5,50	4,09 ¹
		in Mio. EUR			
Unternehmenswert ² (100 %)	13,64	19,19	25,41	33,10	45,56
Unternehmenswert ² (74 %)	10,09	14,20	18,80	24,49	33,71

¹ Basiszinssatz

² Ertrags- bzw. Unternehmenswert

Quellen: SVB; Berechnung des RH

Bei einem Kapitalisierungszinssatz von beispielsweise 7 % hätte der Unternehmenswert für den geplanten 74 %-Anteil rd. 18,80 Mio. EUR betragen und wäre somit um fast 9 Mio. EUR höher als der im Gutachten ermittelte Wert von 10,09 Mio. EUR gewesen.

Der RH war der Ansicht, dass die SVB bei einer umfassenderen Überprüfung – sie war Auftraggeberin des Ertragswertgutachtens – den mit den relativ hohen Kapitalisierungszinssätzen einhergehenden nachteiligen finanziellen Effekt (potenzieller Mindererlös) hätte erkennen müssen. Daher empfahl der RH der SVB, bei Ertragswertgutachten entsprechende Plausibilitätsprüfungen der darin angenommenen Kapitalisierungszinssätze sicherzustellen. Nur dadurch war gewährleistet, dass das Erlöspotenzial ausgeschöpft werden konnte.

7.3 Laut Stellungnahme der SVB seien ihr zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung Bewertungen in Höhe von 18,64 Mio. EUR (Sachwert), 11,71 Mio. EUR (Buchwert) und 10,09 Mio. EUR (Ertragswert) bekannt

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

gewesen.²⁴ Der Kaufpreis von 16,50 Mio. EUR (siehe TZ 9) sei im oberen Bereich der drei Bewertungsergebnisse gelegen. Die Unternehmensbewertung der SVB sei gemäß dem entsprechenden Fachgutachten der Kammer für Wirtschaftstreuhand von Dezember 2006 durchgeführt worden. Die von ihr beauftragte Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft habe in einer Stellungnahme an den RH dargelegt, die Vorgaben dieses Fachgutachtens eingehalten zu haben.

Eine davon abweichende Vorgangsweise und die vom RH angesetzten Risikoaufschläge hätten demgegenüber zu einer willkürlichen Berechnung des Unternehmenswerts geführt. Weiters betrage der relevante Zeitraum für eine Unternehmensbewertung 15 Jahre.

Da die SVB nur 26 %ige Gesellschafterin der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. und nur in diesem Ausmaß am Risiko der Gesellschaft beteiligt sei, könne sie die vom RH angemerkte hohe Bonität der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. nicht nachvollziehen. Der finanzierungsrelevante Bereich der SVB sei die Kranken- und Unfallversicherung, für die jedoch keine Staatshaftung bestehe. Die SVB sei im März 2004 im Bereich der Krankenversicherung vor der Frage der Zahlungsunfähigkeit gestanden.

Eine breite Streuung innerhalb der privaten Gesellschafter als Begründung für herabgesetzte Risikoaufschläge sei sachlich nicht nachvollziehbar. Dass potente Gesellschafter im Bedarfsfall bereit seien, Kapital nachzuschließen, sei nicht auszuschließen. Mit dem Unternehmenswert habe dies allerdings nichts zu tun.

Der RH negiere die Ausführungen der von ihr beauftragten Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft und berufe sich hinsichtlich der von ihm als zu hoch kritisierten Risikoaufschläge ausschließlich auf seine Autorität als Prüforgan der Republik. Der Vorgangsweise des RH mangle es an Objektivität und Sachlichkeit.

Die SVB habe selbstverständlich in einem ausführlichen Gespräch über das vorgelegte Gutachten mit der Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft alle Annahmen und somit auch die Höhe der Risikoaufschläge hinterfragt. Da keine sachlichen Gegenargumente vorgelegen seien, habe sie das Gutachten als Grundlage für ihre Entscheidung angesehen.

²⁴ für jeweils 74 % der Gesellschaftsanteile gerechnet



BMASK BMG BMWF

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz-
und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

7.4 Der RH wies die Vorhaltung der SVB, dass die von ihm angesetzten Risikoaufschläge zu einer willkürlichen Berechnung des Unternehmenswerts führen würden und es der Vorgangsweise des RH an Objektivität und Sachlichkeit mangelte, zurück.

Der RH merkte zu den über den Basiszinssatz von 4,09 % angenommenen Risikozuschlägen von

- 4,46 % für nicht börsennotierte Unternehmen und
- 3,00 % bzw. 5,00 % für das unternehmensindividuelle Risiko (4,00 % unter Berücksichtigung des Wachstumsabschlags)

insbesondere an:

Der erste Risikozuschlag basierte auf dem Mittelwert der jährlichen Renditen eines „österreichischen Aktienportfolios“ in Höhe von 4,80 %. Dieser wurde mit einem Beta-Faktor von 0,93, der dem Branchenschnitt („Medical Hospitals“) „vergleichbarer europäischer Unternehmen“ entsprach, multipliziert. Den zweiten Risikozuschlag leitete das Gutachten „aufgrund der Größe und Marktposition der Krankenanstalten“ und der „allgemeinen Unsicherheit im Rahmen einer Einschätzung einer zukünftigen Entwicklung“ ab. Dafür setzte es einen „pauschalen Risikozuschlag von 3,00 % bzw. 5,00 %“ an.

Der RH betonte hinsichtlich des ersten Risikozuschlags nachdrücklich, dass der Beta-Faktor auf einem Durchschnittswert „vergleichbarer europäischer Unternehmen“ basierte und damit nur eingeschränkt für den gegenständlichen Fall des – österreichischen Markts – zutraf. Damit wird nach Ansicht des RH das systematische Risiko, dem sich ein Investor in dem konkreten Projekt aussetzte, nicht adäquat abgebildet.

Hinsichtlich des zweiten Risikozuschlags betonte der RH, dass z.B. das Kriterium „allgemeine Unsicherheit im Rahmen einer Einschätzung einer zukünftigen Entwicklung“ für das unternehmensindividuelle Risiko beim gegenständlichen PPP-Projekt ebenfalls nur eingeschränkt zutraf. Dies deshalb, weil die

- gesicherten Umsätze und somit Überschüsse durch die fixen Tagesatzkosten und die Auslastungszusage der SVB und
- die Miteigentümerschaft der SVB, die gleichzeitig den Umsatz des Krankenanstaltenbetriebs durch Zuweisung ihrer Versicherten sicherte,

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

keinen über den ersten Risikozuschlag für nicht börsennotierte Unternehmen hinausgehenden „pauschalen“ Risikozuschlag von bis zu 5,00 % (4,00 %) rechtfertigte. Weiters kamen die im gegenständlichen PPP-Projekt eingeschränkten finanziellen Risiken (Kapitalbeschaffung) und operativen Risiken (etablierter Krankenanstaltenbetrieb) hinzu.

Der RH betonte überdies, dass das erwähnte Fachgutachten ausschließlich allgemeine Grundsätze (Rahmenbedingungen) aufstellte, es keine konkreten Werte angab und der Zuschlag für das unternehmensindividuelle Risiko bereits durch den Beta-Faktor abgebildet sein sollte.

Der RH zeigte anhand unterschiedlicher Kapitalisierungszinssätze grundsätzlich auf, dass die Risikoaufschläge maßgeblich das Ergebnis der Unternehmensbewertung beeinflussten. Diese Vorgangsweise diente einer objektiven und sachlichen Darstellung, insbesondere weil der RH keinen einzelnen Zinssatz herausgriff, sondern eine Bandbreite an niedrigeren Zinssätzen (von 9,00 % bis 4,09 %) und damit resultierenden ansteigenden Ertrags- bzw. Unternehmenswerten (von 14,20 Mio. EUR bis 33,71 Mio. EUR) dem von der SVB ermittelten Wert von nur 10,09 Mio. EUR gegenüberstellte.

Der Kaufpreis für 74 % der Gesellschaftsanteile in Höhe von 16,50 Mio. EUR lag nur deshalb im oberen Bereich der drei Bewertungsergebnisse (Buch-, Sach- und Ertragswert), weil der Ertrags- bzw. Unternehmenswert infolge relativ hoher Kapitalisierungszinssätze (11,55 % bzw. 12,55 %) lediglich rd. 10,09 Mio. EUR betrug. Bei geringeren Risikoaufschlägen und einem folglich niedrigeren Zinssatz von z.B. 7,00 % hätte der Ertragswert rd. 18,80 Mio. EUR betragen und damit bereits den erzielten Kaufpreis von 16,50 Mio. EUR überschritten. Dabei waren nicht einmal noch die – als Ergebnis der Ausschreibung des Teilverkaufs – um bis zu rd. 25 % höheren Tagessatzkosten (siehe TZ 8) berücksichtigt. Sie hätten zu einer weiteren Erhöhung des Ertrags- bzw. Unternehmenswerts geführt und würden den Verkaufserfolg für die SVB noch mehr in Frage stellen.

Im Hinblick auf die Höhe des Ende Juli 2008 gelegten Kaufpreisangebots von 16,50 Mio. EUR (bzw. von 16,00 Mio. EUR durch einen Zweitbieter, siehe TZ 8) gab der RH zu bedenken, dass die SVB bereits im Laufe des Ausschreibungsverfahrens – Anfang April 2008 – die Bieter über die „Buch- und Verkehrswerte der ausgeschriebenen Sonderkrankenanstalten“ informiert hatte. Sihin konnten sich die Bieter an den von der SVB vorzeitig offen gelegten Bewertungsgrundlagen bei der Kalkulation ihrer endgültigen Angebote orientieren. Hätte bei diesen Bewertungsgrundlagen das Ertragswertgutachten einen höheren Unternehmenswert von z.B. rd. 18,80 Mio. EUR statt 10,09 Mio. EUR



BMASK BMG BMWF

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz-
und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

ausgewiesen, wären höhere Kaufpreisangebote als 16,50 Mio. EUR (und 16,00 Mio. EUR) nicht auszuschließen gewesen.

Im Hinblick auf die Risikoaufschläge entgegnete der RH der SVB weiters, dass die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. bereits im ersten Betriebsjahr (2010) und trotz Sanierung und Ausbau der Krankenanstalten einen Jahresüberschuss von rd. 4,04 Mio. EUR (siehe TZ 13) erzielte. Der hohe Überschuss verdeutlichte das für den privaten Partner von Beginn an eingeschränkte Kapitalrisiko im Gegensatz zu Investitionen in Unternehmen, die in den ersten Betriebsjahren teilweise hohe Anfangsverluste realisieren und auch lange Amortisationszeiten aufweisen. Damit sah der RH das Argument der SVB, der relevante Zeitraum für eine Unternehmensbewertung würde 15 Jahre betragen und somit höhere Risikoaufschläge rechtfertigen, als in diesem Fall widerlegt an. Die von der SVB in diesem Zusammenhang mit der Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft geführten „ausführlichen Gespräche“ waren mangels schriftlicher Belege für den RH nicht überprüfbar.

Der RH entgegnete der SVB, dass er den Zuschlag von 3,00 % bis 5,00 % für das unternehmensindividuelle Risiko sachlich weiterhin nicht nachvollziehen konnte. Insgesamt verblieb er bei seiner Auffassung, dass durch die private/öffentliche Eigentümerstruktur einerseits und die Streuung innerhalb des privaten Gesellschafters andererseits eine entsprechende Diversifikation der Eigentümer bestand. Zu berücksichtigen war in diesem Zusammenhang auch das doppelte Interesse der SVB. Im Rahmen des Teilverkaufs war klar, dass die SVB

- mit der garantierten Tragung der Tagessatzkosten (für die Behandlung ihrer Versicherten) in der Höhe von anfänglich rd. 80,73 % bis 67,37 % (bis Ende 2025 bzw. 2026) künftig nicht nur den Großteil der Umsatzerlöse der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. sichern wird (siehe TZ 8),
- sondern auch als 26 %ige Eigentümerin am langfristigen Unternehmenserfolg der Gesellschaft interessiert sein wird.

Generell war der RH der Ansicht, dass der SVB als Auftraggeberin besondere vertragliche Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten (z.B. sorgfältige Plausibilitätsprüfung) hinsichtlich der in das Ertragswertgutachten eingeflossenen Parameter zukamen. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung an die SVB, bei Ertragswertgutachten künftig entsprechende Plausibilitätsprüfungen der darin angenommenen Kapitalisierungszinssätze sicherzustellen.

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Ausschreibung des Teilverkaufs

8.1 (1) Im Juli 2007 schrieb die SVB den Teilverkauf der vier Krankenanstalten mit verpflichtender Betriebsführung öffentlich aus. Nach einem zweistufigen Verhandlungsverfahren legten Ende Juli 2008 zwei im Gesundheitswesen tätige Bietergemeinschaften (= Bieter 1 und 2) Angebote.

(2) Die Angebote bewertete die SVB anhand von acht zum Teil monetären Kriterien. Insgesamt waren 100 Punkte zu erreichen:

- Das erste mit 30 Punkten gewichtete Kriterium bezog sich auf den Kaufpreis für einen 74 %igen Anteil an der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.
- Das zweite ebenfalls mit 30 Punkten gewichtete Kriterium betraf die Tagessatzkosten, die die SVB für die Behandlung ihrer versicherten Patienten künftig laufend zu zahlen hatte. Diese waren für 159.927 Belegstage (Stand 2006) zu kalkulieren. Dabei gab die SVB eine Auslastungszusage bis Ende 2025 bzw. 2026²⁵ (= 15 bzw. 16 Jahre) von anfänglich rd. 80,73 % bis 67,37 %²⁶ der maximalen Bettenkapazität, die nach dem Ausbau 191.990 Belegstage betragen sollte, ab.
- Das dritte mit 10 Punkten gewichtete Kriterium der Gewinnbeteiligung bezog sich auf den Anteil am Jahresgewinn der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H., die die SVB nach dem Teilverkauf als Minderheitsgesellschafterin mit 26 % erhalten sollte.
- Vier weitere Kriterien betrafen – bezogen auf die geplante Sanierung und den Ausbau der Krankenanstalten – Kosten²⁷, Funktionalität, Qualität der Bauausführung und Bauzeit mit insgesamt 22,50 Punkten.
- Das achte Kriterium bezog sich auf die Aufrechterhaltung des Betriebs der Krankenanstalten²⁸ während der Bauphase (7,50 Punkte).

(3) Laut Bewertungsverfahren erhielt das jeweils beste Angebot pro Zuschlagskriterium die maximale Punktezahl, jedes weitere Angebot richtete sich proportional nach diesem Bestangebot. Die Angebote der zwei Bieter stellten sich wie folgt dar:

²⁵ mittels Nachtrags auf 2026 verlängert

²⁶ 80,73 % am Beginn; 67,37 % am Ende der 15 bzw. 16 Jahre

²⁷ Für die von der SVB vorgegebenen Ausbaupläne (Sanierung und Bau) waren für die niedrigste Investitionssumme 7,50 Punkte zu erreichen.

²⁸ = Aufrechterhaltung der täglichen Bettenanzahl



BMASK BMG BMWF

Teilverkauf der KKB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger

Tabelle 5: Angebote einschließlich Bewertung der SVB für die Ausschreibung des Teilverkaufs der KKB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Zuschlagskriterien	maximal mögliche Punkte	Bieter 1	Punkte	Bieter 2	Punkte
1. Kaufpreis ¹	30,00	16,50 Mio. EUR	30,00	16,00 Mio. EUR	29,09
2. Tagessatzkosten ¹	30,00	31,94 Mio. EUR/Jahr	26,75	28,48 Mio. EUR/Jahr	30,00
3. Gewinnbeteiligung	10,00	26 %	8,67	30 %	10,00
4. Kosten	7,50	24,10 Mio. EUR	7,50	38,48 Mio. EUR	4,70
5. Funktionalität	5,00	Ergebnis Bewertungskommission	5,00	Ergebnis Bewertungskommission	3,58
6. Qualität	5,00	Ergebnis Bewertungskommission	5,00	Ergebnis Bewertungskommission	3,27
7. Bauzeit	5,00	65 Monate	5,00	87 Monate	3,74
8. Betrieb (Bauphase)	7,50	312 Betten	7,50	275 Betten	6,61
Summe	100,00	-	95,42	-	90,99

- ¹ **Kaufpreis:** Bieter 1 mit 16,50 Mio. EUR/Jahr = 30 Punkte (Höchstpunkte)
Bieter 2 mit 16,00 Mio. EUR/Jahr --> $16,00/16,50 \times 30,00 = 29,09$ Punkte;
Tagessatzkosten: Bieter 2 mit 28,48 Mio. EUR/Jahr = 30 Punkte (Höchstpunkte)
Bieter 1 mit 31,94 Mio. EUR/Jahr --> $28,48/31,94 \times 30,00 = 26,75$ Punkte.

Quellen: SVB; Darstellung RH

Das Angebot des Bieters 1 beurteilte die SVB mit 95,42 Punkten als das Bestangebot. Es sah für die geplante Sanierung und den Ausbau der Krankenanstalten Kosten von rd. 24,10 Mio. EUR vor, jenes des Bieters 2 als Zweitbieter rd. 38,48 Mio. EUR.²⁹ Die geplante Bauzeit betrug beim Bieter 1 als Erstbieter insgesamt 65 Monate, beim Bieter 2 87 Monate. Die SVB führte eine rechnerische Angebotsüberprüfung durch. Auf eine Analyse der Gründe für die großen Angebotsunterschiede verzichtete sie allerdings.

Der Bieter 2 lag mit insgesamt 90,99 Punkten mit 16,00 Mio. EUR beim einmaligen Kaufpreis um 0,50 Mio. EUR zwar unter dem Angebot des Bieters 1, bei den jährlich durch die SVB zu leistenden Tagessatzkosten war sein Angebot mit rd. 28,48 Mio. EUR allerdings um rd. 3,46 Mio. EUR günstiger.

²⁹ Der Unterschied erklärte sich im Wesentlichen durch die Ansätze bei der Krankenanstalt Bad Schallerbach mit beinahe 15 Mio. EUR (Bestbieter) zu 6 Mio. EUR (Zweitbieter).

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

(4) Im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle erkannte der RH, dass die Angebotsauswertung der SVB fehlerhaft war. Gemäß Ausschreibung waren die Bieter verpflichtet, hinsichtlich der jährlichen Tagessatzkosten einen 3 %igen Nachlass zu gewähren. Der Bieter 1 kalkuliert diesen bereits in seinem Angebot, der Bieter 2 hingegen nicht.

Da die SVB verabsäumte, diesen Nachlass zu berücksichtigen, belief sich das Angebot des Bieters 2 nicht auf rd. 28,48 Mio. EUR, sondern auf rd. 28,14 Mio. EUR³⁰. Es war damit jährlich sogar um rd. 3,80 Mio. EUR günstiger als das Bestangebot (31,94 Mio. EUR). In der Gesamtbewertung hätte das Bestangebot folglich nur mehr 95,10 Punkte statt 95,42 Punkte erreichen dürfen.

(5) Die bei der Ausschreibung in den Jahren 2007/2008 von beiden Bietern angebotenen Tagessatzkosten von rd. 31,94 Mio. EUR und 28,48 Mio. EUR (bzw. abzüglich Nachlass 28,14 Mio. EUR) für 159.927 Belegstage pro Jahr waren um bis zu rd. 25 % höher als im ursprünglichen Ertragswertgutachten (24,27 Mio. EUR bei 152.012 Belegstagen).³¹

(6) Laut der im Wege der SVB nach der Schlussbesprechung des RH am 25. Juni 2012 vorgelegten Stellungnahme der Rechtsanwaltskanzlei wäre die Ausschreibung dem Vollanwendungsbereich des Bundesvergabegesetzes unterlegen. Konkret hätte es sich um eine Vergabe einer Dienstleistung (Planung und Umbau sowie Finanzierung und Betrieb von Sonderkrankenanstalten) gehandelt.

Dabei wäre eine vertiefte Angebotsprüfung der Kosten des Umbaus und der Sanierung aufgrund des frühen Planungsstadiums nicht möglich gewesen. Durch die geplante 26 %ige Beteiligung der SVB an der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. hätte aber ein indirektes Interesse an einer kosteneffizienten Bauführung bestanden. Eine „möglichst umfassende und tiefe Prüfung“ der beiden Angebote wäre bei einem so komplexen Projekt sinnvoll.

Betreffend die Gewichtung der monetären Zuschlagskriterien (Kaufpreis, Tagessatzkosten, Gewinnverteilung und bauliche Maßnahmen) verwies die Rechtsanwaltskanzlei darauf, dass diese „kommunizierende Gefäße“ wären. Sie stünden in logischer Abhängigkeit zueinander.

³⁰ Der 3 %ige Nachlass bezog sich nur auf einen Teil der angebotenen Leistungen (Rehabilitation).

³¹ Werte für das erste Betriebsjahr unter Berücksichtigung unterschiedlicher Belegstage



BMASK BMG BMWF

Teilverkauf der KKB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger

8.2 a) Hinsichtlich des Bewertungssystems gelangte der RH zu nachstehender Beurteilung:

Dieses war unzweckmäßig, weil es die finanziellen Auswirkungen der von der SVB jährlich zu zahlenden Tagessatzkosten im Vergleich zum nur einmaligen Kaufpreiserlös nicht sachgerecht abbilden konnte.

Dass es sich beim Kaufpreis und bei den Tagessatzkosten um voneinander abhängige Kriterien („kommunizierende Gefäße“) handelte – wie die im Wege der SVB vorgelegte Stellungnahme der Rechtsanwaltskanzlei ausführte – stand auch für den RH außer Frage. In der Punktebewertung der SVB vermisste der RH allerdings eine sachgerechte Abbildung der finanziellen Effekte dieser beiden Kriterien:

- So hatte der Bieter 1 als Bestbieter beim Kriterium Kaufpreis einen Vorteil von 0,50 Mio. EUR (16,50 Mio. EUR zu 16,00 Mio. EUR). Diesen einmaligen Vorteil bewertete die SVB mit 0,91 Punkten (Bieter 1: 30 Punkte; Bieter 2: 29,09 Punkte).
- Bei den jährlichen Tagessatzkosten legte der Bieter 2 – noch vor Berücksichtigung des 3 %igen Nachlasses – bereits ein um rd. 3,46 Mio. EUR günstigeres Angebot (28,48 Mio. EUR zu 31,94 Mio. EUR). Da die SVB zur Zahlung dieser Kosten überdies nicht nur ein Jahr, sondern für 15 Jahre (bzw. 16 Jahre) verpflichtet war, war das Angebot des Bieters 2 – ungeachtet der Auslastungszusage – in einer Größenordnung von rd. 51,90 Mio. EUR³² (bzw. 55,36 Mio. EUR mit Nachlass) vorteilhafter. Dieser laufende Vorteil wurde allerdings nur mit 3,25 Punkten bewertet (Bieter 2: 30 Punkte; Bieter 1: 26,75 Punkte):

Tabelle 6: Punktebewertung der Kriterien Kaufpreis und Tagessatzkosten bei der Ausschreibung des Teilverkaufs der KKB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Zuschlagskriterien	finanzieller Effekt für SVB	Bieterunterschiede in Mio. EUR	Bewertung in Punkten
Kaufpreis	positiver Effekt (Einnahmen)	+ 0,50	0,91
Tagessatzkosten	negativer Effekt (Ausgaben)	– 51,90	3,25

Quellen: SVB; Berechnungen des RH

³² 3,46 Mio. EUR x 15 = 51,90 Mio. EUR

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Eine auf diesem Bewertungssystem durchgeführte Punktnormierung³³ zeigte, dass dem positiven Effekt des Bieters 1 im Vergleich zum Bieter 2 beim Kaufpreis (+ 0,50 Mio. EUR) ein entsprechend negativer Effekt bei den Tagessatzkosten (– 14,53 Mio. EUR) gegenüberstand. Damit bestand ein Missverhältnis von rd. 1 zu 29 (rd. 1 EUR mehr Kaufpreis zu rd. 29 EUR an höheren Tagessatzkosten).

Nach Berechnung des RH könnte das von der SVB als besser beurteilte Angebot des Bieters 1 und späteren Käufers im Vergleich zum Bieter 2 aufgrund der wesentlich höheren Tagessatzkosten³⁴ bis zum Ende der Auslastungszusage im Jahr 2026 bei beinahe gleicher Leistung³⁵ geschätzt zu nominellen Mehrkosten von rd. 53,94 Mio. EUR³⁶ führen. Dies entspräche einem Barwertnachteil von rd. 35,60 Mio. EUR³⁷. Nach weiterer Berücksichtigung der monetären Kriterien Sanierungskosten und Gewinnbeteiligung (siehe Anhang) läge dieser immer noch zwischen rd. 32,40 Mio. EUR und 33,53 Mio. EUR. In der Gesamtbetrachtung – auch unter Einbeziehung der nichtmonetären Kriterien wie Funktionalität und Qualität – würde dadurch ein fiktiver Bietersturz eintreten. Dies bedeutete, dass der Bieter 2 das für die SVB wirtschaftlich bessere Angebot gelegt hätte.

Der RH empfahl der SVB, künftig die Ermittlung der finanziellen Auswirkungen von monetären Kriterien mittels Barwertberechnung sicherzustellen. Er verwies dabei auf seinen Bericht „Umsetzung des PPP-Konzessionsmodells Ostregion, Paket 1“ (Reihe Bund 2010/2). Dabei hatte die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft z.B. die monatlichen Vergütungsentgelte in Barwerten dargestellt und diese danach in Preispunkte überführt. Zusammen mit der Beurteilung der Qualität und entsprechender Punktbewertung führte dies zur Bestbieterermittlung. Auch die PVA ging beim Verkauf der Liegenschaft Roßauer Lände 3 – wie nachfolgend dargestellt – nach einem Barwertmodell vor.

³³ Punktnormierung zwecks mathematischer Vergleichbarkeit der finanziellen Effekte von Kaufpreis und Tagessatzkosten, auf jeweils 0,91 Punkte entsprechend dem Kaufpreisunterschied von 0,50 Mio. EUR (Tagessatzkosten: 51,90 Mio. EUR = 3,25 Punkte --> 14,53 Mio. EUR = 0,91 Punkte)

³⁴ rd. 3,80 Mio. EUR/Jahr

³⁵ Da in der Ausschreibung die zu erbringende Leistung (Betrieb der vier Krankenanstalten) genau vorgegeben wurde, unterschieden sich die angebotenen Leistungen nur geringfügig hinsichtlich der Bauzeit (z.B. früheres Bestehen der ausgebauten Bettenkapazitäten).

³⁶ auf Basis der Auslastungszusage der SVB gegenüber der teilprivatisierten KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

³⁷ unter Annahme eines Kapitalisierungszinssatzes von 5,50 %



Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz-
und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

b) Hinsichtlich Bauzeit und den Baukosten gelangte der RH zu nachstehender Beurteilung:

Der RH beanstandete, dass die SVB auf eine Analyse der Gründe für die großen Angebotsunterschiede bei der Bauzeit von 22 Monaten (bzw. rd. 34 %) und bei den Kosten von rd. 14,38 Mio. EUR (bzw. rd. 60 %) im Rahmen der geplanten Sanierung und des Ausbaus der Krankenanstalten verzichtete. Die SVB plante, nach dem Teilverkauf noch zu 26 % an der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. beteiligt zu sein. Da sie sohin zur Zahlung der tatsächlich abgerechneten Kosten verpflichtet war, hatten allfällige Kostensteigerungen und Terminverzögerungen wirtschaftliche Auswirkungen auf die SVB.

Dies brachte auch die im Wege der SVB vorgelegte Stellungnahme der Rechtsanwaltskanzlei zum Ausdruck, indem sie auf das Interesse der SVB an einer kosteneffizienten Bauführung verwies. Aus diesem Grund empfahl der RH der SVB, künftig bei Angebotsauswertungen entsprechende Plausibilitätsprüfungen der Erfüllung von Zuschlagskriterien (z.B. hinsichtlich Bauzeit oder Kosten von Baumaßnahmen) sicherzustellen.

8.3 In ihrer Stellungnahme führte die SVB zu den einzelnen Punkten Folgendes aus:

Unternehmensbewertung:

Die Stellungnahme der von ihr beauftragten Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft von August 2012 halte fest, dass es eine der Hauptaufgaben der Bewertung sei, die vom Unternehmen erstellte Planungsrechnung anhand der vergangenheitsbezogenen Ertrags- und Liquiditätskraft auf Plausibilität zu überprüfen. Die Planungsrechnung habe die unternehmensspezifischen Umsatz- und Aufwandsstrukturen, Ein- und Auszahlungen sowie die Finanzierungs- und Vermögensstrukturen des zu bewertenden Unternehmens zu berücksichtigen. Die der Bewertung zugrunde liegende Planung habe die bestehenden unternehmensspezifischen Strukturen abzubilden (Stand-alone-Betrachtung). Es sei das zum Bewertungsstichtag real bestehende Unternehmen unter Berücksichtigung all jener Informationen, die bei angemessener Sorgfalt zum Bewertungsstichtag hätten erlangt werden können, bewertet worden. Informationen, die bei angemessener Sorgfalt zum Bewertungsstichtag nicht erlangt werden könnten, dürften in einer objektivierten stichtagsbezogenen Bewertung nicht berücksichtigt werden.

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Das Einsetzen eines, wenn auch wesentlichen Parameters (Tagessatzkosten) aus dem Angebot des Bestbieters, wie es der RH verlange, müsse zu willkürlichen Ergebnissen führen. Die SVB habe „weder Kenntnis von der Planungsrechnung und den sonstigen Annahmen der Bieter (Personalaufwand, Sachaufwand, Finanzierungskosten, Auslastung usw.), die aber sicher nicht mit den aus den Erfahrungswerten der aus der Betriebsführung seitens der SVB hergeleiteten Parameter der Unternehmensbewertung“ durch den Gutachter übereinstimmen.

Bei der vom RH vorgeschlagenen Vorgangsweise werde lediglich ein Parameter verändert. Werde die angenommene Auslastung von 94 % durch die durchschnittliche Auslastung privater Rehabilitationseinrichtungen oder eines wichtigen Leistungsanbieters aus der Sozialversicherung wie der AUVA ersetzt, so ergebe sich auch bei höheren Tagessatzannahmen ein niedrigerer Unternehmenswert. Die Auslastung sei der erfolgsrelevante Faktor. Die Feststellungen des RH seien sachlich unbegründet und würden als willkürlich zurückgewiesen.

Finanzkrise 2008:

Hinsichtlich Risikoabwägung gebe die SVB zu bedenken, dass im September 2008 „Lehman–Brothers“ in Zahlungsunfähigkeit geraten sei und die Finanzkrise ausgelöst habe. Der Vorstand der SVB habe die gegenständliche Privatisierung am 3. Oktober 2008 beschlossen.

Zuschlagskriterien:

Bei der gegenständlichen Ausschreibung mit Verhandlungsverfahren nach dem Bundesvergabegesetz sei nicht das Billigstbieter-, sondern das Bestbieterprinzip anzuwenden gewesen. Die Gewichtung der Zuschlagskriterien enthalte beim Bestbieterprinzip subjektive Wertungen, sei aber für alle Bewerber transparent gewesen und habe von diesen auch beeinsprucht werden können. Auch die Kontrollgremien seien zeitgerecht befasst worden. Eine nachträgliche Abänderung sei aufgrund der Anwendbarkeit des Bundesvergabegesetzes ausgeschlossen gewesen.

Der RH habe die von ihm behauptete gesamtwirtschaftliche Betrachtung nicht durchgeführt, weil er seine Berechnung ausschließlich auf den Vergleich der Tagessatzangebote aufgebaut habe. Er sei auf die für eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung notwendigen und diesbezüglich während der Prüfung zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht eingegangen.



BMASK BMG BMWF

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger

Für eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung seien zu betrachten gewesen:

- (a) die Entwicklung der Ertragssteuern und Gewinnanteile beider Angebote; zudem betreffend den Bestbieter
- (b) das Preis-/Leistungsverhältnis und
- (c) die Bau- und Sanierungskosten „bei den gleichen Rehabilitationseinrichtungen“ im Vergleich zu den eigenen Einrichtungen der Sozialversicherungsträger.

Zu allen drei Punkten teilte die SVB im Einzelnen Folgendes mit:

zu a) Ertragssteuern und Gewinnanteile:

Wie der RH richtig feststelle, habe die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. 2010 und 2011 Jahresüberschüsse von rd. 4 Mio. EUR erzielt (siehe TZ 13). Da der Tagessatzvorteil für die SVB bei Bieter 2 laut RH jährlich rd. 3,80 Mio. EUR betragen habe, würde sich – unter Annahme einer vergleichbaren Kosten- und Ergebnisstruktur zu Bieter 1 – bei einer Auslastung von 98 % bei diesem ein positives Ergebnis in der Größenordnung von 0,2 Mio. EUR bis 0,3 Mio. EUR pro Jahr einstellen. Die Einsparung der SVB bei den Tagessatzkosten schlage sich somit in voller Höhe auf das Ergebnis bei Bieter 2 durch. Zusätzlich seien bei Bieter 2 jedoch die von ihm um rd. 14 Mio. EUR höher angesetzten Bau- und Sanierungskosten zu berücksichtigen, so dass sich durch deren Abschreibung über eine Laufzeit von 20 Jahren für die ersten zwei Jahre (2010 und 2011) negative Ergebnisse zwischen 0,40 Mio. EUR bis 0,50 Mio. EUR ergeben würden. Erst mit Anhebung der Tagessatzkosten nach Fertigstellung der Sanierung sei bei Bieter 2 mit (leicht) positiven Jahresergebnissen zu rechnen.

Dem würden in der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. (SVB und Bieter 1) Ertragssteuern von rd. 1,26 Mio. EUR (2010) bis 1,51 Mio. EUR (2012) und Gewinnausschüttungen von rd. 0,52 Mio. EUR (2010) bis 1,82 Mio. EUR (2012) gegenüber stehen. Im Sinne einer Gesamtbetrachtung würden die dem Bund zufließenden Ertragssteuern und Gewinnausschüttungen (rd. 1,78 Mio. EUR für 2010; rd. 2,11 Mio. EUR für 2011; 3,33 Mio. EUR für 2012) schon im Jahr 2012 den Tagessatzvorteil des Bieters 2 von jährlich 3,80 Mio. EUR weitgehend aufheben.

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

zu b) Preis-/Leistungsverhältnis:

Den zwar im Jahr 2012 mit 213,25 EUR (ohne Personalkostendelta) über jenen privater Anbieter liegenden Tagsätzen der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. stehe ein höherer pflegerischer, diagnostischer und therapeutischer Leistungsaufwand, die Gesamtübernahme des überlassenen Personals und die Ausbaupflicht der bestehenden Standorte gegenüber. Unter Berücksichtigung dieser besonderen strukturellen Bedingungen erbringe die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. ihre Leistungen für die Versicherten der SVB zu marktkonformen Bedingungen.

Bei einem Vergleich der Tagessatzaufwendungen der SVB mit jenen der Rehabilitationseinrichtungen der PVA bestehe ein Kostenvorteil von rd. 10 Mio. EUR (PVA: 44,25 Mio. EUR; KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.: 34,26 Mio. EUR). Selbst unter Einrechnung der Deltapersonalkosten des Jahres 2012 von rd. 5,80 Mio. EUR würden sich geringere Kosten von rd. 4,20 Mio. EUR ergeben. Diese würden langfristig zur Gänze wegfallen.

Überdies seien dem Bund – wie oben erwähnt – Gewinnanteile und Ertragsteuern zugeflossen, was im Jahr 2012 für diesen eine Ersparnis im Ausmaß von insgesamt rd. 7,40 Mio. EUR erbe.

Für den von der SVB erstellten Kostenvergleich habe sie den vier Rehabilitationseinrichtungen der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. vier Einrichtungen der PVA (Laab für Baden, Bad Hofgastein für Bad Gastein, Großmain für Bad Hall, Bad Schallerbach für Bad Schallerbach) gegenübergestellt. 2012 habe der durchschnittliche Verpflegskostensatz dieser Einrichtungen der PVA 278,12 EUR betragen. Eine vergleichbare Darstellung sei bei einer Präsentation im September 2008 auch dem BMASK, dem BMG und dem BMF gegeben worden.

Bereits die Deltapersonalkosten würden sehr deutlich das Potenzial aufzeigen, in welchem Ausmaß ein privater Betreiber bei gleicher Leistungsqualität wirtschaftlicher agieren könne. Es erbe sich daher kein vertretbares ökonomisches Argument, das gegen die Wirtschaftlichkeit des von der SVB beschrittenen Wegs der mehrheitlichen Privatisierung spreche. In Vollzeitäquivalenten habe sich das überlassene Personal im Zeitraum von 1. Jänner 2010 bis 31. Dezember 2012 von rd. 327 auf rd. 265 reduziert.



BMASK BMG BMWF

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger

zu c) Bau- und Sanierungskosten:

Nach Bettenanzahl und Umfang vergleichbare Sanierungsmaßnahmen der PVA in Bad Hofgastein, Gröbming und Sankt Radegund sowie der Niederösterreichischen Gebietskrankenkasse in Baden hätten deutlich höhere Kosten verursacht und würden dadurch den Tagessatz stärker belasten als bei der SVB. Bei der Krankenanstalt Bad Hofgastein sei der durchschnittliche Tagessatz mit rd. 50 EUR belastet, während der Tagessatz nach Abschluss der Sanierung in Bad Gleichenberg aus der Abschreibung nur mit rd. 19 EUR belastet sei. Im Vergleich baue und saniere die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. daher um rd. 60 % günstiger.

Baukosten und Aufrechterhaltung des Betriebs während der Bauzeit:

Aufgrund der Anwendbarkeit des Bundesvergabegesetzes habe das Kriterium der Baukosten als weiteres Zuschlagskriterium nicht nachträglich abgeändert werden dürfen. Die Planungsvorschläge und Plausibilität der Kostenansätze seien ordnungsgemäß geprüft worden, wobei bei PPP-Vergaben und Bauaufträgen mit funktionaler Leistungsbeschreibung anders als bei Bauaufträgen mit konstruktiver Leistungsbeschreibung eine vertiefte Angebotsprüfung im Sinne der §§ 125 ff. Bundesvergabegesetz nicht möglich sei.

Das Angebot des Bieters 2 habe auf Standardkostensätzen beruht. Der Bieter 2 habe sich nicht die Mühe gemacht, konkrete Bewertungen der notwendigen baulichen Maßnahmen auf Basis der sehr detaillierten Ausschreibungsunterlagen vorzulegen. Demgegenüber habe der Bieter 1, der zu 99 % mit dem Betreiber von Bad Gleichenberg ident sei, die notwendigen Sanierungsmaßnahmen wesentlich konkreter bewertet. Zugute sei in diesem Zusammenhang auch die gute Erfahrung mit dem in Bad Gleichenberg tätigen Betreiber gekommen, so dass die SVB keinen Grund gesehen habe, das Angebot des Bieters 1 in Zweifel zu ziehen. Dies habe sich nach Fertigstellung aller Maßnahmen hinsichtlich Kosten, Qualität und Bauzeit bestätigt.

Die Aufrechterhaltung des Betriebs der Rehabilitationseinrichtungen während der Bauzeit sei für das Anlaufen des Betriebs nach der Fertigstellung der Sanierungen ein wichtiger Faktor für den Kontingentsgeber und Teilhaber SVB gewesen; dies auch, um nach Beginn des Vollbetriebs kurz- bis mittelfristig die erforderlichen Bewilligungen zustande zu bringen. Daher sei auch das ein wichtiges Bewertungskriterium gewesen.

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Nachlass des Bieters 2:

Bei der Angebotsauswertung sei, indem beim Bieter 1 im Gegensatz zu Bieter 2 der Nachlass in Höhe von 3 % in den angebotenen Tagsätzen bereits einkalkuliert gewesen sei, der SVB ein Fehler unterlaufen. Die Berücksichtigung dieses Nachlasses auch beim Bieter 2 hätte aber zu keinem anderen Ergebnis geführt.

8.4 Der RH entgegnete der SVB:

Unternehmensbewertung:

Der RH wies die Vorhaltung der SVB, dass die Vorgangsweise des RH zu einem willkürlichen Unternehmenswert führe und der RH die angemessene Sorgfalt vermissen lasse, nachdrücklich zurück. Er sah in einer Aktualisierung des Ertragswertgutachtens infolge höherer Tagessatzkosten keinesfalls ein willkürliches Anpassen eines einzelnen Parameters, sondern die einzige Möglichkeit, die Angemessenheit des Kaufpreises wirtschaftlich zu beurteilen. Eine Überprüfung der Angemessenheit des Kaufpreises auf Basis des ursprünglichen Gutachtens hielt der RH hingegen für ungeeignet und nicht sachgerecht. Dies umso mehr, als auch der Vorstandsbeschluss der SVB zum Teilverkauf auf dieser Angemessenheitsprüfung gründete (siehe TZ 9).

Der RH betonte, dass der Unternehmenswert generell durch den Barwert der Nettozuflüsse der Eigentümer bzw. die finanziellen Überschüsse bei Fortführung des Unternehmens bestimmt wird (Zukunftserfolgswert), wovon auch das Gutachten ausgegangen war. Daher waren nach Ansicht des RH für die Bewertung des Teilverkaufs nicht nur die zuletzt bekannten Ertragskennzahlen des Krankenanstaltenbetriebs, sondern auch die Ergebnisse der Ausschreibung im Sinne der gebotenen Sorgfalt als wertbestimmende Umstände im Hinblick auf die Kaufpreisentscheidung zu berücksichtigen.

Die im Vergleich zum Ertragswertgutachten um bis zu rd. 25 % höheren Tagessatzkosten im Angebot des Bieters 1 hatten einen erheblichen Einfluss auf den Ertrags- bzw. Unternehmenswert, weil Tagessatzkosten multipliziert mit Belegtagen zu mehr Umsatz und bei gleichbleibender Kostenstruktur auch zu einem höheren Jahresüberschuss führten. Dies zeigte sich insbesondere darin, dass bereits im dritten Betriebsjahr (2012) sowohl der Umsatz als auch der Jahresüberschuss der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. deutlich über den im Ertragswertgutachten angenommenen Planwerten lagen.



BMASK BMG BMWF

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger

Konkret war der Umsatz im Jahr 2012 mit rd. 34,49 Mio. EUR um rd. 22 % höher als in der ursprünglichen Planung mit rd. 28,23 Mio. EUR. Im Jahresüberschuss bedeutete dies eine Steigerung um nicht weniger als 224 % von rd. 1,44 Mio. EUR auf rd. 4,67 Mio. EUR. Auch im Hinblick auf die weitere Planung lagen die Ergebnisse von 2012 bereits deutlich über den Planwerten für 2014 (z.B.: Umsatz: 34,49 Mio. EUR im Ist für 2012 zu 31,40 Mio. EUR im Plan für 2014; siehe nachfolgende Tabelle):

Tabelle 7: Entwicklung von Umsatz und Jahresüberschuss der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. gegenüber der ursprünglichen Planung laut Ertragswertgutachten

	Plan 2012 ¹	Ist 2012	Veränderung	Plan 2014 ¹
	in Mio EUR		in %	in Mio EUR
Umsatz	28,23	34,49	+ 22	31,40
Jahresüberschuss	1,44	4,67 ²	+ 224	2,01

¹ Planungsjahre 2012 und 2014 (Ertragswertgutachten) entsprachen dem dritten bzw. fünften Betriebsjahr

² verringert um außerordentliche Aufwendungen aufgrund der Dotierung einer Rückstellung von 425.000 EUR, begründet durch einen Reorganisationsbedarf im Personalbereich

Quellen: SVB; KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.; Berechnung des RH

Dass der Ertrags- bzw. Unternehmenswert nicht losgelöst von den höheren Tagessatzkosten beurteilt werden konnte, manifestierte sich auch in der Gesamtschau der Jahresüberschüsse für die ersten drei Betriebsjahre (2010 bis 2012). Sie betragen insgesamt rd. 12,93 Mio. EUR und erreichten damit annähernd die Höhe des Ertrags- bzw. Unternehmenswerts von rd. 13,64 Mio. EUR (jeweils für 100 % der Gesellschaftsanteile). Eine Aktualisierung des Ertragswertgutachtens wäre von der SVB – sowohl als Auftraggeberin des Ertragswertgutachtens als auch als ausschreibende Stelle – zu veranlassen gewesen.

In diesem Zusammenhang verwies der RH auf sein Prüfungsergebnis betreffend die Ausgliederung des Immobilienmanagements des Landes Kärnten und der Landesimmobiliengesellschaft Kärnten GmbH (Reihe Kärnten 2013/1). Darin kritisierte er den Ankauf von Kärntner Seeliegenschaften (Maltschacher See, Hafner See und Ossiacher See) im Jahr 2007 durch die SIG-Seeliegenschaftengesellschaft Kärnten Verwaltungs GmbH. Ähnlich – wie beim gegenständlichen Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. durch die SVB – unterblieb auch in diesem Fall eine Aktualisierung des Ertragswertgutachtens.

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Finanzkrise 2008:

Der RH erkannte keinen Zusammenhang des Teilverkaufs mit der Finanzkrise von 2008 in Folge der Zahlungsunfähigkeit von „Lehman-Brothers“. Er verwies darauf, dass in den Jahren nach der Finanzkrise aus Sicherheitsüberlegungen zusätzliche Nachfrage am österreichischen Immobilienmarkt entstand, die Liegenschaftseigentum sogar aufwertete.

Zuschlagskriterien:

Der RH wies die Vorhaltung der SVB zurück, die Anwendung des Bestbieterprinzips, insbesondere aber die Heranziehung der acht, zum Teil nicht monetären Bewertungskriterien (z.B. Funktionalität, Qualität), in Frage gestellt zu haben. Auftraggeber wie die SVB hatten bei der Festlegung von Zuschlagskriterien freie Wahl, sofern die in Geldeinheiten messbaren Kriterien der Ermittlung – des wirtschaftlich günstigsten Angebots – dienten. Eine nachträgliche Änderung der Kriterien während des Vergabeverfahrens hatte der RH nicht ins Treffen geführt; gleichwohl verblieb er grundsätzlich bei seiner Kritik am untauglichen Bewertungssystem. Dies zeigte sich insbesondere darin, dass

- große Angebotsunterschiede bei einem Kriterium mit finanziell hohen Auswirkungen (= Tagessatzkosten)
- durch große Angebotsunterschiede bei einem Kriterium mit vergleichsweise finanziell geringen Auswirkungen (= Kaufpreis)

ausgeglichen werden konnten.

Diese Methodik führte dazu, dass der Abstand von 4,43 Punkten zwischen Bieter 1 und Bieter 2 und damit die Bieterreihung z.B. in folgendem Fall unverändert geblieben wäre:

Hätte der Bieter 1 der SVB einen doppelt so hohen – einmaligen – Kaufpreis (33 Mio. EUR statt 16,50 Mio. EUR) geboten, hätte er sein Angebot für die – jährlichen – Tagessatzkosten von 31,94 Mio. EUR bereits auf 70,00 Mio. EUR erhöhen können (Anmerkung zu den erhöhten Tagessatzkosten von 70,00 Mio. EUR: Diese lagen in der Größenordnung des Erstangebots des Bieters 1 im Februar bzw. März 2008 in Höhe von rd. 63,97 Mio. EUR). Unter Annahme eines unveränderten Angebots des Bieters 2 hätte sich zwar bei beiden Bietern die Gesamtpunkteanzahl auf 80,88 Punkte (Bieter 1) und 76,45 Punkte (Bieter 2) verringert, der Abstand von 4,43 Punkten wäre hingegen unverän-



BMASK BMG BMWF

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger

dert geblieben. Der Bieter 1 wäre weiterhin Bestbieter gewesen (siehe nachfolgende Tabelle):

Tabelle 8: Einfluss der Tagessatzkosten auf das Bewertungsergebnis bei der Ausschreibung des Teilverkaufs der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.						
Berechnung der SVB:						
Zuschlagskriterien	maximal mögliche Punkte	Bieter 1	Punkte	Bieter 2	Punkte	Punkteabstand
1. Kaufpreis	30,00	16,50 Mio. EUR	30,00	16,00 Mio. EUR	29,09	
2. Tagessatzkosten	30,00	31,94 Mio. EUR/Jahr	26,75	28,48 Mio. EUR/Jahr	30,00	
3. – 8. ...	40,00	–	38,67	–	31,90	
Summe	100,00	–	95,42	–	90,99	4,43
Berechnung des RH:						
1. Kaufpreis	30,00	33,00 Mio. EUR	30,00	16,00 Mio. EUR	14,55	–
2. Tagessatzkosten	30,00	70,00 Mio. EUR/Jahr	12,21	28,48 Mio. EUR/Jahr	30,00	–
3. – 8. ...	40,00	–	38,67	–	31,90	–
Summe	100,00	–	80,88	–	76,45	4,43

Anmerkung: wie in der ursprünglichen Bewertung (3 %iger Nachlass von Bieter 2 noch unberücksichtigt)

Quellen: SVB; Berechnungen des RH

Zusammenfassend hätte die SVB zwar einen doppelt so hohen Kaufpreiserlös von 33 Mio. EUR (+ 16,50 Mio. EUR) erzielt, für die gleiche Leistung jedoch der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. mehr als das Doppelte an – jährlichen – Tagessatzkosten von 70,00 Mio. EUR (+ 38,06 Mio. EUR) zahlen müssen.

Auf der anderen Seite hätte der private Partner den erhöhten Kaufpreis mit den erhöhten Tagessatzkosten bereits innerhalb kurzer Zeit refinanzieren können. Dies deshalb, weil die erhöhten Tagessatzkosten beim Umsatz der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H., an der sich der private Partner zu 74 % beteiligte, eins zu eins durchschlugen und sich beim Jahresüberschuss durch eine annähernd gleichbleibende Kostenstruktur überproportional auswirkten.

Betreffend die nicht monetären Kriterien Funktionalität und Qualität hielt der RH grundsätzlich fest, dass diese vage formuliert waren. Sie waren zudem mit ausschlaggebend, dass der Bieter 2 trotz seines finanziell wesentlich besseren Angebots unterlag. Bei beiden Kriterien hatte der Bieter 2 in Summe um 3,15 Punkte weniger als der Bieter 1.

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

ter 1 erhalten. Dies entsprach rd. 71 % des gesamten Abstands von 4,43 Punkten zum Bieter 1.

Der RH entgegnete der Vorhaltung der SVB, dass der RH eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung nicht durchgeführt hätte, wie folgt:

Die SVB selbst hatte ex-ante in ihrem Bewertungssystem die nunmehr ins Treffen geführten gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkte nicht berücksichtigt. Dies betraf den Vergleich mit anderen Sozialversicherungsträgern (AUVA, PVA bzw. Niederösterreichische Gebietskrankenkasse) im Hinblick auf Auslastung bzw. Bau- und Sanierungskosten von Krankenanstalten sowie die Bezugnahme auf das Ertragssteueraufkommen für den Bund. Nach Auffassung des RH konnten diese Gesichtspunkte somit nicht nachträglich in eine Bewertung einfließen, weil dies eine vergaberechtlich nicht zulässige Änderung der Entscheidungsgrundlagen bedeuten würde. Aus diesem Grund nahm der RH seine Bewertung ausschließlich auf Grundlage der zum Zeitpunkt der Ausschreibung von der SVB geschaffenen Rahmenbedingungen vor und traf zum Ertragssteueraufkommen und zu den Vergleichsdaten ausschließlich folgende grundsätzliche Feststellungen:

- Das Ertragssteueraufkommen von rd. 1,52 Mio. EUR (2012) durch die Vergabe an den Bieter 1 kam nur zustande, weil die SVB im Vergleich zum Bieter 2 dafür höhere Tagessatzkosten in der Größenordnung von rd. 3,80 Mio. EUR pro Jahr zu zahlen hatte. Insgesamt änderte sich daher nichts daran, dass die Vergabe an den Bieter 1 für die SVB nachteilig war. Darüber hinaus kam das Steueraufkommen dem Bund und nicht der SVB zugute. Der Nutzen für den Bund ging somit zu Lasten der SVB.
- Die von der SVB ins Treffen geführten ungünstigeren Kenndaten anderer Sozialversicherungsträger (z.B. geringe Auslastung der Krankenanstalten der AUVA, höhere Bau- und Sanierungskosten der PVA) konnten ohne detaillierte Unterlagen und entsprechende Prüfungshandlungen nicht beurteilt werden.

Insgesamt verblieb der RH bei seiner Kritik, dass die SVB den Betrieb der Krankenanstalten nicht zu den geringsten Kosten beschaffte. Durch die Überzahlung von rd. 3,80 Mio. EUR pro Jahr bei den Tagessatzkosten lag keine Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung vor. Das Angebot des Bieters 1 könnte insgesamt bis 2026 im Vergleich zum Bieter 2 zu einem Barwertnachteil von rd. 32,40 Mio. EUR bis 33,53 Mio. EUR führen. Der RH wiederholte daher gegenüber der SVB seine Empfehlung, künftig die Ermittlung der finanziellen Auswir-



Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz-
und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

kungen von monetären Kriterien mittels Barwertberechnung sicherzustellen.

Baukosten und Aufrechterhaltung des Betriebs während der Bauzeit:

Der RH konnte das Argument der SVB, das Angebot des Bieters 2 hätte auf Standardkostensätzen beruht und der Bieter 2 habe sich nicht die Mühe gemacht, konkrete Bewertungen der notwendigen baulichen Maßnahmen auf Basis der sehr detaillierten Ausschreibungsunterlagen vorzulegen, nicht nachvollziehen. In der Niederschrift einschließlich Angebotsprüfung zum Letztangebot vom Juli 2008 waren die Gesamtkosten des Bieters 2 auf die einzelnen Krankenanstalten wie beim Bieter 1 dargestellt und als rechnerisch richtig befunden worden. Zudem machte die SVB die Punktevergabe betreffend Funktionalität und Qualität von der Genehmigungsfähigkeit der vorgeschlagenen Lösungen zur Sanierung und zum Ausbau der Krankenanstalten (Skizzen und Entwürfe) abhängig. Da die SVB bei diesen Kriterien auch für das Angebot des Bieters 2 Punkte (insgesamt: 6,85 Punkte) vergab, war dessen Planung für die SVB offensichtlich nachvollziehbar.

Der RH hatte zu keinem Zeitpunkt eine nachträgliche Änderung des Kriteriums Baukosten gefordert, gleichwohl verblieb er bei seiner Kritik an der fehlenden Analyse der Gründe der Kostenunterschiede. Dies vor allem im Hinblick darauf, dass die SVB in ihrer Stellungnahme selbst mitteilte, dass die Vorlage „konkreter Bewertungen“ durch den Bieter 2 gefehlt hätte. Darüber hinaus hatte die SVB nach Abgabe des Erstangebots von März bis Mai 2008 drei Verhandlungsrunden durchgeführt. In diesen hätte die SVB die Möglichkeit gehabt, auf diesen Mangel bis zur endgültigen Abgabe Ende Juli 2008 hinzuweisen.

Als kritisch stufte der RH die Rechtfertigungsstrategie der SVB ein, dass dem Bieter 1 die guten Erfahrungen der SVB mit diesem zugute gekommen wären bzw. sie deswegen sein Angebot nicht in Zweifel zog. Er erachtete dieses Argument als diskriminierend gegenüber dem Bieter 2.

Auch wenn der Bieter 2 eine längere Bauzeit veranschlagte, war die Aufrechterhaltung des Betriebs der Krankenanstalten während der Bauzeit gewährleistet. Für die Bauzeit bekam er ohnedies einen Abzug von 1,26 Punkten. Ebenso erhielt er hinsichtlich der geringeren Bettenkapazität einen Abzug von 0,89 Punkten. Beide Kriterien waren sohin in der Ergebnisbewertung für den Bieter 2 negativ in Form eines Punktabzugs berücksichtigt. Deshalb verblieb der RH bei seiner Empfehlung an die SVB, bei Angebotsauswertungen entsprechende Plausibilitätsprüfungen der Erfüllung von Zuschlagskriterien (z.B. hinsichtlich Bauzeit oder Kosten von Baumaßnahmen) sicherzustellen.

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Vergabeprozess

Widerruf und Beschlussfassung

9.1 (1) In der zweiten Stufe der Ausschreibung ab Oktober 2007³⁸ hatte sich die SVB den Widerruf des Vergabeverfahrens vorbehalten. Die Voraussetzungen für den Widerruf waren allerdings unklar formuliert:

- Die SVB teilte den Bietern mit, das Vergabeverfahren „mangels Wirtschaftlichkeit“ zu widerrufen, wenn nach Abschluss der Verhandlungen das letztgültige Angebot des Bestbieters für die SVB „insgesamt“ nicht günstiger als bei Eigenleistung wäre. Die Parameter, bei deren Überschreitung eine Wirtschaftlichkeit nicht mehr gegeben wäre und sohin das Vergabeverfahren widerrufen werden „kann“, hätte sie in einem geschlossenen Kuvert bei einem Notar hinterlegt.
- In dem ebenfalls im Oktober 2007 beim Notar hinterlegten Schriftstück, das vom Obmann und vom Generaldirektor der SVB unterzeichnet war, hielt sie nochmals fest, das Vergabeverfahren zu widerrufen, wenn das letztgültige Angebot des Bestbieters für die SVB „insgesamt“ nicht günstiger als bei Eigenleistung wäre. Konkret wäre dies bei Unterschreitung des Kaufpreises von 16,00 Mio. EUR (= Parameter 1) oder bei Überschreitung der Tagessatzkosten von 29,00 Mio. EUR (= Parameter 2) der Fall.

(2) Im Angebot des Bieters 1 bzw. Bestbieters von Ende Juli 2008 überschritten die jährlichen Tagessatzkosten (31,94 Mio. EUR) die in der Ausschreibung der SVB festgelegte Grenze (29,00 Mio. EUR) um rd. 2,94 Mio. EUR. Diese Grenze orientierte sich an den voraussichtlichen Tagessatzkosten der SVB bei Eigenbetrieb ohne privaten Partner. Dennoch nahm die SVB keinen Widerruf des Vergabeverfahrens vor.

(3) Am 3. Oktober 2008 beschloss der Vorstand der SVB mit Zustimmung der Kontrollversammlung, dem Bieter 1 aufgrund der „Angemessenheit“ seines Kaufpreises von 16,50 Mio. EUR für 74 % der Anteile an der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. den Zuschlag³⁹ zu erteilen. Die „Angemessenheit“ stellte die SVB in einem dem Antragsbeschluss zugrunde gelegten Vergabebericht anhand des Buchwerts zum Stand 30. Juni 2007 (11,71 Mio. EUR) sowie des vor der Ausschreibung im Frühjahr 2007 festgestellten

³⁸ 1. Stufe von Juli 2007 bis September 2007, 2. Stufe ab Oktober 2007

³⁹ vorbehaltlich der Genehmigung durch das für die Aufsicht zuständige BMG



BMASK BMG BMWF

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger

Sachwerts (18,64 Mio. EUR) und Ertrags- bzw. Unternehmenswerts (10,09 Mio. EUR), jeweils für den 74 %-Anteil, fest.⁴⁰

Im Vergabebericht des SVB fehlte ein Hinweis, dass der Ertrags- bzw. Unternehmenswert noch auf den ursprünglich im Ertragswertgutachten niedriger angenommenen Tagessatzkosten von 24,27 Mio. EUR (152.012 Belegstage⁴¹) basierte. Die zwischenzeitlich aufgrund der Angebote vorliegenden Tagessatzkosten betragen bereits 31,94 Mio. EUR und 28,48 Mio. EUR (159.927 Belegstage).⁴² Dies bedeutete eine Erhöhung der Tagessatzkosten um bis zu rd. 25 %.⁴³

(4) Laut der nach der Schlussbesprechung des RH (13. Juni 2012) von der SVB vorgelegten Stellungnahme (25. Juni 2012) hätte das Ertragswertgutachten zu jedem Zeitpunkt des Vergabeverfahrens ausschließlich der Orientierung gedient. Eine Anpassung der darin angenommenen Werte wäre nicht mehr vergaberechtskonform gewesen.

Hinsichtlich des Widerrufs des Vergabeverfahrens hielt die im Wege der SVB ebenfalls am 25. Juni 2012 vorgelegte Stellungnahme der Rechtsanwaltskanzlei fest, dass ein Auftraggeber bestimmte Rahmenbedingungen fix vorgeben könne. Angebote, die diese Vorgaben nicht beachten, wären auszuschneiden. Ein zwingender Widerrufsgrund könne aber nicht daran festgemacht werden, dass ein bestimmtes Angebot einen bestimmten, unerwünschten Inhalt hätte. Fixe Vorgaben würden den Auftraggeber binden und ihm Beurteilungs- und Handlungsspielraum nehmen. Entscheidend wäre eine Gesamtbetrachtung und -analyse der Angebote. Das öffentliche Vergabeverfahren hätte einen eindeutigen Bestbieter ergeben.

- 9.2** Der RH kritisierte die in der Ausschreibung festgelegten Voraussetzungen für den Widerruf des Vergabeverfahrens als unklar, weil sie als Muss- und als Kann-Bestimmung formuliert waren. Ferner verwies er nachdrücklich darauf, dass die SVB mit den beiden Parametern (Kaufpreis und Tagessatzkosten) bestimmte Rahmenbedingungen

⁴⁰ gerechnet jeweils für 74 % der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. --> Buchwert: 74 % von 15,82 Mio. EUR = 11,71 Mio. EUR; Sachwert: 74 % von 25,19 Mio. EUR = 18,64 Mio. EUR; Ertrags- bzw. Unternehmenswert: 74 % von 13,64 Mio. EUR = 10,09 Mio. EUR; geringfügige Rundungsdifferenzen im Vergleich zum Vergabebericht (nur eine Kommastelle). Im Vergabebericht war der Sachwert für 74 % mit 18,5 Mio. EUR, der Ertragswert mit 10,1 Mio. EUR und der Buchwert mit 11,7 Mio. EUR ausgewiesen.

⁴¹ erstes Planjahr im Ertragswertgutachten

⁴² jeweils gerechnet für das erste Planungsjahr

⁴³ unter Annahme der gleichen Gewichtung der verschiedenen Behandlungsarten und damit der Tagessatzkosten für die 152.012 und 159.927 Belegstage

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

fix vorgab. Dies hielt auch die im Wege der SVB vorgelegte Stellungnahme der Rechtsanwaltskanzlei fest.

Einer der beiden Parameter betraf die von der SVB selbst festgelegte Grenze der jährlich zu zahlenden Tagessatzkosten von 29,00 Mio. EUR. Deren Überschreitung erfüllte die Voraussetzungen für den von der SVB definierten Widerruf. Der RH beanstandete, dass Überlegungen hinsichtlich eines Widerrufs im Vergabebericht nicht dokumentiert waren, obwohl das Angebot des Bieters 1 in Höhe von rd. 31,94 Mio. EUR diese Grenze um rd. 2,94 Mio. EUR bzw. rd. 10 % überschritt und damit laut eigenen Vorgaben der SVB die Wirtschaftlichkeit des Teilverkaufs nicht mehr gegeben war.

Darüber hinaus kritisierte der RH im Vergabebericht das Fehlen eines Hinweises, dass der Ertrags- bzw. Unternehmenswert von 13,64 Mio. EUR bzw. 10,09 Mio. EUR (74 %-Anteil) auf den ursprünglich im Ertragswertgutachten niedriger angenommenen Tagessatzkosten von 24,27 Mio. EUR basierte. Die zwischenzeitlich aufgrund der zwei Angebote vorliegenden Tagessatzkosten betragen bereits 31,94 Mio. EUR und 28,48 Mio. EUR^{44, 45} Dies bedeutete eine Erhöhung der Tagessatzkosten um bis zu rd. 25 %.

Obwohl sich damit der für die Unternehmensbewertung wesentlichste finanzielle Parameter änderte, verzichtete die SVB vor der Beschlussfassung auf eine Aktualisierung des Ertrags- bzw. Unternehmenswerts. Da die SVB u.a. das Ertragswertgutachten für die Feststellung der „Angemessenheit“ des Kaufpreises heranzog, war deren Hinweis, dass es lediglich der Orientierung gedient hätte, nicht nachvollziehbar. Insgesamt erfolgte die Beurteilung der „Angemessenheit“ des Kaufpreises ohne evaluierte Unternehmensbewertung.

- 9.3** *Laut Mitteilung der SVB habe die Festlegung eines mit der Ausschreibung präkludierenden Widerrufsgrunds der Möglichkeit zum Widerruf im Fall eines „insgesamt unattraktiven Bestangebots“ gedient. Es sei kein zwingender Widerrufsgrund vorgelegen. Das Angebotsergebnis sei wesentlich besser als die Alternativszenarien – die Schließung der Krankenanstalten oder die Durchführung des Zu- und Umbaus sowie die Weiterführung der Krankenanstalten auf alleiniges, eigenes Risiko der SVB – gewesen. Auch sei nicht zu erwarten gewesen, dass nach einem Widerruf „attraktivere“ Angebote einlangen würden.*

⁴⁴ bzw. unter Berücksichtigung des Nachlasses 28,14 Mio. EUR

⁴⁵ unterschiedliche Basis berücksichtigt (152.012 bzw. 159.927 Belegstage)



BMASK BMG BMWF

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz-
und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

9.4 Der RH entgegnete der SVB, dass sie bei Erfüllen bestimmter Voraussetzungen ausdrücklich die Möglichkeit hatte, das Verfahren zu widerrufen. Da der Bestbieter die Grenze der jährlichen Tagessatzkosten um rd. 2,94 Mio. EUR bzw. rd. 10 % überschritten hatte, lag nach Auffassung der SVB ein unwirtschaftliches Angebot vor. Diese Überschreitung ergab sich deshalb, weil der Bieter 1 um bis zu rd. 25 % höhere Tagessatzkosten – als ursprünglich im Ertragswertgutachten angenommen – angeboten hatte. Ein Widerruf der SVB wäre schlüssig und folgerichtig gewesen.

Das von der SVB dargestellte Alternativszenario einer Schließung der Krankenanstalten war nicht nachvollziehbar, weil es diametral der Grundsatzentscheidung der SVB aus dem Jahr 2006 entgegenstand, die Krankenanstalten nach einer Sanierung und Erhöhung der Bettenkapazität langfristig zu betreiben. Mit dem weiteren Argument, die Durchführung des Zu- und Umbaus sowie die Weiterführung der Krankenanstalten auf alleiniges, eigenes Risiko der SVB wäre nicht in Frage gekommen, widersprach die SVB den von ihr selbst formulierten Voraussetzungen für einen Widerruf.

Überdies hielt der RH fest, dass Wertungen wie „insgesamt unattraktives Bestangebot“ bzw. „attraktivere Angebote“ unbestimmt waren und nicht im Einklang mit dem Vergaberecht standen.

Rechtsform

10.1 Laut Firmenbuch erfolgte am 26. September 2008 per Hauptversammlungsbeschluss⁴⁶ bei einer jener drei Gesellschaften, die sich zum Bieter 1 (= Bietergemeinschaft) zusammengeschlossen hatten, eine Änderung der Rechtsform. Dabei handelte es sich um eine Umwandlung von einer Aktiengesellschaft in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung; bei dieser Gesellschaft hielt eine Genossenschaftsbank für Niederösterreich und Wien 24 % des Grund- bzw. Stammkapitals. Der Aufsichtsratsvorsitzende dieser Bank war zu diesem Zeitpunkt auch Obmann der SVB (= Vorsitzender des Vorstands).

10.2 Der RH verwies darauf, dass der Obmann der SVB als Vorsitzender des Vorstands am Beschluss, dem Bieter 1 den Zuschlag zu erteilen, beteiligt war (siehe TZ 9). Gleichzeitig war er Aufsichtsratsvorsitzender einer in Niederösterreich und Wien tätigen Genossenschaftsbank, die 24 % des Kapitals von einer der drei Gesellschaften, die sich zum

⁴⁶ Firmenbucheintragung am 7. Oktober 2008; laut Protokoll fand die Hauptversammlung bereits am 18. Juni 2008 statt. Dabei erfolgten die Beschlüsse über die Umwandlung der Rechtsform und über den Gesellschaftsvertrag der GmbH.

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Bieter 1 zusammengeschlossen hatten, hielt. Der RH konnte aufgrund dieser Doppelfunktion des Obmanns der SVB eine Interessenkollision nicht ausschließen.

- 10.3** *Laut Stellungnahme der SVB habe der durchgerechnete Gesellschaftsanteil der Genossenschaftsbank für Niederösterreich und Wien an der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. knapp unter 10 % betragen. Damit sei für diese kein bestimmender Einfluss möglich gewesen. Die Judikatur zum Vergaberecht habe in vergleichbaren Fällen Aufhebungen wegen behaupteter Interessenkonflikte ständig zurückgewiesen.*

Die Funktion des Aufsichtsratsvorsitzenden sei beiden Bietern bekannt gewesen. Die Anfechtung von Ausschreibung und Vergabeentscheidung durch den Bieter 2 sei unterblieben, weil dieser offensichtlich von der Objektivität der Vorgangsweise der SVB überzeugt gewesen sei.

Obwohl keiner der beiden Bieter zu irgendeinem Zeitpunkt einen Zweifel an der Korrektheit der Ausschreibung und der Vergabeentscheidung geäußert habe, bleibe es dem RH vorbehalten, ohne jedes weitere Argument einen Interessenkonflikt des Obmanns der SVB in den Raum zu stellen. Auch in diesem Punkt lasse der RH die gebotene Objektivität und Sachlichkeit vermissen.

Neben einem Vertreter der den Ausschreibungsprozess begleitenden Rechtsanwaltskanzlei (siehe TZ 8) sei ein weiterer Rechtsanwalt bei allen Verhandlungen beratend der SVB zur Verfügung gestanden. Die vom RH unterstellte Interessenkollision unterstelle indirekt auch den beiden Rechtsvertretern unlautere Beeinflussung bzw. Bevorzugung eines Bieters. Dies treffe im Übrigen auch grundsätzlich auf alle am Vergabeprozess beteiligten Mitarbeiter der SVB zu. Die SVB weise den mit dem Hinweis auf einen möglichen Interessenkonflikt ausgesprochenen Verdacht einer Beeinflussung des Verfahrens auf das Entschiedenste zurück.

- 10.4** Der RH wies die Vorhaltung der SVB, die gebotene Objektivität und Sachlichkeit vermissen zu lassen, nachdrücklich zurück. Zum einen entgegnete der RH der SVB, das sich der von der SVB ins Treffen geführte „durchgerechnete Gesellschaftsanteil“ auf 100 % der Gesellschaftsanteile der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. bezog. Eine solche Darstellung war nicht zutreffend, weil dabei die SVB als öffentliche Gesellschafterin (26 %) miteinbezogen wurde, deren Anteile allerdings nicht zum Verkauf standen. Allenfalls durfte sich eine Durchrechnung nur auf die zum Verkauf gestandenen Gesellschaftsanteile (74 %) beziehen.



BMASK BMG BMWF

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger

Zum anderen kam hinzu, dass die SVB diese Anteile erst im Jänner 2010 verkaufte. Das Vergabeverfahren begann allerdings 2007 und bereits 2008 fasste der Vorstand der SVB den Beschluss, dem Bieter 1 den Zuschlag zu erteilen. Die Bewertung konnte sich daher nur auf die Jahre 2007 und 2008 beziehen. Dabei war nachdrücklich festzuhalten, dass

- in diesem Zeitraum der Bieter 1 ausschließlich als Bietergemeinschaft – bestehend aus drei Gesellschaften – auftrat,
- bei einer dieser Gesellschaften die genannte Genossenschaftsbank für Niederösterreich und Wien 24 % des Grund- bzw. Stammkapitals hielt (wie aus dem im Sachverhalt erwähnten Hauptversammlungsbeschluss hervorging) und
- noch keine gemeinsame Gesellschaft existierte; die durch den Bieter 1 gebildete Managementgesellschaft, die sich im Jänner 2010 im Zuge des Teilverkaufs durch die SVB an der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. zu 74 % beteiligte, gründete sich erst im September 2009 (Gesellschaftsvertrag von Mai bzw. August 2009).

Hinsichtlich der im Rahmen des Vergabeverfahrens vom Bieter 1 vorgelegten Angebote hielt der RH fest, dass dessen Erstangebot im Februar/März 2008 noch hinter jenem des Bieters 2 zurückgelegen war. Dies v.a. im Hinblick darauf, dass der Bieter 2 bei den Tagessatzkosten rd. 26,50 Mio. EUR pro Jahr angeboten hatte, der Bieter 1 hingegen weit mehr als den doppelten Betrag (63,97 Mio. EUR pro Jahr). Danach verhandelte die SVB bis Mai 2008 in drei Verhandlungsrunden jeweils mit beiden Bietern. Beim Letztangebot Ende Juli 2008 reduzierte der Bieter 1 sein Angebot u.a. betreffend die Tagessatzkosten auf 31,94 Mio. EUR pro Jahr, wodurch er – nach dem untauglichen Bewertungssystem der SVB – Bestbieter wurde.

Der RH verwies zudem auf den vom Vorstand der SVB mit Zustimmung der Kontrollversammlung getroffenen Beschluss zum Teilverkauf im Oktober 2008. Den dabei eingebundenen externen Rechtsvertretern und Mitarbeitern der SVB kam hinsichtlich der finalen Zuschlagsentscheidung an den Bieter 1 jedenfalls keine Entscheidungskompetenz zu.

Faktum war, dass der Obmann der SVB als Vorsitzender des Vorstands am Beschluss, dem Bieter 1 den Zuschlag zu erteilen, beteiligt war. Zu diesem Zeitpunkt war er aber auch Aufsichtsratsvorsitzender einer in Niederösterreich und Wien tätigen Genossenschaftsbank, die 24 %

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

des Kapitals von einer der drei Gesellschaften, die sich zum Bieter 1 zusammengeschlossen hatten, hielt.

Insgesamt verblieb der RH daher bei seiner Auffassung, dass aufgrund dieser Doppelfunktion des Obmanns der SVB eine Interessenkollision nicht ausgeschlossen werden konnte.

Genehmigung durch BMG

11.1 Im Jänner 2009 genehmigte das zuständige BMG den von der SVB geplanten Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. Bei der vorangehenden Überprüfung untersuchte es insbesondere die Höhe der Tagessatzkosten und die Auslastungszusage. Das BMG traf jedoch keine Feststellungen betreffend

- den relativ hohen Kapitalisierungszinssatz zur Berechnung des Unternehmenswerts der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. (11,55 % bzw. 12,55 %), der dem von der SVB beauftragten Gutachten zugrunde lag,
- die hohen Tagessatzkosten des Bieters 1, die den Widerruf des Vergabeverfahrens gerechtfertigt hätten (31,94 Mio. EUR statt 29,00 Mio. EUR pro Jahr),
- den in der Angebotsbewertung der SVB nicht berücksichtigten Nachlass von 3 % des Bieters 2 bei den Tagessatzkosten (28,14 Mio. EUR statt 28,48 Mio. EUR),
- die finanziellen Auswirkungen der von der SVB rd. 15 Jahre zu leistenden Tagessatzkosten im Vergleich zum einmaligen Kaufpreis mit dem Ergebnis eines fiktiven Bietersturzes (Barwertnachteil des Bieters 1 zwischen rd. 32,40 Mio. EUR und 33,53 Mio. EUR) und
- die abschließende Vergabeentscheidung der SVB unter Zugrundelegung eines nicht evaluierten Ertragswertgutachtens.

11.2 Der RH kritisierte, dass das BMG in seiner Überprüfung wesentliche Aspekte nicht berücksichtigte. Bei Berücksichtigung dieser wertbeeinflussenden Parameter hätte es den Zuschlag an den Bieter 1 nicht genehmigen dürfen.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMG habe der RH den Verkauf des 74 %igen Anteils wie einen Liegenschaftsverkauf auf dem Immobilienmarkt unter dem Aspekt der Gewinnmaximierung behandelt, ohne auf die mit dem*



Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz-
und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

gewählten PPP-Modell verfolgten Ziele (z.B. Erhalt der Rehabilitationszentren für Versicherte der SVB, Reduktion der Personalkosten, Sicherstellung der Auslastung) und Besonderheiten von Rehabilitationszentren einzugehen.

Hinsichtlich der Ermittlung des Unternehmenswerts verwies das BMG auf das Ergebnis der von der SVB beauftragten „renommierten“ Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft. Der RH treffe trotz seiner Kritik an der Höhe des Kapitalisierungszinssatzes keine Aussage darüber, welcher Zinssatz angemessen und richtig sei. Das BMG könne die Ermittlung des Unternehmenswerts und die Festsetzung des Kapitalisierungszinssatzes nur zur Kenntnis nehmen. Mangels Expertise und Erfahrung sehe sich das BMG nicht in der Lage, die Berechnung eines Sachverständigen und die Empfehlung des Fachgutachtens „KFS BW 1“ (Kammer der Wirtschaftstreuhänder) in Zweifel zu ziehen. Die Unternehmensbewertung habe zudem das Ziel gehabt, eine Orientierung über angemessene Angebotspreise zu geben, und nicht den Zweck, einen Verkauf zu einem sachverständig ermittelten, quasi objektiven Preis vorzunehmen.

Im Übrigen habe der RH selbst festgestellt, dass die Höhe der Tagesatzkosten wirtschaftlich viel bedeutungsvoller als der einmalige Kaufpreiserlös sei. Weiters habe er zugestanden, dass es sich bei Kaufpreis und Tagessatzkosten um kommunizierende Gefäße handle.

Die Kaufpreisfindung sei in einem transparenten Vergabeverfahren dem Wettbewerb unterlegen. Die Teilnehmer des Vergabeverfahrens hätten die Zuschlagskriterien akzeptiert. Das Angebot des Bieters 1 sei mit 95,42 Punkten das Bestangebot gewesen. Vom RH werde – abgesehen von der Nichtberücksichtigung des Nachlasses von 3 % durch den Bieter 2, die jedoch zu keiner Verschiebung in der Bieterreihung geführt hätte, – kein Umstand geltend gemacht, der Zweifel an der korrekten Ermittlung des Bestangebots auf Basis der Zuschlagskriterien aufkommen lasse.

Alle Zuschlagskriterien des Bewertungssystems hätten eine bestimmte, sachlich begründete Funktion zur Bestbieterermittlung gehabt. In derartigen Bewertungssystemen würden stets die Intentionen des jeweiligen Auftraggebers zum Ausdruck kommen, die nicht ausschließlich eine Gewinnmaximierung zum Inhalt haben müssten. Das bei einem Notar hinterlegte Schriftstück über einen möglichen Widerruf des Vergabeverfahrens sei dem BMG im Genehmigungsverfahren nicht bekannt gewesen.

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Die Adaptierung des Unternehmenswerts an die höheren Tagessatzkosten sei vollkommen unüblich, weil bei der Ermittlung des Ertragswerts immer nur vom Ertrag des bestehenden Unternehmens ausgegangen werden könne. Nach dem erfolgten Verkauf handle es sich um ein anderes, neues Unternehmen, dessen künftiger Ertragswert von unterschiedlichen Faktoren (z.B. Investitionen, Rationalisierungsmaßnahmen) durch den neuen Eigentümer bestimmt werde.

Kein Käufer sei bereit, einen höheren Ertragswert und in der Folge Kaufpreis zu akzeptieren, der sich erst aufgrund der von ihm selbst vorgenommenen und bezahlten Maßnahmen ergebe. Es würden keine Anhaltspunkte für die Annahme bestehen, dass ein weiteres Bietverfahren ein für die SVB günstigeres Ergebnis gebracht hätte.

Zu der vom RH festgestellten unzureichenden Überprüfung des Projekts bei der aufsichtsbehördlichen Genehmigung teilte das BMG mit, dass auch das Einvernehmen mit dem BMF hätte hergestellt werden müssen. Der Vorwurf einer unzureichenden Überprüfung müsse auch gegenüber dem BMF erhoben werden, das aber mit dem gegenständlichen Prüfungsergebnis des RH augenscheinlich nicht befasst worden sei.

- 11.4** Der RH entgegnete dem BMG, dass er auf die mit dem PPP-Modell verfolgten Ziele (z.B. Erhalt der Rehabilitationszentren für Versicherte der SVB, Reduktion der Personalkosten, Sicherstellung der Auslastung) in den TZ 6, 12 und 13 ausdrücklich einging.

Wie der RH überdies in TZ 7 feststellte, führten bereits geringe Unterschiede beim Kapitalisierungszinssatz zu sehr unterschiedlichen Unternehmenswerten. Dies zeigte er anhand einer Bandbreite von Zinssätzen auf. Dabei gelangte er zur Auffassung, dass der im Ertragswertgutachten angewandte Zinssatz von 11,55 % bzw. 12,55 % insbesondere im Hinblick auf den etablierten Krankenanstaltenbetrieb und das geringe Unternehmensrisiko aufgrund zu erwartender Umsatzerlöse relativ hoch war. Zusätzlich verwies der RH in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen zu den über den Basiszinssatz (4,09 %) hinausgehenden Risikozuschlägen für nicht börsennotierte Unternehmen (4,46 %) und für das unternehmensindividuelle Risiko (3,00 % und 5,00 %; bzw. 4,00 % unter Berücksichtigung des Wachstumsabschlags) in TZ 7.

Der RH konnte nicht nachvollziehen, dass das BMG die Ermittlung des Unternehmenswerts und die Festsetzung des Kapitalisierungszinssatzes nur zur Kenntnis nehmen konnte und sich mangels Expertise und Erfahrung nicht in der Lage sah, die Berechnung eines Sachverständigen nachzuprüfen. Nach Ansicht des RH hatte das BMG die



Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz-
und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sowie beihilfenrechtliche und in diesem Fall auch – vergaberechtliche – Aspekte zu prüfen. Mit seiner Stellungnahme stellte das BMG in Frage, inwieweit es seiner gesetzlichen Aufgabe nachkommen konnte.

Der RH führte zusätzlich ins Treffen, dass bei dieser Transaktion nicht das BMG, sondern ausnahmsweise die SVB, somit der Sozialversicherungsträger selbst, die Wertgutachten (Sach- und Ertragswertgutachten) in Auftrag gab. Dies oblag ansonsten der Genehmigungsbehörde (BMASK, BMG), wie auch z.B. die Verkaufsverfahren der PVA betreffend die Roßauer Lände 3 sowie Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10 (siehe TZ 15 bis 17 und 26 bis 28) zeigten. Das BMG hätte sohin die gutachterlichen Ergebnisse und die Angebote besonders kritisch prüfen müssen, bevor es die Genehmigung – im Einvernehmen mit dem BMASK und dem BMF – per Bescheid im Jänner 2009 erteilte.

In diesem Zusammenhang verwies der RH auch auf die Stellungnahme des BMG betreffend den Berichtspunkt „Herstellung des Einvernehmens“ in TZ 4. Demnach läge laut BMG im Genehmigungsverfahren die Hauptverantwortung beim federführenden Ressort. Das zur Herstellung des Einvernehmens verpflichtete Ressort nähme aus verwaltungsökonomischen Gründen lediglich eine Art „Formalprüfung“ vor.

Der RH übte keine Kritik an der Auswahl der monetären und nicht monetären Zuschlagskriterien, gleichwohl verblieb er bei seiner Auffassung, dass nicht das Bestangebot den Zuschlag erhielt. Im Hinblick auf die monetären – und damit eindeutig quantifizierbaren – Kriterien (Kaufpreis, Tagessatzkosten, Gewinnbeteiligung, Baukosten) galt ausschließlich das Gebot der Wirtschaftlichkeit. Dies ließ keinen Bewertungsspielraum zu. Der RH konnte die Feststellung des BMG nicht nachvollziehen, dass „kein Umstand geltend gemacht“ worden wäre, der „Zweifel an der korrekten Ermittlung des Bestangebots auf Basis der Zuschlagskriterien aufkommen“ ließ. Dies deshalb, weil der RH ausdrücklich auf das nicht aktualisierte Ertragswertgutachten, auf das untaugliche Bewertungssystem zur Ermittlung des Bestbieters, auf das Unterbleiben eines Widerrufs infolge der Überschreitung der Tagessatzkosten und auf mögliche Mehrkosten von 32,40 Mio. EUR bis 33,53 Mio. EUR durch die Vergabe an den Bieter 1 verwies.

Der RH konnte überdies nicht nachvollziehen, dass dem BMG der mögliche Widerruf des Vergabeverfahrens nicht bekannt war. Dies deshalb, weil dieser sogar in den der Genehmigungsakte des BMG beigelegten Unterlagen festgehalten war.

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Darüber hinaus hielt der RH fest, dass er im Rahmen seiner Prüfungshandlungen auch das BMF einbezogen hatte.

Betrieb nach dem
Teilverkauf

Führung und Personal

- 12.1** (1) Im Jänner 2010 verkaufte die SVB 74 % der Anteile an der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. an den Bieter 1 um 16,50 Mio. EUR.⁴⁷ Sie behielt 26 % der Anteile. Da die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. als neue Trägerin der Krankenanstalten das operative Management nicht selbst erbrachte, schloss sie mit einer privaten Managementgesellschaft (= Managementgesellschaft), die zu 100 % im Eigentum des Bieters 1 stand, einen Managementvertrag.

Dieser Vertrag definierte die einzelnen Leistungen, wie z.B. Personalführung und -entwicklung, Aufbau- und Ablauforganisation oder Erstellung von Richtlinien für den Betrieb. Die Managementgesellschaft erhielt dafür eine jährliche Managementgebühr, die sich z.B. im Betriebsjahr 2010 auf rd. 1,07 Mio. EUR belief.⁴⁸ Da die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. diese zu zahlen hatte, schmälerte dies ihren Jahresüberschuss.

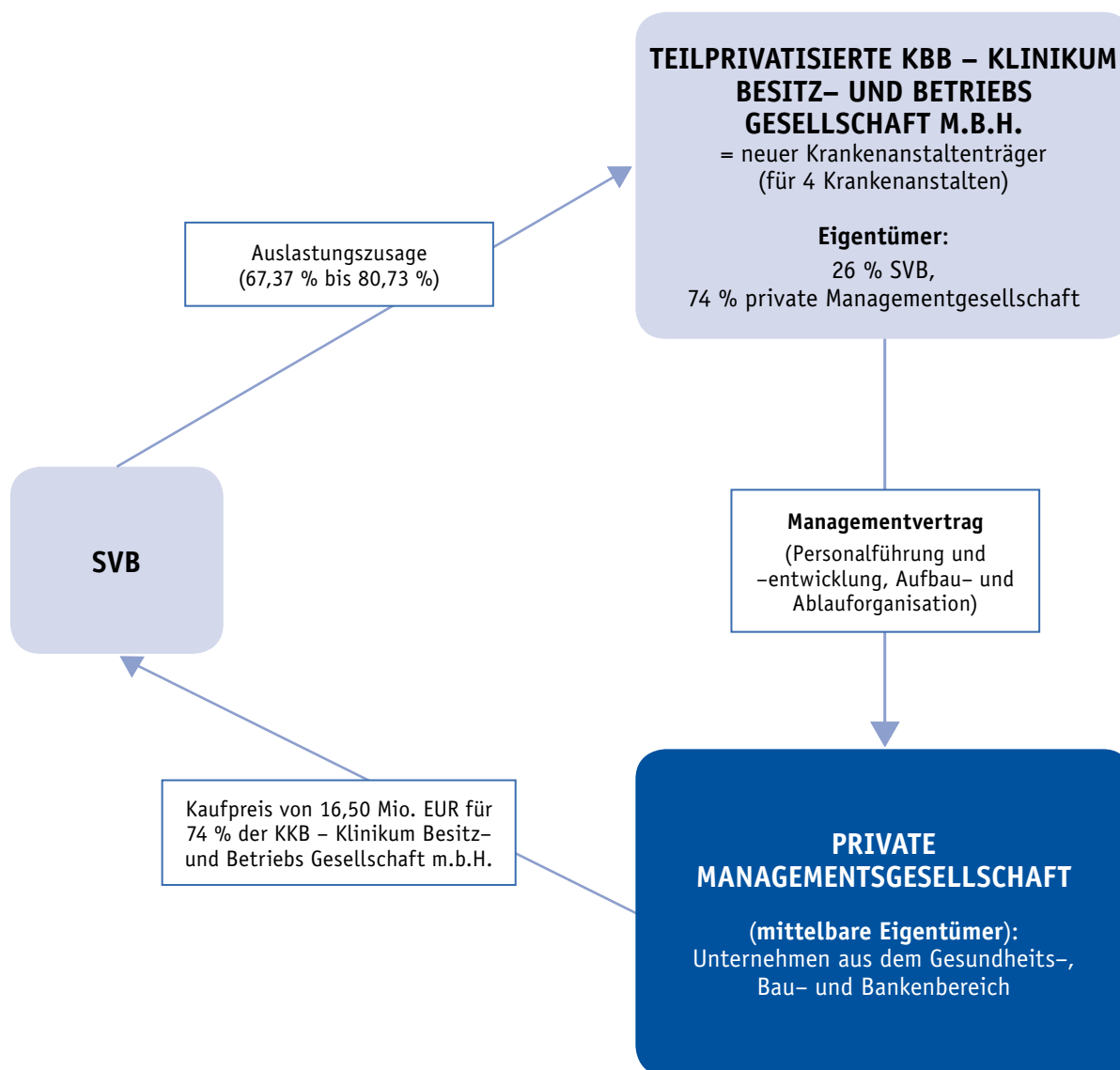
⁴⁷ mit Abtretungsvertrag vom 12. Jänner 2010

⁴⁸ Sie beinhaltet ein Fixentgelt von 400.000 EUR und ein variables Entgelt in Höhe von 10 % des Ergebnisses der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit.

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger

Abbildung 1: Organisation nach dem Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. durch die SVB



Quellen: SVB; RH

Nicht mit der Managementgebühr abgegolten waren die Personalverrechnung, die Finanzbuchhaltung sowie die Projektleitung und -steuerung der Sanierung und des Ausbaus der Krankenanstalten. Über den Managementvertrag hinausgehende Leistungen wurden allenfalls zusätzlich verrechnet.

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

(2) Trotz des Teilverkaufs blieben zunächst alle 331 Mitarbeiter⁴⁹ der vier Krankenanstalten Dienstnehmer der SVB. Damit waren sie weiterhin nach den bei Sozialversicherungsträgern geltenden Dienstordnungen⁵⁰ angestellt. Deren Personalkosten betragen im Jahr 2011 rd. 19,61 Mio. EUR. Für Pflege- und Therapiepersonal betrug der Kostenersatz an die SVB durch die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. 83,50 %, für Arbeiter 73,69 % und für Verwaltungspersonal 84,16 %. Lediglich für ärztliches Personal wurden die Kosten zu 100 % von der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. getragen.

Da die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. für das von der SVB übernommene Personal nicht die vollen Kosten zu zahlen hatte, entstand der SVB – zusätzlich zu den Tagessatzkosten (Basis rd. 31,94 Mio. EUR⁵¹) – ein jährlicher Mehraufwand von rd. 5 Mio. EUR bis 6 Mio. EUR⁵². Geschätzt hatte die SVB somit insgesamt rd. 37 Mio. EUR bis 38 Mio. EUR pro Jahr an Kosten zu tragen.

Neue Dienstverhältnisse begründete nicht mehr die SVB, sondern die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. Den neuen Dienstverhältnissen lagen nicht mehr die jeweiligen Dienstordnungen der Sozialversicherungsträger, sondern der Kollektivvertrag für die DienstnehmerInnen der Privatkrankenanstalten Österreichs zugrunde.

- 12.2** (1) Der RH hielt fest, dass die Managementgebühr für die private Managementgesellschaft den Jahresüberschuss der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. schmälerte. Damit konnte die Managementgesellschaft, die zugleich mit 74 % Hauptgesellschafterin der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. war, bereits einen Gewinnanteil erhalten, bevor die SVB ihren Anteil von 26 % zugewiesen bekam. Da die Managementgesellschaft außerhalb der Gebarungskontrolle des RH lag, war die Höhe eines allfälligen Gewinnanteils nicht feststellbar.

Der RH verwies weiters darauf, dass die Managementgesellschaft auch über den Managementvertrag hinausgehende Leistungen verrechnen konnte. Deshalb bewertete er die Managementgebühr von rd. 1,07 Mio. EUR im ersten Betriebsjahr als relativ hoch, weil dieser Betrag einem Personalaufwand von rund fünf leitenden Angestellten⁵³

⁴⁹ Stand 2006

⁵⁰ für Ärzte, Angestellte und Arbeiter

⁵¹ entsprach dem Angebot des Bestbieters mit den vorgegebenen 159.927 Belegtagen

⁵² 5,61 Mio. EUR (Stand 2011)

⁵³ unter Berücksichtigung von anteiligem Sachaufwand



Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz-
und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

entsprach, der allerdings für die Erfüllung der vertraglich vereinbarten Aufgaben wie Personalführung und -entwicklung, Aufbau- und Ablauforganisation nicht gerechtfertigt erschien.

(2) Ferner stellte der RH kritisch fest, dass die SVB nicht nur die Tagessatzkosten für ihre Versicherten (rd. 31,94 Mio. EUR) zu tragen hatte, sondern trotz des Teilverkaufs auch Mehrkosten beim Personal von rd. 5 Mio. EUR bis 6 Mio. EUR. Durch die Umstellung auf den privaten Kollektivvertrag werden sich jedoch die Personalkosten der SVB für die vier Krankenanstalten langfristig um diesen Betrag reduzieren.

12.3 *Laut Stellungnahme der SVB hätten im Jahr 2007 die in den Betriebsabrechnungsbögen der damals noch eigenen Einrichtungen der SVB ausgewiesenen Zentralverwaltungskosten rd. 1,47 Mio. EUR betragen.*

12.4 Der RH entgegnete der SVB, dass nach dem Jahr 2010 die der privaten Managementgesellschaft zukommende Managementgebühr weiter auf rd. 1,15 Mio. EUR (2011) sowie rd. 1,35 Mio. EUR (2012) anstieg. Dabei erreichte der – über das Fixentgelt hinausgehende – variable Anteil im Jahr 2012 bereits rd. 920.000 EUR bzw. rd. 68 %. Dieser war deshalb so hoch, weil sich dieser vom Betriebserfolg in Höhe von rd. 6,94 Mio. EUR zuzüglich der Abschreibungen (2,26 Mio. EUR) ableitete und damit nicht von den tatsächlichen Kosten der Managementgesellschaft für ihre Leistungserbringung abhing. Nach Ansicht des RH sollten diese Kosten jedoch grundsätzlich mit dem Fixentgelt abgegolten sein (Basis: 400.000 EUR wertgesichert nach dem Verbraucherpreisindex 2005). Dies deshalb, weil die Einnahmen aus dem variablen Anteil nicht planbar waren und auch Null betragen könnten.

Die relativ hohe Managementgebühr war überdies im Vergleich zu Bieter 2 zu bewerten. Auf Grundlage des Angebots des unterlegenen Bieters 2 (niedrigere Tagessatzkosten in der Größenordnung von rd. 3,80 Mio. EUR pro Jahr) hätte die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. in den ersten Betriebsjahren nicht diesen Unternehmenserfolg verzeichnen können. Dadurch wäre die variable Managementgebühr für die private Managementgesellschaft deutlich geringer gewesen. Gleichwohl hätte sie damit ihre Kosten decken müssen.

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Wirtschaftliche Lage

13.1 (1) Die SVB verpflichtete sich gegenüber der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H., in den vier Krankenanstalten eine Auslastung bis 2025 bzw. 2026 sicherzustellen. Diese betrug rd. 80,73 % bis 67,37 %⁵⁴ der gesamten nach dem Ausbau vorhandenen Bettenkapazitäten. Die Nichteinhaltung der Auslastungszusage war pönalisiert. In diesem Fall hatte die SVB für die nicht ausgelastete Kapazität ein Pönale von 80 % der Tagessatzkosten an die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. zu zahlen.

(2) Unmittelbar nach dem Teilverkauf in den Jahren 2010 und 2011 betrug die gesamte Auslastung der vier Krankenanstalten rd. 98,10 % bzw. rd. 98,20 %. Diese wurde zu rd. 94,95 % bzw. 93,11 %⁵⁵ durch Versicherte der SVB erreicht, der Rest entfiel auf Fremdversicherte. Dadurch erwirtschaftete die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. Umsätze von rd. 28,29 Mio. EUR bzw. rd. 29,73 Mio. EUR und Jahresüberschüsse von rd. 4,04 Mio. EUR bzw. rd. 4,15 Mio. EUR (Anmerkung: Zahl für 2011 aus dem vorläufigen Jahresabschluss, endgültig 4,22 Mio. EUR).

Da die SVB bei der Ausschreibung des Teilverkaufs dem Bieter 1 den Zuschlag erteilt hatte und dieser im Vergleich zum Bieter 2 um rd. 3,80 Mio. EUR pro Jahr höhere Tagessatzkosten angeboten hatte, entstanden der SVB im laufenden Betrieb für die annähernd gleiche Leistung⁵⁶ bezogen auf die tatsächliche Auslastung in den Jahren 2010 und 2011 höhere Kosten⁵⁷ in einer Größenordnung von rd. 7 Mio. EUR.⁵⁸

13.2 (1) Der RH verwies darauf, dass die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. durch die Auslastungszusage der SVB von rd. 80,73 % bis 67,37 % bis 2025 bzw. 2026 gesicherte Umsatzerlöse hatte und dadurch ihr wirtschaftliches Risiko eingeschränkt war.

⁵⁴ 80,73 % am Beginn; 67,37 % am Ende der 15 bzw. 16 Jahre (gemessen an der tatsächlichen Bettenanzahl);

81,98 % am Beginn; 68,41 % am Ende der 15 bzw. 16 Jahre (gemessen an der sanitätsbehördlich genehmigten Bettenanzahl)

⁵⁵ 154.514 und 150.219 Belegstage bei Gesamtkapazitäten von 162.727 und 161.330 Belegstagen

⁵⁶ Da in der Ausschreibung die zu erbringende Leistung (Betrieb der vier Krankenanstalten) genau vorgegeben wurde, unterschieden sich die angebotenen Leistungen nur geringfügig hinsichtlich der Bauzeit (z.B. früheres Bestehen der ausgebauten Bettenkapazitäten).

⁵⁷ bezogen auf die Tagessatzkosten der Versicherten der SVB

⁵⁸ Der RH berechnete die Mehrkosten aufgrund der in der Ausschreibung ausgewiesenen durchschnittlichen Tagessatzkosten.



BMASK BMG BMWF

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger

Weiters hob der RH die hohen Jahresüberschüsse und die damit gute wirtschaftliche Entwicklung der teilprivatisierten KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. hervor, wodurch der Unternehmenswert bestätigt wurde. Gleichzeitig betonte er, dass von den geschätzten möglichen höheren Kosten bis 2026 in der Höhe von rd. 32,40 Mio. EUR bis 33,53 Mio. EUR aufgrund des in der Ausschreibung erfolgten Zuschlags an den Bieter 1 (fiktiver Bietersturz, siehe TZ 8) der SVB in den ersten beiden Betriebsjahren 2010 und 2011 tatsächlich bereits Mehrkosten in der Größenordnung von rd. 7 Mio. EUR entstanden.

Vor diesem Hintergrund empfahl der RH der SVB, den Unternehmenswert zu evaluieren. Darauf aufbauend sollte die SVB gegebenenfalls versuchen, die Tagessatzkosten, die Auslastungszusage, die übernommenen Personalkosten bzw. die Managementgebühr mit der privaten Managementgesellschaft neu zu verhandeln.

- 13.3** *In ihrer Stellungnahme bestätigte die SVB die Feststellungen des RH betreffend die Jahresüberschüsse von rd. 4 Mio. EUR in den Jahren 2010 und 2011 sowie die Verlängerung der Laufzeit der Auslastungszusage von 2025 auf 2026. Das in diesem Zusammenhang vereinbarte Pönale sei unverändert geblieben.*
- 13.4** Der RH traf gegenüber der SVB auf Grundlage der aktuellen Unternehmenskennzahlen für das Jahr 2012 und für das erste Halbjahr 2013 folgende Feststellungen:

Bettenkapazität und Auslastung der Krankenanstalten:

Die maximale Bettenkapazität der vier Krankenanstalten stieg durch die Sanierung und den Ausbau an. Von 2010 auf 2012 erhöhte sie sich insgesamt von 162.727 auf 175.955 Belegstage.

Gleichwohl war die Auslastung in allen drei Jahren mit 96,64 % bis 98,16 % sehr hoch. Dazu trug insbesondere die SVB bei. So entfielen in diesem Zeitraum zwischen rd. 94,86 % und 96,83 % aller in Anspruch genommenen Belegstage auf Versicherte der SVB, der Rest auf Fremdversicherte.

Obwohl sich die Bettenkapazität im ersten Halbjahr 2013 weiter erhöhte, war die Auslastung mit 97,47 % unverändert hoch. Der Grund lag darin, dass die SVB um rd. 13 % mehr eigene Versicherte als ver-

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

traglich garantiert den Krankenanstalten zuwies (87.031 Belegstage anstelle von 76.863 Belegstagen⁵⁹).

Tabelle 9: Entwicklung der Bettenkapazität und Auslastung der vier Krankenanstalten der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

	2010	2011	2012	1. Halbjahr 2013
	Anzahl			
maximale Bettenkapazität in Belegstagen	162.727	161.330	175.955	94.301
Belegstage Ist gesamt	159.576	158.356	170.036	91.919
	in %			
Auslastung	98,06	98,16	96,64	97,47
	Anzahl			
Versicherte der SVB in Belegstagen	154.514	150.219	161.583	87.031
	in %			
Belegung durch Versicherte der SVB ¹	96,83	94,86	95,03	94,68

¹ = „Versicherte der SVB in Belegstagen“ zu „Belegstagen gesamt“

Quellen: Quartalsberichte der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.; Berechnung des RH

Jahresüberschüsse und Eigenkapitalrentabilität:

Laut dem Bericht zum vierten Quartal 2012 der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. verlief die wirtschaftliche Entwicklung auch im „dritten operativen Geschäftsjahr überaus positiv“. Die Jahresüberschüsse von 4,04 Mio. EUR bis 4,67 Mio. EUR zwischen 2010 (Teilverkauf) und 2012 waren – im Vergleich zur ursprünglichen Planung im Ertragswertgutachten – fast vier Mal⁶⁰ so hoch. Beim Jahresüberschuss für 2012 von rd. 4,67 Mio. EUR war überdies zu berücksichtigen, dass dieser durch eine einmalige Umstrukturierungsmaßnahme in Höhe von 425.000 EUR belastet war.

Im Halbjahr 2013 setzte sich die positive Entwicklung weiter fort. So lag der Halbjahresüberschuss mit rd. 3,94 Mio. EUR deutlich über dem Wert des von den Gesellschaftern der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. beschlossenen Budgets 2013 von 2,29 Mio. EUR.

Bei Fortschreibung dieses Ergebnisses unter Bezugnahme der Kalkulationsgrundlagen für das Budget 2013 könnte der gesamte Jahresüberschuss 2013 eine Größenordnung von bis zu rd. 7 Mio. EUR bis

⁵⁹ entsprach rund der Hälfte der 155.000 Belegstage für ein Jahr

⁶⁰ gewichtetes Mittel



BMASK BMG BMWF

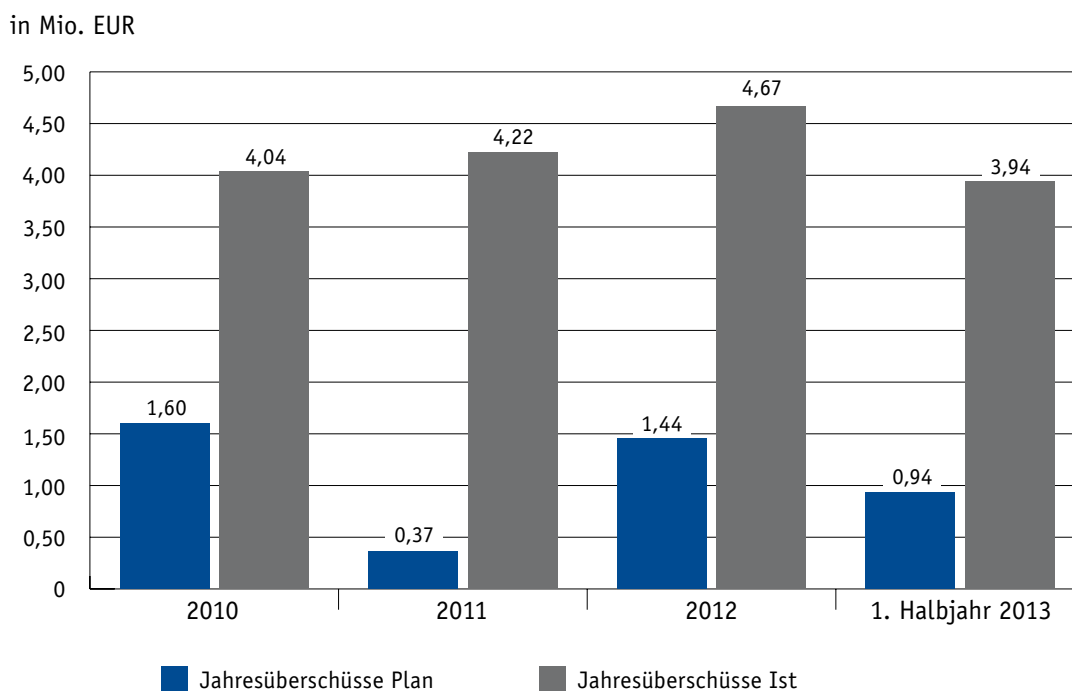
Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger

8 Mio. EUR erreichen. Damit würde er deutlich über der genehmigten Budgetplanung 2013 in Höhe von 4,72 Mio. EUR liegen, insbesondere aber über dem laut ursprünglichem Ertragswertgutachten geplanten Jahresüberschuss von 1,88 Mio. EUR.

Neben den Jahresüberschüssen war auch die Entwicklung der Eigenkapitalrentabilität der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. mit rd. 17,78 % bis rd. 18,79 % im Zeitraum von 2010 bis 2012 positiv. Im Jahr 2013 könnte diese bei einem voraussichtlichen Jahresüberschuss von bis rd. 7 Mio. EUR bis 8 Mio. EUR eine Größenordnung zwischen 25 % und 30 % erreichen.

Abbildung 2: Entwicklung der Jahresüberschüsse der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. (Plan-Ist-Vergleich)



Anmerkung: Halbjahresüberschuss 2013 entsprach „Gewinn“ (in Anlehnung an die Ergebnisse von 2010 bis 2012)

Quellen: SVB; Quartalsberichte der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.; Darstellung RH

Nach Berechnung des RH könnten die anteiligen Jahresüberschüsse des Bieters 1 (= nunmehr private Managementgesellschaft) trotz Sanierungs- und Ausbauphase von 2010 bis Ende 2013 in der Größenordnung von bis zu rd. 15,50 Mio. EUR liegen. Somit hätte sich seine Investition in Form des Kaufpreises von 16,50 Mio. EUR bereits annähernd amortisiert. Hauptgrund für die hohen Überschüsse waren die um rd. 3,80 Mio. EUR pro Jahr höheren Tagessatzkosten im Vergleich zu Bieter 2 (siehe TZ 8).

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Die höheren Tagessatzkosten gingen allerdings zu Lasten der SVB und trugen maßgeblich dazu bei, dass ihr bis 2026 im Vergleich zu Bieter 2 Mehrkosten zwischen rd. 32,40 Mio. EUR und 33,53 Mio. EUR entstehen könnten.

Die bislang gute wirtschaftliche Entwicklung der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. bestätigte nachdrücklich, dass es die SVB verabsäumte, beim Bieter 1 einen höheren Verkaufspreis als 16,50 Mio. EUR zu erzielen, der diese Mehrkosten hätte kompensieren können.

Dies kam auch dadurch zum Ausdruck, dass für den Bieter 2 – aufgrund seiner wesentlich niedrigeren Tagessatzkosten, aber des fast gleich hohen Kaufpreisangebots (16,00 Mio. EUR) – die Amortisationszeit seiner Investition wesentlich länger gewesen wäre.

Insgesamt verblieb der RH daher bei seiner Empfehlung hinsichtlich der Evaluierung des Unternehmenswerts. Darauf aufbauend sollte die SVB gegebenenfalls versuchen, die Tagessatzkosten, die Auslastungszusage, die übernommenen Personalkosten bzw. die Managementgebühr mit der privaten Managementgesellschaft neu zu verhandeln.

Zusammenfassung

14.1 Bei der öffentlichen Ausschreibung des Teilverkaufs (74 %) der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. durch die SVB legten zwei Bieter Angebote. Das Bewertungssystem der SVB umfasste acht Kriterien. Wesentlich waren v.a. die monetären Kriterien Kaufpreis und Tagessatzkosten sowie Bauzeit und Baukosten für die Sanierung der vier zu betreibenden Krankenanstalten. Für den Unternehmensteilverkauf erlöste die SVB einmalig 16,50 Mio. EUR. Auf der anderen Seite hatte sie jedoch für den laufenden Betrieb rd. 15 Jahre lang Tagessatzkosten zu zahlen. Das Angebot des zum Zug gekommenen Bieters 1 belief sich auf rd. 31,94 Mio. EUR pro Jahr.

14.2 Der RH kritisierte insbesondere

- die relativ hohen Risikozuschläge von 7,46 % bzw. 8,46 % im vor der Ausschreibung erstellten Ertragswertgutachten, die den Unternehmenswert und damit das zu erwartende Erlöspotenzial für die SVB reduzierten sowie
- das unzweckmäßige Bewertungssystem der SVB im Rahmen der Ausschreibung, weil es die finanziellen Auswirkungen der jährlich zu zahlenden Tagessatzkosten im Vergleich zum einmaligen Kaufpreiserlös für den Teilverkauf nicht sachgerecht abbilden konnte.



BMASK BMG BMWF

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger

Dadurch blieb das Angebot des Bieters 2, das bei den Tagessatzkosten um rd. 3,46 Mio. EUR bzw. 3,80 Mio. EUR pro Jahr (mit Nachlass) günstiger als jenes des Bieters 1 war, unterlegen. Dies könnte für die SVB insgesamt bis 2026 zu Mehrkosten zwischen rd. 32,40 Mio. EUR und 33,53 Mio. EUR führen.

Weiters beanstandete der RH, dass

- die SVB trotz großer Angebotsunterschiede hinsichtlich Bauzeit (65 Monate zu 87 Monaten) und Baukosten (24,10 Mio. EUR zu 38,48 Mio. EUR) im Rahmen der geplanten Sanierung der Krankenanstalten auf eine Analyse der dafür vorgelegenen Gründe verzichtete;
- die von der SVB in der Ausschreibung festgelegten Voraussetzungen für den Widerruf des Vergabeverfahrens unklar waren, weil sie als Muss- und als Kann-Bestimmung formuliert waren;
- die SVB keinen Widerruf vornahm, obwohl das Angebot des Bieters 1 die von der SVB festgelegte Grenze der jährlich zu tragenden Tagessatzkosten um rd. 10 % überschritt und laut SVB damit die Wirtschaftlichkeit des Teilverkaufs nicht mehr gegeben war und
- der Beurteilung der „Angemessenheit“ des Kaufpreises keine evaluierte Unternehmensbewertung zugrunde lag.

Der RH empfahl der SVB, im Zusammenhang mit dem Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. und den daraus möglicherweise erwachsenden Mehrkosten für die SVB die Verantwortlichkeiten der Entscheidungsträger im Hinblick auf eine allfällige Vernachlässigung ihrer Pflichten und die Möglichkeit der Geltendmachung von Haftungsansprüchen zu prüfen.

Weiters wäre zu prüfen, ob durch den Zuschlag an den Bieter 1 – angesichts des finanziell günstigeren Angebots des Bieters 2 – eine mit dem Europäischen Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe gemäß Art. 107 AEUV verwirklicht wurde.

14.3 *Laut Stellungnahme der SVB hätten weder der Bieter 2 noch die Aufsichtsbehörden die Zuschlagsentscheidung beeinsprucht. Die vom RH festgestellte „allfällige Vernachlässigung von Pflichten“ und die Empfehlung der Prüfung von Haftungsansprüchen seien nicht nachvollziehbar. Dies setze ein schuldhaftes Handeln seitens der Entscheidungsträger und damit subjektive Erkennbarkeit voraus, obwohl zum damaligen Zeitpunkt weder für den Mitbieter noch die Aufsichtsbehörden*

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.

den ein Fehler erkennbar gewesen sei. Der Vorwurf einer Pflichtenvernachlässigung der Entscheidungsträger sei haltlos, von einer Haftung könne keine Rede sein.

Die SVB werde die Empfehlung des RH aufgreifen und die Europäische Kommission (Generaldirektion Markt) als die „in Europa denkbar berufenste Stelle“ ersuchen, das gegenständliche Vergabeverfahren unter beihilfen- und vergaberechtlichen Aspekten zu prüfen.

- 14.4** Der RH entgegnete der SVB, dass das Ausbleiben der Beeinspruchung der Zuschlagsentscheidung durch den erfolglosen Bieter 2 kein Beleg für die Rechtmäßigkeit der Vergabeentscheidung war.

Der RH verwies nachdrücklich auf das Ergebnis der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung:

- Obwohl die hohen Tagessatzkosten des Bieters 1 nicht nur den Widerruf des Vergabeverfahrens gerechtfertigt hätten (31,94 Mio. EUR statt 29,00 Mio. EUR pro Jahr), sondern damit auch laut eigenen Angaben der SVB die Wirtschaftlichkeit des Teilverkaufs nicht mehr gegeben war, machte die SVB vom Widerruf nicht Gebrauch.
- Die SVB entschied sich damit für das wirtschaftlich ungünstigere der beiden Angebote. Dies deshalb, weil ihr bis 2026 Mehrkosten zwischen rd. 32,40 Mio. EUR und 33,53 Mio. EUR im Vergleich zu Bieter 2 entstehen könnten. Dies würde bedeuten, dass die Beschaffung zu den geringsten Kosten (bezogen auf die monetären Kriterien) nicht gewährleistet wäre.

Mit ausschlaggebend dafür waren die bereits im Rahmen des Vorbereitungs-, Ausschreibungs- und Vergabeprozesses getroffenen Festlegungen und vorgenommenen Entscheidungen. Dies betraf insbesondere

- den relativ hohen Kapitalisierungszinssatz zur Berechnung des Unternehmenswerts der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. (11,55 % bzw. 12,55 %) im Ertragswertgutachten,
- das unzumutbare Bewertungssystem der SVB, weil es die finanziellen Auswirkungen der jährlich zu zahlenden Tagessatzkosten im Vergleich zum einmaligen Kaufpreiserlös für den Teilverkauf nicht sachgerecht abbilden konnte, und
- die abschließende Vergabeentscheidung der SVB unter Zugrundelegung eines nicht evaluierten Ertragswertgutachtens im Hinblick auf die erhöhten Tagessatzkosten.

**Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger**

Der RH war weiters der Ansicht, dass die mit dem Teilverkauf verbundenen Mehrkosten nicht im Sinne einer sparsamen und wirtschaftlichen Gebarung der SVB waren und damit einem zentralen verfassungsrechtlichen Handlungsgrundsatz (gemäß Art. 51a B-VG, Stand 2008) nicht entsprochen worden wäre. Der RH verblieb deshalb bei seiner Empfehlung, die Verantwortlichkeiten der Entscheidungsträger im Hinblick auf eine allfällige Vernachlässigung ihrer Pflichten und die Möglichkeit der Geltendmachung von Haftungsansprüchen zu prüfen.

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Roßauer Lände 3

Verkehrswert

15.1 (1) Auf der im Eigentum der PVA stehenden Liegenschaft Roßauer Lände 3 im neunten Wiener Gemeindebezirk befand sich ein Bürogebäude mit einer Nettogrundrissfläche von 27.303,91 m². Es handelte sich um ein Bürogebäude der ehemaligen Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter. Ein vom B MASK im Jahr 2002 beauftragtes Gutachten anlässlich der Zusammenführung der Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter und der Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten zur PVA ermittelte einen Verkehrswert von 31,04 Mio. EUR.

Dieser war um rd. 2,69 Mio. EUR höher als jener im Jahr 2005, der vom selben Sachverständigen abermals im Auftrag des B MASK gutachterlich ermittelt wurde (28,35 Mio. EUR mit einer Schätztoleranz von +/- 10 %). Dieses zweite Gutachten war vom B MASK in Auftrag gegeben worden, nachdem die PVA beabsichtigte, die Liegenschaft zu verkaufen.

Der geringere Verkehrswert im Jahr 2005 war im Wesentlichen auf eine geänderte Bodenwertermittlung⁶¹ und auf eine teilweise Einstufung der Flächen als Lagerflächen (anstatt als Nutzflächen) mit niedrigeren Mieterträgen (5,05 EUR/m² statt 9,09 EUR/m²) und Herstellungskosten (700 EUR/m² statt 1.850 EUR/m²) zurückzuführen.

(2) Obwohl die Liegenschaft (Bürogebäude) weitgehend ein Ertragsobjekt war, wurden bei der Verkehrswertermittlung im Jahr 2005 der Ertragswert und Sachwert gleich hoch mit 1:1 gewichtet. Bei einer – in der Praxis durchaus üblichen – stärkeren Gewichtung des Ertragswerts von z.B. 3:1 wäre der Verkehrswert um rd. 2,57 Mio. EUR

⁶¹ Die Ermittlung des Bodenwerts erfolgte im Gutachten mangels Vergleichswerten anhand der Bebauung („Hilfsgröße“). Dabei wurden im Gutachten von 2005 nur die Nutzflächen angesetzt, nicht jedoch die Lagerflächen. Dadurch wies das Gutachten von 2005 mit rd. 4,32 Mio. EUR einen um rd. 0,87 Mio. EUR geringeren Bodenwert als noch 2002 mit rd. 5,19 Mio. EUR aus.

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Roßauer Lände 3

(= 30,92 Mio. EUR) höher gewesen, bei ausschließlichem Ansatz des Ertragswerts sogar um rd. 5,14 Mio. EUR (= 33,49 Mio. EUR).

Überdies wurde das Ertragspotenzial der baulichen Ausnutzbarkeit der Liegenschaft, das nach Schätzung des RH jedenfalls bis zu rd. 3,50 Mio. EUR betrug⁶², nicht berücksichtigt. Dagegen erfolgte sogar ein Bebauungsabschlag von 25 %. Weiters nahm das Gutachten beim Bodenwert einen pauschalen Quadratmeterpreis an, obwohl für die Bodenwertermittlung das Residualwertverfahren angewandt werden konnte.

- 15.2** Der RH bemängelte den um rd. 2,69 Mio. EUR niedrigeren Verkehrswert von 2005 (28,35 Mio. EUR) im Vergleich zu jenem aus 2002 (31,04 Mio. EUR), weil der Gutachter u.a. die Ansätze bei der Bodenwertermittlung änderte.

Zudem kritisierte der RH hinsichtlich des Gutachtens von 2005 die Untergewichtung des Ertragswerts im Vergleich zum Sachwert (bis zu rd. 5,14 Mio. EUR) und das nicht berücksichtigte Ertragspotenzial (bis zu rd. 3,50 Mio. EUR); weiters beanstandete er den Ansatz eines pauschalen Quadratmeterpreises sowie den Bebauungsabschlag von 25 %.

Insgesamt kritisierte der RH die nicht berücksichtigten werterhöhenden Faktoren. Diese senkten bereits vorab die Erlöserwartungen der PVA. Bei deren Berücksichtigung mit einem Gegenwert von knapp 5 Mio. EUR bis 7 Mio. EUR⁶³ hätte der Verkehrswert geschätzt zwischen rd. 33 Mio. EUR und 35 Mio. EUR betragen. Der RH beanstandete daher die vom BMASK unterbliebene Plausibilitätsprüfung und empfahl ihm, in Hinkunft Plausibilitätsprüfungen von Einflussgrößen der Wertermittlung (bauliche Ausnutzbarkeit einer Liegenschaft bzw. Ertragspotenzial, Bezugsflächen für Bodenwertermittlung) hinsichtlich extern beauftragter Verkehrswertgutachten sicherzustellen.

⁶² Im Rahmen der späteren Verwertung für die Universität Wien (nach dem Verkauf durch die PVA) erfolgten mehrere Zubauten und damit eine Anhebung der Nettogrundrissfläche von 27.303,91 m² auf rd. 29.500 m². Grundlage der Berechnung des Ertragspotenzials waren v.a. die geschätzten Baukosten und die künftigen Mietzahlungen der Universität Wien. Anmerkung des RH: Dabei wurde aber noch nicht das volle Potenzial der Liegenschaft hinsichtlich der baulichen Ausnutzbarkeit ausgeschöpft.

⁶³ unter Berücksichtigung der Abwertungen aufgrund der kürzeren Restnutzungsdauer (zwischen 2002 und 2005 bei Bauwert und Gebäudeertragswert)



Liegenschaftsverkauf durch die PVA,
Roßauer Lände 3

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

- 15.3** *Laut Stellungnahme des BMASK bediene es sich externer Sachverständiger, weil entsprechender Sachverstand bei der Behörde nicht vorhanden sei. Die beauftragten Gutachter würden allen Anforderungen der Mitteilung der Europäischen Kommission entsprechen. Das BMASK könne und dürfe davon ausgehen, dass die von ihr herangezogenen Sachverständigen die Bewertung entsprechend den rechtlichen und fachlichen Vorgaben („state of the art“) ausführen. Es nehme selbst nach Vorlage des Gutachtens eine Plausibilitätsprüfung vor, nicht aber eine Art „Oberbegutachtung“ hinsichtlich der Bewertungsgrundlagen.*

Betreffend die Feststellungen des RH forderte das BMASK den Gutachter zu einer Stellungnahme auf. Laut diesem seien zum Bewertungsstichtag keine planerischen oder baulichen Maßnahmen zur Umsetzung der Entwicklungsmöglichkeiten mit hinreichender Sicherheit, die ohne spekulatives Element als werterhöhend zu sehen gewesen seien, vorgelegen.

Das BMASK teilte abschließend mit, künftig entsprechende Plausibilitätsprüfungen von Einflussgrößen der Wertermittlung durchzuführen.

- 15.4** Der RH entgegnete dem BMASK, dass ihm als Auftraggeber vertragliche Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten (z.B. sorgfältige Plausibilitätsprüfung) zukamen, insbesondere hinsichtlich des vom Gutachter festgestellten Verkehrswerts. Dieser stellte die Basis für den Verkauf dar und bestimmte damit maßgeblich den letztlich realisierten Erlös.

Der RH verwies nochmals kritisch auf die Gewichtung zwischen Ertrags- und Sachwert. Dies deshalb, weil der spätere Käufer der Liegenschaft, ein Unternehmen einer Bank (siehe TZ 17), die Liegenschaft nicht selbst nutzte, sondern das darauf befindliche Gebäude an die Universität Wien weitervermietete (siehe TZ 19). Damit handelte es sich nachweislich um ein Ertragsobjekt, das jedenfalls eine stärkere Gewichtung des Ertragswerts gerechtfertigt hätte. Der RH verwies daher nochmals auf das zusätzliche Ertragspotenzial zwischen rd. 2,57 Mio. EUR (bei stärkerer Gewichtung des Ertragswerts von z.B. 3:1) und rd. 5,14 Mio. EUR (ausschließlicher Ansatz des Ertragswerts).

Hinsichtlich des vom Gutachter nicht berücksichtigten Ertragspotenzials stellte der RH zudem klar, dass dieses unabhängig von allfälligen planerischen oder baulichen Maßnahmen des Eigentümers zu sehen war. Da das Ertragspotenzial vom Flächenwidmungs- und Bebauungsplan – dieser ermöglichte eine größere bauliche Ausnutzbarkeit – abhing, wäre es werterhöhend zu berücksichtigen gewesen.

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Roßauer Lände 3

Der RH nahm zur Kenntnis, dass das BMASK künftig entsprechende Plausibilitätsprüfungen von Einflussgrößen der Wertermittlung durchzuführen beabsichtigte.

Interessentensuche und Angebotsprüfung

16.1 (1) Die PVA inserierte den beabsichtigten Verkauf der Liegenschaft am 9. Dezember 2005 in einer deutschen Tageszeitung und am 10. Dezember 2005 in mehreren inländischen Tageszeitungen. Den nicht verbindlichen Mindestkaufpreis bezifferte sie mit 28,50 Mio. EUR. Es meldeten sich 21 Interessenten.

(2) Die PVA plante, die Liegenschaft nach dem Verkauf teilweise noch solange zu nutzen, bis die Erweiterung ihres Standorts Friedrich-Hilkegasse 1 im zweiten Wiener Gemeindebezirk, auf dem alle bisherigen Standorte der PVA in Wien konzentriert werden sollten (= Standortkonzentration), abgeschlossen war. Daher waren die Bieter verpflichtet, im Rahmen der Angebotslegung zusätzlich zum Kaufpreis einen monatlichen Mietpreis für eine teilweise Rückmietung durch die PVA anzubieten. Allerdings gab die PVA in ihrer Ausschreibung den Beginn derselben nicht bekannt. Dadurch fehlte den Bietern eine wesentliche Grundlage für die Kalkulation ihrer Angebote.

Gemäß den weiteren Ausschreibungsbedingungen bestand u.a. die Möglichkeit, der PVA eine mietzinsfreie Periode bis Juni 2008 anzubieten. Insgesamt sollte die Rückmietung mit 31. Dezember 2009 befristet sein und unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von drei Monaten jederzeit zum Monatsende gekündigt werden können.

(3) Bis 12. Mai 2006 langten sieben Angebote⁶⁴ ein. Die angebotenen Kaufpreise schwankten zwischen 15,10 Mio. EUR und 30,20 Mio. EUR, der monatliche Mietpreis zwischen 110.000 EUR und 218.750 EUR. Im Rahmen einer bis 14. Juli 2006 gesetzten Frist zur Vornahme allfälliger Nachbesserungen erhöhten drei der sieben Bieter⁶⁵ ihre Kaufpreisangebote auf bis zu 32,10 Mio. EUR.

Mit der Nachbesserung war eine Verlängerung der Bindungsfrist der Angebote von ursprünglich Ende August 2006 auf Ende Oktober 2006 verknüpft. Laut PVA hätten die vier Bieter, die nicht nachbesserten, mündlich die Verlängerung verbindlich zugesagt. Ein schriftlicher Nachweis fehlte allerdings.

⁶⁴ Ein weiterer Bieter zeigte Interesse, gab aber kein Angebot ab.

⁶⁵ Einer der Bieter bestätigte lediglich sein erstes Angebot.



BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkauf durch die PVA,
Roßauer Lände 3

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Die PVA fertigte von beiden Angebotsöffnungen am 12. Mai 2006 und 14. Juli 2006 (Nachbesserung) Prüfniederschriften an. Die von einzelnen Bietern in ihren Angeboten festgehaltenen Abweichungen von den Ausschreibungsbedingungen dokumentierte die PVA jedoch nur unvollständig. Dies betraf z.B. hinsichtlich der Rückmietung eine verlängerte Kündigungsfrist von sechs statt drei Monaten.

(4) Auf Grundlage der zum Teil nachgebesserten Angebote führte die PVA eine Angebotsauswertung durch. Zwecks Vergleichbarkeit zog sie in einer Barwertberechnung die künftigen Mietzahlungen (laufende Auszahlungen) vom einmaligen Kaufpreiserlös (Einzahlung) ab. Obwohl die PVA für die Angebotslegung eine Anmietung bis Ende 2009 vorgesehen hatte, berücksichtigte sie diese in der Barwertberechnung nur bis Ende 2008. Die Angebote (Barwerte) lagen zwischen rd. 29,53 Mio. EUR und rd. 14,44 Mio. EUR. Das Bestangebot stammte von einem deutschen Hotelbetreiber.

Tabelle 11: Angebote für den Verkauf der Liegenschaft Roßauer Lände 3 durch die PVA

Bieter	Variante ohne mietzinsfreie Zeit				Variante mit mietzinsfreier Zeit bis Ende Juni 2008			
	Kaufpreis in Mio. EUR	Mietpreis in EUR/Monat	Barwert – Mietpreis in Mio. EUR ¹	Barwert in Mio. EUR	Kaufpreis in Mio. EUR	Mietpreis in EUR/Monat	Barwert – Mietpreis in Mio. EUR ¹	Barwert in Mio. EUR
1	32,10	– 110.000	– 2,57	29,53	30,10	– 120.000	– 0,69	29,41
2	30,20	– 110.000	– 2,57	27,63	28,20	– 180.000	– 1,03	27,17
3	30,00	– 137.500	– 3,21	26,79	28,00	– 155.000	– 0,89	27,11
4	–	–	–	–	27,00	ab 2009: – 218.750	0,00 ²	27,00
5	24,00	– 190.000	– 4,43	19,57	–	–	–	–
6	20,50	– 200.880	– 4,69	15,81	16,34	– 208.950	– 1,19	15,15
7	17,50	– 115.000	– 2,68	14,82	15,10	– 115.000	– 0,66	14,44

¹ von der PVA angenommene Rückmietung von Anfang 2007 bis Ende 2008

² Dieses Angebot bezog sich ausnahmsweise auf eine mietzinsfreie Zeit bis Ende 2008 (statt nur bis Ende Juni 2008). Ab 2009 wurde ein monatlicher Mietpreis von 218.750 EUR angeboten (= gleichzeitig höchster Mietpreis aller Angebote). Dieser ging jedoch in die Barwertberechnung nicht ein, nachdem die PVA die Rückmietung nur bis Ende 2008 angenommen hatte.

Quelle: PVA

(5) Ebenso wie bei den Prüfniederschriften der beiden Angebotsöffnungen dokumentierte die PVA auch bei der Angebotsauswertung die durch einzelne Bieter festgehaltenen Abweichungen nur unvollständig und unterließ zudem deren monetäre Bewertung.

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Roßauer Lände 3

16.2 Der RH kritisierte, dass der von der PVA vorgegebene Mindestkaufpreis von 28,50 Mio. EUR mangels Verbindlichkeit ein entsprechendes Spekulationspotenzial für die Kaufinteressenten bot. Folglich legten vier der sieben Bieter trotz Nachbesserungsmöglichkeit nur ein Angebot von 15,10 Mio. EUR bis 27,00 Mio. EUR. Der RH empfahl der PVA sicherzustellen, für Liegenschaften mit hohem Erlöspotenzial verbindliche Mindestkaufpreise festzulegen.

Zudem war der Mindestkaufpreis – dieser orientierte sich erkennbar am Verkehrswert des vom BMASK beauftragten Gutachtens (rd. 28,35 Mio. EUR) – zu gering. Der RH sah seine Einschätzung hinsichtlich eines potenziell höheren Verkehrswerts von 33 Mio. EUR bis 35 Mio. EUR durch die zum Teil höheren Angebote von bis zu 32,10 Mio. EUR – ohne Mietpreis für die Rückmietung – bestätigt. Der RH beanstandete, dass durch den niedrigeren Verkehrswert und den damit niedrigeren Mindestkaufpreis allfällige Erlöspotenziale nicht ausgeschöpft werden konnten.

Weiters kritisierte der RH den von der PVA nicht angegebenen Rückmietungsbeginn, obwohl er eine wesentliche Kalkulationsgrundlage darstellte. Zudem bemängelte er die Prüfniederschriften der Angebotsöffnungen, weil die durch Bieter festgehaltenen Abweichungen von den Ausschreibungsbedingungen nur unvollständig dokumentiert waren.

Betreffend die Angebotsauswertung kritisierte der RH, dass die PVA die potenziellen Mietaufwendungen für 2009, die den Verkaufserlös geschmälert hätten, unberücksichtigt ließ. Damit verzerrte sie die Angebotsauswertung.⁶⁶ Das Bestangebot des deutschen Hotelbetreibers hätte abzüglich aller Mietzahlungen nicht rd. 29,53 Mio. EUR, sondern lediglich rd. 28,30 Mio. EUR betragen. Zwar wäre dessen Angebot das Bestangebot geblieben, allerdings hätte eine entsprechende Berücksichtigung teilweise eine Umreihung nachgereihter Bieter bewirkt.⁶⁷

Der RH empfahl der PVA sicherzustellen, dass in der Prüfniederschrift künftig alle relevanten Informationen von Kaufpreisangeboten vollständig festgehalten werden (z.B. sämtliche geforderte Kenndaten, Vorbehalte und Bietererklärungen). Überdies wäre in der Angebotsauswertung die Berücksichtigung aller kostenmäßig relevanten Kriterien von Kaufpreisangeboten (z.B. Aufwendungen bei Rückmietung, Abweichungen von Ausschreibungsbedingungen) sicherzustellen.

⁶⁶ Obwohl die PVA eine teilweise Rückmietung der Liegenschaft bis Ende Dezember 2009 mit der Option der Anmietung auf ein weiteres Jahr ausgeschrieben hatte, erfolgte eine Auswertung lediglich bis Ende Juni 2008 und Dezember 2008.

⁶⁷ Beispielsweise wäre zwischen Zweit- und Drittbietern bei der Variante mit mietzinsfreier Zeit bis Ende Juni 2008 eine Umreihung eingetreten.



Liegenschaftsverkauf durch die PVA,
Roßauer Lände 3

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

- 16.3** Laut Stellungnahme der PVA würden die Feststellungen des RH im Wesentlichen zutreffen. Zu einzelnen Punkten merkte sie Folgendes an:

Mindestkaufpreis:

Durch die Formulierung „Der Mindestkaufpreis beträgt 28,50 Mio. EUR“ in den gleichlautenden nationalen und internationalen Verkaufsinseraten sei eindeutig und hinreichend darauf hingewiesen worden, dass ein Verkauf nicht unter diesem Preis erfolgen werde. Dabei handle es sich um eine durchaus gängige und verkehrsübliche Inserattextierung im Immobiliengeschäftsverkehr.

Auch die ausdrückliche Beifügung des Wortes „verbindlich“ in den Inserattext oder in die Angebotsunterlagen hätte nicht verhindert, dass einzelne Bieter unter dem Mindestkaufpreis anbieten. So hätten einzelne Interessenten unter dem Mindestkaufpreis liegende Angebote gelegt, obwohl die PVA diesen im Zuge von mündlichen Anfragebeantwortungen mitgeteilt habe, unter dem publizierten Mindestkaufpreis nicht zu veräußern. Es sei kein entsprechendes Spekulationspotenzial geschaffen worden. Vier der sieben Bieter hätten trotz Nachbesserungsmöglichkeit nur ein Angebot von 15,10 Mio. EUR bis 27,00 Mio. EUR gelegt, weil sie aus wirtschaftlichen Überlegungen keinen höheren Preis hätten bieten wollen oder können. Zudem habe die PVA den Bietern keinesfalls ihre Position in der Angebotsreihung mitgeteilt.

Prüfniederschrift:

Die vom RH dargestellten „Prüfniederschriften“ seien nicht die Ergebnisse der inhaltlich detaillierten Angebotsprüfungen, sondern die „Protokolle der Angebotsöffnungen“ vom 12. Mai 2006 und 14. Juli 2006. Im Rahmen der Protokollerstellung seien die Angebote mit fortlaufenden Nummern versehen und der jeweilige Bieter notiert worden.

Es sei formal geprüft worden, ob das jeweilige Angebot unterfertigt und ungeöffnet eingegangen sei. Auch seien die Angebotssummen und das Datum in die Niederschrift übertragen worden. Zweck dieses Vorgehensweise sei gewesen, nach Zugang und Öffnung der Angebote keine Veränderungen dieser Dokumente vornehmen zu können.

Abweichungen von den Ausschreibungsbedingungen der PVA seien in der dem RH vorliegenden „Dokumentation der Angebotsprüfung“ vom 18. Juli 2006 durchaus vollständig erfasst worden. Auch sei festgehalten worden, dass ein Bieter die Kündigungsfrist der PVA im Rahmen der Rückmietung mit sechs statt drei Monaten angegeben habe;

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Roßauer Lände 3

ebenso, ob die Angebotsunterlagen allenfalls mit oder ohne bzw. welchen Vorbehalten verwendet und ob Gegenangebote gestellt worden seien. Letztlich sei geprüft worden, ob die Angebote die entsprechende Verbindlichkeit aufweisen. Nach der Barwertermittlung sei die Angebotsreihung vorgenommen worden.

Angebotsauswertung:

Im Hinblick auf den nicht fix angegebenen Rückmietungsstermin und die bei der Angebotsauswertung unberücksichtigt gebliebenen Mietaufwendungen für 2009 teilte die PVA mit, dass in den unter Federführung eines „renommierten“ Wirtschaftsanwalts entworfenen Ausschreibungsbedingungen der Übergabestichtag mit jenem Monatsersten festgelegt worden sei, der dem Tag der grundbücherlichen Einverleibung des Eigentumsrechts für den Käufer folge. Den Bietern sei als wahrscheinlicher Übergabetermin der 1. Jänner 2007 „mündlich“ mitgeteilt worden.

In den Ausschreibungsbedingungen sei weiters festgehalten worden, dass die Bieter von einer wahrscheinlichen Fertigstellung der Erweiterung des Standorts Friedrich–Hillegeist–Straße 1 und einem damit einhergehenden Ende des Nutzungsverhältnisses hinsichtlich der Liegenschaft Roßauer Lände 3 mit Dezember 2008 ausgehen könnten. Vor dem Hintergrund der nicht absehbaren Dauer der Vertragsverhandlungen im Rahmen der Veräußerung und dem Umstand, dass die jeweilige Dauer der Genehmigungsverfahren gemäß § 447 ASVG nicht im Einflussbereich der PVA gelegen sei, sei die „obige Vorgehensweise“ zu wählen gewesen.

Es sei überdies ausdrücklich festgehalten worden, dass die PVA bis zur Fertigstellung der Erweiterung des Standorts Friedrich–Hillegeist–Straße 1 voraussichtlich Ende 2008 – wobei Verzögerungen nicht ausgeschlossen werden könnten – Flächen der Liegenschaft Roßauer Lände 3 zu den in den Ausschreibungsbedingungen festgehaltenen Konditionen teilweise rückmieten werde. Aus Gründen der Vorsicht sei die Miete befristet bis Ende 2009 anzubieten und eine Option der PVA auf eine Verlängerung der Miete zu gleichbleibenden Konditionen um ein weiteres Jahr einzuräumen gewesen. Um aber auch auf eine frühere Absiedlung aus der Liegenschaft Roßauer Lände 3 vertraglich reagieren zu können, sei während der Befristung – und auch für den Zeitraum der Wirksamkeit der Option – ein Kündigungsrecht unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist zu jedem Monatsletzten anzubieten gewesen. Diese Bestimmungen hätten auch in den Mietvertrag für die teilweise Rückmietung der Liegenschaft Roßauer Lände 3 Eingang gefunden.



Liegenschaftsverkauf durch die PVA,
Roßauer Lände 3

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Die Bieter hätten bei ihrer Kalkulation die Möglichkeit zu berücksichtigen gehabt, dass die PVA zu einem Zeitpunkt vor dem 31. Dezember 2009 das Mietverhältnis beendet. Aufgrund der Baufortschrittsprognosen hinsichtlich der Erweiterung des Standorts Friedrich–Hillegeist–Straße 1 habe die PVA ihre Angebotsbewertungen auf den Endtermin 31. Dezember 2008 bezogen.

Unter Abwägung aller Risiken habe sich die PVA dazu entschlossen, den Meistbieter unter der Prämisse eines realistischen Ausmietungszeitpunkts per Ende 2008 festzulegen. Im Rahmen der Angebotsauswertung und einer Risiko- und Strategieberücksichtigung seien – entgegen den Feststellungen des RH – durchaus allfällige Mietaufwendungen für das Jahr 2009 in Betracht gezogen, jedoch mit einem geringeren Risiko bewertet worden. Eine Verzerrung der Angebotsauswertung habe nicht stattgefunden. Alle Angebote seien unter den gleichen Prämissen geprüft worden.

Die Erwartungshaltung sämtlicher Projektbeteiligter sei immer auf einen Ausmietungsstermin Ende 2008 gerichtet gewesen. Dies könne auch durch die Bauprojektunterlagen zur Erweiterung des Standorts Friedrich–Hillegeist–Straße 1 belegt werden.

16.4 Der RH entgegnete der PVA:

Mindestkaufpreis:

Zum Argument der PVA, kein Spekulationspotenzial geschaffen zu haben, betonte der RH nachdrücklich, dass niedrigere als der Mindestkaufpreis taxierte bzw. spekulative Kaufangebote nur dazu dienen würden, dem Verkäufer seine grundsätzliche Ankaufsbereitschaft zu signalisieren, ohne die tatsächliche Zahlungsbereitschaft offenlegen zu müssen. Bei nicht ausreichender Marktnachfrage führte dies dazu, dass der Bieter gegenüber dem Verkäufer eine außerordentlich starke Verhandlungsposition erhält. Die Verbindlichkeit des Mindestkaufpreises hielt demgegenüber Kaufinteressenten an, von vornherein ihre tatsächliche Zahlungsbereitschaft im Angebot offenzulegen, weil sie andernfalls Gefahr liefen, ohne weitere Verständigung und Möglichkeit zur Nachbesserung ausgeschlossen zu werden. Dies entspräche z.B. der im Vergaberecht bestehenden Rechtslage, bei Planungs- und Bauvergaben im Angebot einen später nicht mehr korrigierbaren Preis bekannt zu geben.

Bei sinngemäßer Anwendung des Vergaberechts bei Liegenschaftstransaktionen wäre im gegenständlichen Verfahren der spätere Käufer, ein Unternehmen einer Bank, spätestens bei der zweiten Angebotsrunde

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Roßauer Lände 3

am 14. Juli 2006 auszuscheiden gewesen. Dies deshalb, weil dessen Angebot sowohl in der Angebotsrunde am 12. Mai 2006 als auch im Rahmen der von der PVA eingeräumten Nachbesserungsmöglichkeit am 14. Juli 2006 um rd. 28,07 % (20,05 Mio. EUR) bzw. 5,26 % (27,00 Mio. EUR) unter dem von der PVA vorgegebenen – Mindestkaufpreis von 28,50 Mio. EUR – lag. Erst eineinhalb Monate nach Angebotsschluss – am 30. August 2006 – erhöhte der spätere Käufer sein Angebot über den geforderten Mindestkaufpreis (siehe TZ 17). Die Feststellung der PVA, dass alle Bieter, die in den zwei Angebotsrunden unter dem Mindestkaufpreis anboten, aus wirtschaftlichen Überlegungen keinen höheren Preis bieten wollten oder konnten, traf sohin nicht zu. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung an die PVA, für Liegenschaften mit hohem Erlöspotenzial verbindliche Mindestkaufpreise festzulegen.

Prüfniederschrift:

Der RH erwiderte der PVA, dass zwischen Prüfniederschrift und Angebotsauswertung insofern zu unterscheiden war, als es sich um zwei Verfahrensschritte handelte. Die Prüfniederschrift stellte – wie bei Planungs- oder Bauvergaben – die unmittelbare Dokumentation einer Angebotsöffnung dar. Sie konnte daher auch noch keine Ergebnisse einer „materiellen“ Angebotsprüfung, die im gegenständlichen Fall erst durch die Angebotsauswertung sichergestellt werden sollte, enthalten.

Bei den von der PVA erstellten Prüfniederschriften der Angebotsöffnungen vom 12. Mai 2006 und vom 14. Juli 2006 vermisste der RH insbesondere die Erfassung von Bietererklärungen bzw. Abweichungen von den Ausschreibungsbedingungen oder sonstigen Vorbehalten der Bieter. Neben der beispielhaft in der Sachverhaltsdarstellung festgehaltenen verlängerten Kündigungsfrist betraf dies weiters

- Abänderungen (rechtlich, steuerlich, Kostentragung) im Hinblick auf die teilweise Rückmietung der Liegenschaft Roßauer Lände 3 durch die PVA,
- Abänderungen hinsichtlich Gewährleistung und Lastenfreiheit sowie Kostenübernahme (Treuhandschaft) betreffend den Ankauf der Liegenschaft Roßauer Lände 3 und
- die Angebotsgeltung vorbehaltlich einer Aufsichtsratsgenehmigung, jeweils auf Bieterseite.



Liegenschaftsverkauf durch die PVA,
Roßauer Lände 3

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Nach Ansicht des RH wären alle für die Beurteilung der Angebote wesentlichen und mit finanziellen Auswirkungen verbundenen Umstände im Rahmen der Angebotsöffnungen am 12. Mai 2006 und 14. Juli 2006 in den erwähnten Prüfniederschriften festzuhalten gewesen. Das von der PVA erstellte „Protokoll“ der Angebotsöffnung vom 14. Juli 2006 (entsprach eigentlich der Prüfniederschrift) bot trotz fortlaufender Nummerierung oder des Festhaltens der Angebotssummen keine Gewähr, dass Angebote nicht im Nachhinein verändert oder ergänzt werden konnten. Die von der PVA überdies ins Treffen geführte „Dokumentation der Angebotsprüfung“ erfolgte erst nachträglich am 18. Juli 2006, somit vier Tage nach der Angebotsöffnung (14. Juli 2006).

Angebotsauswertung:

Nach Ansicht des RH hatten die Bieter ihre Angebote – trotz einer möglichen vorzeitigen Kündigung durch die PVA – bestmöglich auf eine Mietdauer bis Ende 2009 zu kalkulieren. Dies umso mehr, als der PVA auch eine Option auf Mietverlängerung um ein weiteres Jahr – bis Ende 2010 – anzubieten war. Durch das Außerachtlassen der potenziellen Mietaufwendungen für 2009 bei der Angebotsauswertung passte die PVA die Angebote jenem Ausmietungszeitpunkt an, der ihr aufgrund von Baufortschrittsprognosen am wahrscheinlichsten erschien. Die Grundlagen für die Bestbieterermittlung stimmten damit nicht mehr mit den ursprünglichen Ausschreibungsbedingungen überein. Diese Vorgangsweise führte zu einer Wettbewerbsverzerrung, weil die Bieter die Miete für das Jahr 2009 jeweils unterschiedlich bemessen bzw. in ihrem kaufmännischen Gesamtkalkül gewichtet hatten. Dies zeigte sich insbesondere darin, dass die Mietpreisangebote für die PVA zwischen 110.000 EUR und 218.750 EUR pro Monat schwankten. Dies war insofern relevant, weil der spätere Käufer (Unternehmen einer Bank) nachträglich sein Kaufpreisangebot verbesserte, dessen Mietangebot (218.750 EUR pro Monat) allerdings das teuerste der sieben Bieter war. Die generelle Nichtberücksichtigung des Mietpreises für das Jahr 2009 bewirkte, dass die PVA dessen Angebot zu Unrecht am besten bewertete (siehe TZ 17).

Zur Feststellung der PVA, den Bietern wäre als wahrscheinlicher Übergabetermin der 1. Jänner 2007 „mündlich“ und nicht schriftlich mitgeteilt worden, hielt der RH fest, dass sich ein solcher Sachverhalt jeder ex-post-Kontrolle entzog. Vor dem Hintergrund der Bietergleichbehandlung war eine derartige Vorgehensweise jedenfalls höchst fragwürdig. Mangels Schriftlichkeit der Informationsweitergabe war nicht auszuschließen, dass die PVA im Laufe des Verkaufsverfahrens Informationen lediglich bestimmten oder gar nur einem bestimmten poten-

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Roßauer Lände 3

ziellen Interessenten mitteilte. Der RH bewertete das Verkaufsverfahren neuerlich als nicht ausreichend transparent.

Zusammenfassend wiederholte der RH seine Empfehlung an die PVA, künftig sicherzustellen, dass alle relevanten Informationen von Kaufpreisangeboten in der Prüfniederschrift vollständig festgehalten werden (z.B. sämtliche geforderte Kenndaten, Vorbehalte und Bietererklärungen). Überdies wäre in der Angebotsauswertung die Berücksichtigung aller kostenmäßig relevanten Kriterien von Kaufpreisangeboten (z.B. Aufwendungen bei Rückmietung, Abweichungen von Ausschreibungsbedingungen) sicherzustellen.

Weiterer Vergabeverlauf

17.1 (1) Im Anschluss an die Angebotsauswertung verpflichtete sich die PVA Anfang August 2006, bis einschließlich 28. September 2006 exklusiv mit dem erwähnten Hotelbetreiber als Bestbieter über den Abschluss eines Kauf- und Mietvertrags zu verhandeln.

(2) Am 30. August 2006 erhöhte einer der sieben Bieter, ein im mittelbaren Eigentum einer Genossenschaftsbank für Niederösterreich und Wien stehendes Unternehmen (= **Unternehmen der Bank**), seinen Kaufpreis von ursprünglich 27,00 Mio. EUR auf 29,70 Mio. EUR. Am 27. September 2006 teilte die PVA dem Hotelbetreiber mit, dass nach Ablauf der Bieterfrist ein weiteres Angebot eingelangt wäre und sie über die weitere Vorgangsweise noch nicht entschieden hätte. Im Gegenzug bekundete der Rechtsanwalt des Hotelbetreibers erneut dessen Interesse und bereit zu sein, die Verträge zu unterfertigen.

Am 18. Oktober 2006, rund drei Monate nach der zweiten Angebotsöffnung (14. Juli 2006), entschieden u.a. der damalige Obmann als Vorsitzender des Vorstands und der damalige Generaldirektor der PVA intern, den Hotelbetreiber und das erwähnte Unternehmen der Bank zu einem Meistbietverfahren (Versteigerung) am 15. November 2006 einzuladen. Die Einladung an das Unternehmen der Bank sollte jedoch nur unter Bedingung der Übernahme einer Schad- und Klagloshaltung hinsichtlich allfälliger Ansprüche des Hotelbetreibers gegenüber der PVA erfolgen.

Das Unternehmen der Bank erfüllte am 30. Oktober 2006 die geforderte Bedingung. Daraufhin lud die PVA am 6. November 2006 beide Bieter zur Versteigerung ein. Laut PVA sollte durch die Versteigerung der Verkaufsprozess zu einem „fairen und transparenten“ Abschluss gebracht werden. Die ursprünglich fünf anderen Bieter aus der Angebotsphase lud die PVA nicht ein.



Liegenschaftsverkauf durch die PVA,
Roßauer Lände 3

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

(3) Am 8. November 2006 wies der Rechtsanwalt des Hotelbetreibers schriftlich darauf hin, eine nachträgliche Änderung der Bieterbedingungen bzw. die Berücksichtigung eines neuen Angebots nach Schluss der Bieterfrist nicht zu akzeptieren. Er betonte das weiterhin große Interesse seines Mandanten am Liegenschaftserwerb. Am 14. November 2006 brachte er gegen die PVA beim Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien eine Unterlassungsklage ein und beantragte die Erlassung einer einstweiligen Verfügung.⁶⁸

(4) An der Versteigerung am 15. November 2006 nahmen einerseits Vertreter des Unternehmens der Bank und andererseits der Geschäftsführer sowie ein Mitarbeiter jenes Maklerbüros teil, das für den Hotelbetreiber bereits im Rahmen der Interessentensuche Ende 2005 aufgetreten war. Nachdem jedoch ausschließlich die Vertreter des Unternehmens der Bank über eine Vollmacht verfügten, lag für die PVA nur deren Angebot verbindlich vor. Dieses beinhaltete einen Kaufpreis von 29,70 Mio. EUR sowie zusätzlich einen monatlichen Mietpreis für die Rückmietung durch die PVA ab Jänner 2009 in Höhe von 218.750 EUR.⁶⁹

(5) Am 16. November 2006 wies das Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien den Antrag des Hotelbetreibers auf Erlassung einer einstweiligen Verfügung ab. Noch am selben Tag brachte dieser gegen den Beschluss einen Rekurs ein.⁷⁰

(6) Am 23. November 2006 beschloss der Vorstand der PVA mit Zustimmung der Kontrollversammlung den Verkauf der Liegenschaft Roßauer Lände 3 um 29,70 Mio. EUR an das Unternehmen der Bank. Der Beschluss umfasste eine teilweise Rückmietung befristet bis Ende 2009 unter folgenden zwei Bedingungen: mietzinsfrei bis Ende 2008 und ein monatlicher Mietpreis von 218.750 EUR ab 2009.

(7) Mit Beschluss des Oberlandesgerichts Wien vom 20. Dezember 2006 wurde dem Rekurs des Hotelbetreibers nicht Folge gegeben. Am 22. Dezember 2006 verpflichtete sich das Unternehmen der Bank zur Übernahme einer vom Hotelbetreiber geforderten Abschlagszahlung von 100.000 EUR.⁷¹ Im März 2007 schloss die PVA mit einer 100 %igen Tochtergesellschaft des Unternehmens der Bank den Kauf- und Mietvertrag.

⁶⁸ Der Hotelbetreiber begehrte sowohl in der Klage als auch im Antrag die Unterlassung der Führung von Bieterverhandlungen, der Durchführung von Versteigerungsverfahren bzw. des Abschlusses eines Kaufvertrages oder der Berücksichtigung eines diesbezüglichen Kaufangebots.

⁶⁹ mietzinsfreie Zeit bis Ende 2008

⁷⁰ Klage und Rekurs erfolgten jeweils durch den Rechtsanwalt des Hotelbetreibers

⁷¹ Im Gegenzug stellte der Hotelbetreiber seine gerichtlichen Schritte ein.

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Roßauer Lände 3

17.2 Der RH kritisierte, dass sich die PVA trotz weit fortgeschrittener Verkaufsverhandlungen mit dem Hotelbetreiber als Bestbieter aufgrund eines nachträglich geänderten Angebots für eine Versteigerung entschied. Dabei beanstandete er die Einladung an nur zwei der ursprünglich sieben Bieter und die sehr kurze Terminsetzung. Dies widersprach der Intention der PVA, das Verkaufsverfahren zu einem „fairen und transparenten“ Abschluss zu bringen, und schränkte den Wettbewerb entscheidend ein. Mit der Versteigerung brachte sich die PVA in eine rechtlich unklare Situation.

Darüber hinaus merkte der RH an, dass der Vorstand der PVA mit dem Verkaufsbeschluss an das Unternehmen der Bank eine teilweise Rückmietung bis Ende 2009 – entgegen der ursprünglich bis Ende 2008 kalkulierten Angebotsauswertung – beschloss. In diesem Fall hätte der Barwert allerdings nur rd. 27,25 Mio. EUR statt 29,70 Mio. EUR⁷² betragen. Im Vergleich wäre das ursprüngliche Angebot des Hotelbetreibers bei rd. 28,30 Mio. EUR gelegen und damit um 1,05 Mio. EUR höher gewesen. Dies hätte einen fiktiven Bietersturz bedeutet.

Der RH empfahl der PVA, bei einer Versteigerung bzw. Verkaufsverhandlung im Rahmen von Liegenschaftsveräußerungen sicherzustellen, dass alle potenziellen Kaufinteressenten einbezogen werden.

17.3 *Laut Stellungnahme der PVA sei ihre Vorgehensweise im Einklang mit der Mitteilung der Europäischen Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand gestanden. Der Liegenschaftsverkauf sei sowohl national als auch international in entsprechend auflagenstarken Medien inseriert worden. Weiters hätten zwei Angebotsrunden stattgefunden, um in mehreren Verhandlungsgesprächen den Meistbieter zu ermitteln. Potenzielle Kaufinteressenten seien ausreichend informiert und einbezogen worden.*

Hinsichtlich der Versteigerung und des Antrags auf einstweilige Verfügung sowie des Verkaufsbeschlusses teilte die PVA darüber hinaus Folgendes mit:

Versteigerung und Antrag auf einstweilige Verfügung:

Die Abhaltung einer Versteigerung nach unaufgefordertem Zugang eines weiteren, wirtschaftlich besseren Angebots des Unternehmens der Bank sei sowohl vor dem Hintergrund des Wirtschaftlichkeitsgebots als auch

⁷² Bei einem monatlichen Mietzins von 218.750 EUR ergab sich ein Barwert von insgesamt rd. 2,45 Mio. EUR für das Jahr 2009 (= Auszahlung für Rückmietung durch die PVA).



Liegenschaftsverkauf durch die PVA,
Roßauer Lände 3

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

der Rechtssicherheit ausgelotet worden. Sowohl die rechtsfreundliche Vertretung der PVA als auch ein beigezogener Notar hätten die Abhaltung der Versteigerung befürwortet.

Der Versteigerungstermin am 15. November 2006 sei neun Tage vorher bekannt gegeben worden und terminlich deswegen so gelagert gewesen, weil die Veräußerung mit Blick auf die Gegenfinanzierungserfordernisse hinsichtlich der zeitgleichen Erweiterung des Standorts Friedrich-Hillegeist-Straße 1 ohne unnötigen Aufschub zu einem Abschluss gebracht werden sollte.

Zu diesem Termin habe die PVA von den Teilnehmern die Beibringung eines Finanzierungsnachweises in der Höhe des sich aus dem bisher gelegten Angebot ergebenden Kaufpreises verlangt. Die behauptete Zeitknappheit des deutschen Hotelbetreibers habe die PVA als Schutzbehauptung wahrgenommen.

Da die übrigen Bieter der PVA die „Ausschöpfung ihres jeweiligen finanziellen Pouvoirs signalisiert“ hätten, seien trotz der unter kurzer Terminsetzung erfolgten Einladung bloß zweier Bieter zur Versteigerung keine Beschränkung des Wettbewerbs und mangelhafte Fairness bzw. Transparenz vorgelegen.

Die vom RH erwähnten Beschlüsse des Landesgerichts für Zivilrechtssachen Wien und des Oberlandesgerichts Wien, mit denen der Antrag des Hotelbetreibers auf Erlassung einer einstweiligen Verfügung (gegen Durchführung des erwähnten Versteigerungsverfahrens bzw. gegen Abschluss eines Kaufvertrags und gegen die Berücksichtigung des unaufgefordert zugegangenen, nachträglichen Kaufangebots) abgewiesen worden sei, würden die Richtigkeit der von der PVA gewählten Vorgehensweise zeigen. In der Folge habe der Hotelbetreiber die ebenfalls gegen die PVA eingebrachte, inhaltlich gleichlautende Unterlassungsklage zurückgezogen.

Darüber hinaus teilte die PVA mit, dass die Rückmietung der Liegenschaft Roßauer Lände 3 mit 3. Dezember 2008 geendet habe. Dies bestätige die Richtigkeit der Risikoeinschätzung und der Angebotsauswertung. Durch diese Vorgehensweise habe die PVA das höchstmögliche Angebot realisiert. Der vom RH erwähnte fiktive Bietersturz sei demnach in der Realität unbeachtlich.

Verkaufsbeschluss:

Es sei wirtschaftlich nicht optimal gewesen, trotz eines wahrscheinlichen Endtermins der Rückmietung mit 31. Dezember 2008 dem Vor-

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Roßauer Lände 3

stand und der Kontrollversammlung der PVA im November 2006 jenes Angebot als Meistbot zur Beschlussfassung vorzulegen, das unter Zugrundelegung eines Ausmietungstermins zum 31. Dezember 2009 fiktiver Bestbieter gewesen wäre. Die Beschlüsse des Vorstands und der Kontrollversammlung, den oben erwähnten Mietvertrag zu genehmigen, seien dem bestehenden Restrisiko geschuldet gewesen.

17.4 Der RH erwiderte der PVA:

Versteigerung und Antrag auf einstweilige Verfügung:

Die PVA begab sich durch ihre Vorgehensweise in eine rechtlich unklare Situation. Darauf wies der Umstand hin, dass die Einladung an das Unternehmen der Bank zur Teilnahme an der Versteigerung Anfang November 2006 nur unter der Bedingung der Übernahme einer Schad- und Klagloshaltung gegenüber der PVA hinsichtlich allfälliger Ansprüche des Hotelbetreibers erfolgte. Das Vergleichsangebot des Unternehmens der Bank mit einer Abschlagszahlung von 100.000 EUR unterstrich die offensichtlich vorhandene Rechtsunsicherheit.

Den von der PVA ins Treffen geführten zeitlichen Druck bei der Ansetzung des Versteigerungstermins am 15. November 2006 aufgrund von Gegenfinanzierungserfordernissen konnte der RH insofern nicht nachvollziehen, als die Vertragsunterzeichnung erst am 5. März 2007 und sohin fast vier Monate danach erfolgte. Insgesamt dauerte das Verkaufsverfahren ab Inserierung sogar rd. 15 Monate.

Ein späterer Versteigerungstermin hätte möglicherweise den Antrag auf einstweilige Verfügung durch den Hotelbetreiber verhindert. Mit hin wäre bei einer längeren Vorlaufzeit nicht auszuschließen gewesen, dass die fünf von der PVA nicht eingeladenen Bieter nach Abklärung von Finanzierungsfragen ihre Kaufpreisangebote nachgebessert hätten. Die Feststellung der PVA in diesem Zusammenhang, dass „diese Bieter die Ausschöpfung ihres jeweiligen finanziellen Pouvoirs signalisiert“ hätten, war jedenfalls ohne „schriftlichen“ Beleg nicht überprüfbar.

Unabhängig davon vertrat der RH weiterhin die Ansicht, dass das Angebot des Hotelbetreibers im Hinblick auf die Ausschreibungsbedingungen das wirtschaftliche Bestangebot war. Die sich erst im Laufe des Verkaufsverfahrens ergebene Änderung betreffend das Ende der Rückmietung aus Sicht der PVA hätte für die Bieter zu einer kompletten Neukalkulation der Angebote führen müssen. Dies deshalb, weil die Nichtberücksichtigung der um rd. 1,22 Mio. EUR höheren Mietaufwendungen des Unternehmens der Bank im Jahr 2009 (2,45 Mio. EUR) im Vergleich zum Hotelbetreiber (1,23 Mio. EUR) entscheidend für die



Liegenschaftsverkauf durch die PVA,
Roßauer Lände 3

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Bieterreihung und den Zuschlag war. Insgesamt empfahl er der PVA weiterhin, bei einer Versteigerung bzw. Verkaufsverhandlung im Rahmen von Liegenschaftsveräußerungen sicherzustellen, dass alle potenziellen Kaufinteressenten einbezogen werden.

Verkaufsbeschluss:

Der RH wies darauf hin, dass trotz der bis 22. Dezember 2006 unklaren rechtlichen Situation (Abweisung durch das Oberlandesgericht Wien und nachfolgende Einigung auf eine Abschlagszahlung durch das Unternehmen der Bank) der Vorstand der PVA bereits am 23. November 2006 den Beschluss zum Verkauf an das Unternehmen der Bank gefasst hatte.

In Bezug auf die Wirtschaftlichkeit wiederholte der RH seine Kritik, dass die PVA bei der Angebotsauswertung (Barwertberechnung) die potenziellen Mietaufwendungen nur bis Ende 2008 berücksichtigte, obwohl sie im Rahmen der Angebotslegung noch eine Anmietung bis Ende 2009 vorgesehen hatte. Unter Berücksichtigung der Mietaufwendungen für 2009 wäre das Angebot des Hotelbetreibers und nicht jenes des Unternehmens der Bank das beste Angebot gewesen.

Der am 23. November 2006 gefasste Verkaufsbeschluss des Vorstands der PVA zugunsten des Unternehmens der Bank sah hingegen wieder eine teilweise Rückmietung bis Ende 2009 vor. Dies war allerdings nur möglich, weil die PVA bei der vorangehenden Versteigerung am 15. November 2006 das Angebot des Hotelbetreibers als nicht verbindlich anerkannte.

Zusammenfassung

- 18.1** Beim Verkauf der Roßauer Lände 3 entschied sich die PVA trotz weit fortgeschrittener Verkaufsverhandlungen mit dem Bestbieter aufgrund eines nachträglich geänderten Angebots für eine Versteigerung. Der Verkaufserlös betrug 29,70 Mio. EUR. Die PVA mietete die Liegenschaft nach dem Verkauf zum Teil zurück.
- 18.2** Der RH kritisierte insbesondere, dass in dem vom BMASK vor dem Verkauf Roßauer Lände 3 beauftragten Gutachten nicht berücksichtigte werterhöhende Faktoren die Erlöserwartungen der PVA senkten. Bei deren Berücksichtigung hätte der Verkehrswert zwischen rd. 33 Mio. EUR und rd. 35 Mio. EUR statt rd. 28,35 Mio. EUR betragen.

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Roßauer Lände 3

Zudem kritisierte der RH, dass die PVA

- darauf aufbauend bei der Ausschreibung einen niedrigeren Mindestkaufpreis ansetzte, wodurch allfällige Erlöspotenziale nicht ausgeschöpft werden konnten;
- bei der Angebotsöffnung unvollständige Prüfniederschriften erstellte;
- bei der Angebotsauswertung potenzielle Mietaufwendungen unberücksichtigt ließ, was zu einer Ergebnisverzerrung führte;
- trotz weit fortgeschrittener Verkaufsverhandlungen mit dem Bestbieter aufgrund eines nachträglich geänderten Angebots eines anderen Bieters eine Versteigerung ansetzte; und
- bei dieser Versteigerung durch kurzfristige Terminsetzung und Einladung von nur zwei der ursprünglich sieben Bieter den Wettbewerb entscheidend einschränkte.

Anmietung der Liegenschaft Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien

Standortentscheidung und Mietvertrag **19.1** (1) Die Universität Wien richtete seit 2004 ihre Standortpolitik auf eine Innenstadtuniversität aus. Dabei verfolgte sie das Ziel, dislozierte Standorte in Wien aufzugeben. So war z.B. in der zwischen der Universität Wien und dem BMWF geschlossenen Leistungsvereinbarung für die Jahre 2007 bis 2009 erstmals ein Ersatz des Standorts Brünner Straße im 21. Wiener Gemeindebezirk enthalten.

Auf Grundlage einer Machbarkeitsstudie ermächtigte der Universitätsrat das Rektorat Ende März 2010 zum Abschluss eines Mietvertrags für die Liegenschaft Roßauer Lände 3, die das in TZ 17 erwähnte Unternehmen der Bank⁷³ im Jahr 2007 von der PVA erworben hatte. Die Machbarkeitsstudie war im Auftrag des Unternehmens der Bank erfolgt.

Die Studie erachtete die Sanierung und Adaptierung des auf der Liegenschaft befindlichen Gebäudes, das die PVA ursprünglich zu Büro-zwecken genutzt hatte, für eine allgemeine universitäre Nutzung für

⁷³ Bei diesem Unternehmen handelte es sich um eine 100 %ige Tochtergesellschaft, die zum Zweck des ursprünglichen Ankaufs der Liegenschaft von der PVA sowie aus Gründen der anschließenden Projektentwicklung errichtet wurde. Zur vereinfachten Lesbarkeit und der identen mittelbaren Eigentümerverhältnisse werden das Unternehmen und dessen Tochtergesellschaft in der Folge einheitlich als Unternehmen der Bank bezeichnet.



BMASK BMG BMWF

Anmietung der Liegenschaft Roßauer
Lände 3 durch die Universität Wien

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

möglich. Spezifische Nutzeranforderungen, die sich durch einzelne Fakultäten der Universität ergeben könnten, berücksichtigte die Studie allerdings nicht.

Im April 2010 legte das Rektorat der Universität Wien dem Unternehmen der Bank ein Mietangebot vor. Demnach sollte das Unternehmen der Bank das auf der Liegenschaft befindliche Gebäude entsprechend den Anforderungen der Universität Wien noch vor dem angestrebten Mietvertragsbeginn im Jahr 2013 zu einem Universitätsstandort adaptieren. Dem Mietangebot lagen eine Bau- und Ausstattungsbeschreibung sowie eine grobe Baukostenschätzung für die Adaptierung (rd. 40,53 Mio. EUR ohne USt) zugrunde, jeweils auf Basis der erwähnten Machbarkeitsstudie. Der künftige jährliche Mietpreis sollte rd. 5,05 Mio. EUR mit USt betragen.

(2) Ebenfalls im April 2010, aber erst nach Legung des Mietangebots, definierte die Universität Wien intern ihre genauen Nutzeranforderungen. Dadurch ergaben sich umfangreiche Änderungen im Vergleich zur Bau- und Ausstattungsbeschreibung des Mietangebots.

(3) Im September 2011 nahm das Unternehmen der Bank das Mietangebot an. Im Oktober 2011 gab die Universität Wien die durch ihre ursprünglich internen Umplanungen verursachten Änderungen beim Unternehmen der Bank in Auftrag. Dadurch erhöhten sich die im Mietvertrag mit rd. 40,53 Mio. EUR vereinbarten Baukosten auf rd. 49,16 Mio. EUR (jeweils ohne USt). Dies entsprach einer Erhöhung um rd. 8,63 Mio. EUR bzw. um mehr als 20 %.

(4) Die Universität Wien verzichtete für einen Zeitraum von 40 Jahren auf ihr Kündigungsrecht, ausgehend von der geplanten Fertigstellung der Sanierungs- und Adaptierungsarbeiten und vom gleichzeitigen Mietbeginn im Jahr 2013 (Mietende 2053). Im Gegensatz dazu hatte die Universität Wien bei zwei weiteren Neuanmietungen von Universitätsgebäuden im Jahr 2007 jeweils für einen Zeitraum von lediglich 20 Jahren auf ihr Kündigungsrecht verzichtet.⁷⁴

⁷⁴ Objekte Währinger Straße und Sensengasse im neunten Wiener Gemeindebezirk; ebenso wie die Technische Universität Wien bei einer Neuanmietung im Jahr 2008 betreffend ein Objekt in der Gumpendorfer Straße; alle drei Anmietungen erfolgten über die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG) als Vermieterin

Anmietung der Liegenschaft Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien

Während des 40-jährigen Kündigungsverzichts wird die Universität Wien – unter Berücksichtigung der Umsatzsteueroption – einen geschätzten Mietpreis von rd. 296,32 Mio. EUR⁷⁵ zu zahlen haben. Der Mietpreis im ersten Jahr (2013) wird rd. 5,57 Mio. EUR mit USt betragen. Im Vergleich zum Mietangebot war die Miete um 0,43 Mio. EUR ohne USt bzw. 0,52 Mio. EUR mit USt erhöht. Obwohl die Erhöhung des jährlichen Mietpreises lediglich einem Zwanzigstel der von der Universität Wien durch die nachträglichen Änderungen verursachten Mehrkosten (8,63 Mio. EUR ohne USt) entsprach, hatte sie diesen Betrag jedoch über einen Zeitraum von 40 Jahren zu zahlen.

Zusätzlich zum Mietvertrag schloss die Universität Wien mit dem Unternehmen der Bank⁷⁶ eine Kaufoption über 50 % der Anteile an der Liegenschaft.

(5) Durch die beabsichtigte Aufgabe dislozierter Standorte (Brünner Straße usw.) sollten Mieteinsparungen von jährlich rd. 2,31 Mio. EUR einhergehen. Insgesamt wird die Neuanmietung der Roßauer Lände 3 aber zu einer Vergrößerung der Mietfläche⁷⁷ um rd. 3.700 m² und zu einem Mehraufwand von rd. 3,26 Mio. EUR pro Jahr⁷⁸ führen.

19.2 Nach Ansicht des RH schloss die Universität Wien mit dem Unternehmen der Bank einen wirtschaftlich nachteiligen Mietvertrag:

- Der RH kritisierte zum einen, dass die Universität Wien für einen unangemessen langen Zeitraum von 40 Jahren auf ihr Kündigungsrecht verzichtete; dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass sie bei zwei weiteren Anmietungen nur den halben Zeitraum von 20 Jahren vereinbart hatte. Die lange Dauer des Kündigungsverzichts stand im Fall sich ändernder Nutzungsanforderungen einem flexiblen und damit effektiven Immobilienmanagement entgegen.
- Der RH beanstandete zum anderen, dass allein die von der Universität Wien aufgrund unausgereifter Planung verursachten Änderungen nach Legung ihres Mietangebots im April 2010 die Baukosten rund eineinhalb Jahre später bereits um rd. 8,63 Mio. EUR bzw. mehr als 20 % von rd. 40,53 Mio. EUR auf rd. 49,16 Mio. EUR erhöhten. Die Universität Wien hatte nach Ansicht des RH verabsäumt, die

⁷⁵ Der Berechnung lag eine Vorausvalorisierung von 2 % pro Jahr zugrunde. Zudem wurde unterstellt, dass die Universität Wien zehn Jahre Miete mit USt (bis 2023), ab dem elften Jahr voraussichtlich Miete ohne USt zahlen wird.

⁷⁶ In diesem Fall erfolgte der Abschluss mit der 100 %igen Muttergesellschaft des Unternehmens.

⁷⁷ Nettogrundrissfläche: rd. 29.500 m² – rd. 25.800 m² = 3.700 m²

⁷⁸ 5,57 Mio. EUR zu 2,31 Mio. EUR, jeweils mit USt



BMASK BMG BMWF

Anmietung der Liegenschaft Roßauer
Lände 3 durch die Universität Wien

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

künftigen Nutzeranforderungen rechtzeitig zu definieren. Besonders schwer wogen dabei die vereinbarten ungünstigen Vertragsbedingungen. Die Mehrkosten von rd. 8,63 Mio. EUR konnte das Unternehmen der Bank über die Mieterhöhung von 0,43 Mio. EUR⁷⁹ in geschätzten 25 Jahren refinanzieren.⁸⁰ Die Universität Wien war jedoch verpflichtet, die erhöhte Miete über einen Zeitraum von 40 Jahren zu zahlen. Dies bedeutete bis 2053 eine Vorbelastung der künftigen Budgets durch Mietzahlungen in Höhe von insgesamt rd. 296,32 Mio. EUR.

- Der RH verwies darüber hinaus nachdrücklich darauf, dass der jährliche Mietpreis bereits im ersten Jahr der Anmietung rd. 5,57 Mio. EUR mit USt betragen wird. Unter Berücksichtigung der Standortauflassungen werden der Universität Wien insgesamt geschätzte Mehrausgaben von rd. 3,26 Mio. EUR pro Jahr entstehen.

Ferner merkte der RH an, dass sowohl die PVA als auch die Universität Wien zum Sektor Staat gehörten. Da die Universität Wien bereits seit 2004 ihre Standortpolitik auf eine Innenstadtuniversität ausrichtete und dabei beabsichtigte, dislozierte Standorte in Wien aufzugeben, hätte sich bereits während des Liegenschaftsverkaufs der Roßauer Lände 3 durch die PVA eine potenzielle Nachnutzung der Liegenschaft innerhalb des Sektors Staat angeboten, die jedoch nicht zustande kam.

Sollte die Universität Wien ihre Kaufoption ziehen, würde sie damit die von einer dem Sektor Staat zugehörigen Einheit (= PVA) an ein privates Unternehmen (= Unternehmen der Bank) bereits verkaufte Liegenschaft teilweise wieder zurückkaufen. Dadurch würde ein Ver- und Rückkauf innerhalb des Sektors Staat binnen acht Jahren stattfinden, wobei zwischenzeitlich die Gebäudeadaptierung, Finanzierung und Vermietung über ein privates Unternehmen erfolgen würden.

19.3 *Laut Stellungnahme der Universität Wien sei ihre Standortpolitik auf eine Innenstadtuniversität ausgerichtet, was auch im Rahmen der Leistungsvereinbarung einen entsprechenden Niederschlag gefunden habe. Die langfristige Nutzung ihrer Standorte stelle eine gelebte Praxis dar, was beispielsweise auch das „Juridicum“ (1984), die „Neue Chemie“ (1915), das „Neue Institutsgebäude“ (1962) und das „Hauptgebäude“ (1884) mit Nutzungen weit über 30 Jahre hinaus belegen würden. Daher sei die lange Dauer des von ihr auf 40 Jahre abgegebenen Kündigungsverzichts gewünscht gewesen.*

⁷⁹ 0,43 Mio. EUR ohne USt bzw. 0,52 Mio. EUR mit USt

⁸⁰ Annahmen der Barwertberechnung: Valorisierung: 2,0 %, Kapitalisierungszinssatz: 3,5 %

Anmietung der Liegenschaft Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien

Die baulichen Änderungen würden überwiegend Funktionsverbesserungen betreffen und seien nur zu einem geringen Anteil auf etwaige nicht rechtzeitig festgelegte Nutzeranforderungen zurückzuführen. Dies seien z.B. die Errichtung einer Mensa, die Optimierung der Seminarraumausstattung, die Verbesserung der Eingangssituation und die Schaffung zusätzlicher Büroräume. Weitere Investitionen, wie die Einleitung der Fernkälte und das Herstellen einer LED-Beleuchtung, seien für die wirtschaftliche Nachhaltigkeit des Gebäudes vorgenommen worden. Insgesamt entfalle ein Betrag von rd. 6 Mio. EUR auf diese Funktionsverbesserungen.

Die Steigerung der Mietaufwendungen stehe im Zusammenhang mit der Standortverbesserung, nämlich der Verlagerung des dislozierten Standorts Brünner Straße in die Innenstadt. Damit gehe neben einer Verbesserung der Kooperation mit beispielsweise den Rechtswissenschaften und der Mathematik auch eine Steigerung der Hörsaalkapazität im Innenstadtbereich einher.

- 19.4** Der RH entgegnete der Universität Wien, dass die geplante langfristige Aufrechterhaltung von Universitätsstandorten marktunüblich lange Kündigungsverzichte nicht rechtfertigte. Zum einen waren die von der Universität Wien aus dem 19. und 20. Jahrhundert aufgezeigten Beispiele aufgrund der für die Bereitstellung von Flächen anfallenden Kosten in Bezug zur Gegenwart nicht vergleichbar. Zum anderen war eine so lange Bindungsdauer insofern nicht zweckmäßig, als das ursprünglich von der PVA genutzte Bürogebäude spezifisch auf die Anforderungen der Universität Wien adaptiert wurde, so dass eine anderweitige Nutzung für das Unternehmen der Bank als Eigentümer und Vermieter einen hohen Kostenaufwand verursachen würde. Dadurch war der Eigentümer ohnedies an einer langfristigen Aufrechterhaltung eines Mietverhältnisses mit der Universität Wien interessiert. Dass seitens des Eigentümers bzw. Vermieters ein erhebliches Interesse an der Universität Wien als langfristige Mieterin bestünde, erörterte der Universitätsrat bereits im September 2008, damit noch eineinhalb Jahre vor Legung des Mietangebots.

Darüber hinaus wurde im Zuge des Umbaus auf ein Universitätsgebäude im Flächenwidmungs- und Bebauungsplan die Zweckbestimmung „Bildungseinrichtung“ festgeschrieben, so dass eine alternative Nutzung (Büro, Hotel usw.) durch den Eigentümer und Vermieter ohne entsprechende hoheitliche Planungsänderung nicht möglich war.

Zudem widersprach der RH der Universität Wien, dass die baulichen Änderungen auf keine neuen Nutzeranforderungen zurückzuführen waren. Er verwies insbesondere auf die Genehmigung von Zusatzinves-



Anmietung der Liegenschaft Roßauer
Lände 3 durch die Universität Wien

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

tionen in Höhe von rd. 5,10 Mio. EUR durch den Universitätsrat im Dezember 2010, damit rund acht Monate nach Legung des Mietangebots. Diese ergaben sich ausdrücklich aufgrund einer „veränderten Nutzung“ (Übersiedlung der gesamten Fakultät für Mathematik, wodurch ein Mehrbedarf an Hörsaalkapazitäten entstand). Auch im Zusammenhang mit der Genehmigung weiterer Investitionen im Jänner 2011 von rd. 1,80 Mio. EUR für zusätzliche Bau- und Besprechungsflächen sprach die Universität Wien von „Zusatzwünschen“.

Ungeachtet dessen sah der RH seine Feststellung bestätigt, dass der Universität Wien unter Berücksichtigung der Standortauffassungen künftig geschätzte Mietmehrausgaben von rd. 3,26 Mio. EUR pro Jahr entstehen werden. Sie werden das Budget der Universität Wien dauerhaft belasten.

Gebäudeadaptierung

20.1 (1) Vor Mietvertragsbeginn hatte das Unternehmen der Bank das Gebäude entsprechend den Anforderungen der Universität Wien zu sanieren und zu adaptieren. Dazu schloss die Universität Wien zusätzlich zum Mietvertrag eine Treuhandvereinbarung. Derzufolge waren die Planungs- und Bauleistungen nach Bundesvergabegesetz auszuschreiben.

In den zum Teil EU-weit erfolgten Bekanntmachungen trat die Universität Wien als „Auftraggeberin“ und das Unternehmen der Bank als „vergebende Stelle“ auf. Das Unternehmen der Bank nahm die operative Abwicklung wie Ausschreibungsverfahren und Vergabeentscheidungen wahr. Obwohl die Universität Wien laut Treuhandvereinbarung Einsicht in die Vergabeunterlagen⁸¹ nehmen und davon Kopien anfertigen konnte, zeigte eine Überprüfung des RH, dass sie von ihrem Recht im Rahmen der Bauvergaben keinen Gebrauch machte.⁸²

(2) Im August 2011 vergab das Unternehmen der Bank den kostenintensivsten Auftrag, die Baumeisterleistungen, in Höhe von rd. 10,97 Mio. EUR ohne USt an ein großes österreichisches Bauunternehmen. Dieses Bauunternehmen stand mittelbar zu rd. 15,50 % im Eigentum einer Bankengruppe, der die Bank, die Eigentümerin des

⁸¹ Dazu zählten im Regelfall Abholerliste, Ausschreibungen, Anfragen, Prüfniederschriften der Angebotsöffnung, Preisspiegel, vertiefte Angebotsprüfungen, Bieteraufklärungsgespräche, Begründungen der Zuschlagserteilung bzw. Einsprüche.

⁸² Die Universität Wien nahm lediglich an den Auslobungsverfahren der Projektsteuerung, Generalplanung und örtlichen Bauaufsicht teil.

Anmietung der Liegenschaft Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien

erwähnten Unternehmens war, angehörte.⁸³ Damit bestand ein wirtschaftliches Naheverhältnis zur vergebenden Stelle.

20.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Universität Wien bei den Bauleistungen keine Einsicht in die Vergabeunterlagen nahm und damit auf die ihr vertraglich eingeräumten Kontrollrechte verzichtete. Damit verabsäumte sie festzustellen, ob die Vergaben entsprechend dem Bundesvergabegesetz erfolgten.

(2) Zudem verwies der RH auf das wirtschaftliche Naheverhältnis zwischen dem Unternehmen der Bank und dem beauftragten Bauunternehmen, das für die termingerechte und effiziente Ausführung der Baumeisterleistungen verantwortlich war. Daher empfahl der RH der Universität Wien, eine laufende Kontrolle der Durchführung der Bauleistungen, insbesondere der Baumeisterleistungen, sicherzustellen.

20.3 *Laut Stellungnahme der Universität Wien habe sie sich vertraglich das Recht auf Mitsprache bei der Vergabe der Generalplanung, der örtlichen Bauaufsicht und der Projektsteuerung gesichert. Sie habe zudem das entsprechende Mandat in der Vergabekommission ausgeübt.*

Die Vergabe aller anderen Leistungen sei gemäß Bundesvergabegesetz nach dem Billigstbieterprinzip erfolgt. Die Mitsprache der Universität Wien sei durch die Mitgestaltung der jeweiligen Leistungsverzeichnisse ausgeübt worden. Im Billigstbieterverfahren sei keine andere Form der Mitwirkung vorgesehen. Für die Abwicklung habe die Universität Wien zusätzlich eine Begleitende Kontrolle installiert, die die ordnungsgemäße Durchführung überwacht habe.

20.4 Der RH entgegnete der Universität Wien, dass die Planungsleistungen (Generalplanung, örtliche Bauaufsicht und Projektsteuerung) kostenmäßig nicht vergleichbar mit den Bauleistungen waren.

Eine Überprüfung der Bauleistungen wäre insofern erforderlich gewesen, weil

- eine Vergabe nach dem Billigstbieterprinzip nicht von der im Bundesvergabegesetz vorgesehenen Verpflichtung zur Prüfung der Angemessenheit der Preise entband; dies betraf insbesondere eine vertiefte Angebotsprüfung im Hinblick auf die betriebswirtschaftliche Erklär- und Nachvollziehbarkeit der Preise und auf das Bestehen zu hoher oder zu niedriger Einheitspreise, und

⁸³ Gemäß Angaben des börsennotierten Bauunternehmens hielt diese Bankengruppe (Landesbanken und Spitzeninstitut) per Jänner 2012 rd. 15,50 % der Aktien. Der davon auf die betreffende Bank entfallende Anteil wurde nicht eigens ausgewiesen.



BMASK BMG BMWF

Anmietung der Liegenschaft Roßauer
Lände 3 durch die Universität Wien

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

- Angebote – auch die eines vorläufigen Billigstbieters – bei einer nicht plausiblen Zusammensetzung des Gesamtpreises (spekulative Preisgestaltung) auszuschneiden waren.

Da die Universität Wien aufgrund der bestehenden Vertragslage über die entsprechenden Einsichtsrechte verfügte, verblieb der RH bei seiner Empfehlung an die Universität Wien, eine laufende Kontrolle der Durchführung der Bauleistungen, insbesondere der Baumeisterleistungen, sicherzustellen.

Übergabezeitpunkt

21.1 Gemäß dem im September 2011 geschlossenen Mietvertrag war zwar das Unternehmen der Bank verpflichtet, das Gebäude zu adaptieren, ein genauer Übergabezeitpunkt war jedoch nicht definiert. Im Oktober 2011 vereinbarten die Universität Wien und das Unternehmen der Bank zwar nachträglich die Übergabe mit 30. April 2013, wodurch das Gebäude mit dem Studienjahr 2013/2014 in Betrieb gehen sollte, dieser Termin wurde jedoch nicht pönalisiert.

Gemäß Mietvertrag (September 2011) war das Unternehmen der Bank verpflichtet, den Übergabezeitpunkt erst sechs Monate bzw. sechs Wochen im Voraus⁸⁴ bekanntzugeben. Ausschließlich bei Nichteinhaltung dieser Terminbekanntgaben und dadurch verzögerter Übergabe hatte das Unternehmen der Bank ein Pönale von 2.000 EUR pro Kalendertag zu zahlen; dieses Pönale war jedoch mit insgesamt 200.000 EUR limitiert.

21.2 Der RH bemängelte, dass der im September 2011 geschlossene Mietvertrag keinen genauen Übergabezeitpunkt vorsah. Hinsichtlich der nachträglichen Vereinbarung im Oktober 2011 und des darin vereinbarten Übergabezeitpunkts kritisierte er das Verabsäumen der Vereinbarung eines Pönales.

Das im Mietvertrag vereinbarte Pönale von 200.000 EUR war erst an Terminbekanntgaben im letzten Drittel der Bauausführung geknüpft. Sie betrug lediglich 0,49 % der ursprünglichen Baukosten von 40,53 Mio. EUR bzw. knapp mehr als eine halbe Nettomonatsmiete⁸⁵. Der RH bewertete diesen Betrag als gering, insbesondere im Verhältnis zu den Risiken für die Universität Wien im Fall einer späteren Nutzbarkeit. Diese bestanden in der zeitlich nicht abschätzbaren Beendigung bestehender Mietverträge für die aufzugebenden Universitätsstandorte (Brünner Straße usw.), in Mietausgaben für Ersatzgebäude

⁸⁴ Das Unternehmen der Bank hatte erst sechs Monate im Voraus den Monat und sechs Wochen im Voraus die Woche, in der die Übergabe erfolgen wird, bekanntzugeben.

⁸⁵ ursprünglicher Mietpreis: 200.000 EUR/350.800 EUR = 57 %

Anmietung der Liegenschaft Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien

und in einem verzögerten Studienbeginn einschließlich des damit verbundenen Prestigeverlusts.

21.3 *Laut Stellungnahme der Universität Wien sei die terminliche „Vergabesicherheit“ wegen möglicher Verfahrenseinsprüche erst nach Vergabe der Hauptbaugewerke vorgelegen. Deswegen habe erst zu diesem Zeitpunkt die Übergabe zwischen den Vertragspartnern genau definiert werden können. Die Einhaltung sei an das vertraglich definierte Pönale gebunden gewesen.*

21.4 Der RH erwiderte der Universität Wien, dass sie die Rahmenbedingungen des Mietvertrags selbst vorgab, weil der im September 2011 vom Unternehmen der Bank angenommene Mietvertrag auf einem von der Universität Wien im April 2010 gestellten Mietangebot basierte. Dadurch definierte sie die Fristen für die Bekanntgabe der Fertigstellung und die Übergabe des Mietgegenstands. Auch die Pönalregelung war somit in ihrem Einflussbereich.

Auf Anfrage des RH teilte die Universität Wien im Oktober 2013 mit, dass der „formelle Übergabezeitpunkt“ mit 16. September 2013 vereinbart worden wäre. Das dadurch fällige Pönale für das Unternehmen der Bank betrug 146.000 EUR.

Instandhaltungs- verpflichtungen

22.1 (1) Gemäß Mietvertrag war die Universität Wien zur Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen verpflichtet.⁸⁶ Diese betrafen die Haustechnik und die bestehenden Fenster, die im Zuge der Gebäudeadaptionierung zum Großteil nicht erneuert werden sollten.⁸⁷

Im Gegensatz dazu hatte sich die Universität Wien im Rahmen der zwei in TZ 19 erwähnten Neuanmietungen im Jahr 2007 zu keinen Instandhaltungsmaßnahmen dieser Art verpflichtet.⁸⁸

(2) Die für die Instandhaltungen der Haustechnik und der Fenster im Zeitraum des Kündigungsverzichts von 2013 bis 2053 geschätzten Aufwendungen betragen insgesamt 12,00 Mio. EUR. Davon sollte die Universität Wien 8,00 Mio. EUR bzw. zwei Drittel tragen.

⁸⁶ Dem Unternehmen der Bank als Vermieter oblag gemäß Mietvertrag weiterhin die Instandhaltung von „Dach und Fach“.

„Dach“: Dachkonstruktion und Dachaußenhaut mit der Eindeckung und dazugehörigen Spenglerarbeiten einschließlich der Vor- und Nebendächer sowie Schornsteine.
„Fach“: tragende Teile des Gebäudes (alle Fundamente, tragende Wände, Stützen sowie Geschossdecken, Stiegen und Fassade, ausgenommen Fenster und Sonnenschutz).

⁸⁷ Ausschließlich die Stiegenhausfenster sollten erneuert werden.

⁸⁸ ebenso wenig die Technische Universität Wien bei ihrer Neuanmietung eines Objekts in der Gumpendorfer Straße im Jahr 2008



BMASK BMG BMWF

Anmietung der Liegenschaft Roßauer
Lände 3 durch die Universität Wien

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Auf das Unternehmen der Bank entfielen 4,00 Mio. EUR (wertgesichert). Diesen Betrag hatte es nicht direkt an den Leistungserbringer (Haustechnik, Fenster) zu zahlen, sondern an die Universität Wien, indem es dieser ab dem 19. Mietjahr⁸⁹ einen Nachlass der Jahresmiete in vier Tranchen gewähren sollte. Allerdings fehlte im Mietvertrag eine Regelung, zu welchen Terminen das Unternehmen der Bank den Nachlass zu gewähren hatte.

- 22.2** Der RH bemängelte, dass sich die Universität Wien als Mieterin zur Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen mit geschätzten Aufwendungen von 8,00 Mio. EUR bzw. 9,91 Mio. EUR (valorisiert)⁹⁰ verpflichtet hatte. Zudem bestanden weitere Kostenrisiken, weil die Fenster im Zuge des Umbaus zum Großteil nicht erneuert werden sollten.

Der RH empfahl der Universität Wien sicherzustellen, künftig in Mietverträgen als Mieterin keine vermietetseitigen Instandhaltungsverpflichtungen zu übernehmen. Zudem wäre mit dem Unternehmen der Bank die Tragung allfälliger Finanzierungskosten für jenen Fall zu vereinbaren, dass die Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen und der Rückersatz in Form von Nachlässen durch das Unternehmen der Bank zeitlich auseinanderfallen.

- 22.3** *Laut Stellungnahme der Universität Wien sei es ihr aufgrund der langfristigen Gebäudenutzung angemessen erschienen, eine erweiterte Erhaltungsverpflichtung zu übernehmen. Qualität und Zeitpunkt von Erhaltungsmaßnahmen würden damit in ihrem unmittelbaren Einflussbereich stehen und könnten so mit den Erfordernissen in Forschung und Lehre abgestimmt werden.*

- 22.4** Der RH entgegnete der Universität Wien, dass die langfristige Gebäudenutzung nicht die Übernahme von Instandhaltungsverpflichtungen rechtfertigte. Dies deshalb, weil diese mit hohen Kosten verbunden war.

Grundsätzlich verwies der RH darauf, dass die Universität Wien Instandhaltungsverpflichtungen – unter Ausschluss einer gesetzlichen Bestimmung (§ 1096 ABGB) – übernahm. Ansonsten wäre der Vermieter verpflichtet gewesen, das Bestandstück auf eigene Kosten in brauchbarem Stande zu übergeben und zu erhalten und den Bestandinhaber in dem bedungenen Gebrauch nicht zu stören. Daraus hätte sich eine umfassende und uneingeschränkte Erhaltungspflicht des Ver-

⁸⁹ voraussichtlich 2032

⁹⁰ unter der Annahme, dass die Universität Wien 400.000 EUR pro Jahr in den ersten 20 Jahren (20 x 400.000 = 8,00 Mio. EUR) zahlen wird; valorisiert mit 2 % pro Jahr entsprach dies rd. 9,91 Mio. EUR.

Anmietung der Liegenschaft Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien

mieters ergeben. Dieser hätte jederzeit dafür zu sorgen gehabt, dass sich das Mietobjekt in einem brauchbaren Zustand befindet. Der RH verblieb sohin bei seiner Empfehlung an die Universität Wien, künftig in Mietverträgen keine vermietetseitigen Instandhaltungsverpflichtungen zu übernehmen. Zudem wäre mit dem Unternehmen der Bank die Tragung allfälliger Finanzierungskosten für jenen Fall zu vereinbaren, dass die Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen und der Rückersatz in Form von Nachlässen durch das Unternehmen der Bank zeitlich auseinanderfallen.

Geschätzte Gesamtaufwendungen

23.1 Der RH erstellte eine Übersicht über alle auf die Anmietung der Roßauer Lände 3 zurückzuführenden Aufwendungen. Dabei berücksichtigte er – über den Mietpreis und die Betriebskosten hinaus – die Instandhaltungsverpflichtungen und die einmaligen Aufwendungen (Mietvertragsabschluss, Einrichtung sowie Möblierung):

- Hinsichtlich der Mieten und Instandhaltungen bezog der RH die Aufwendungen bis 2053 in Höhe von rd. 296,32 Mio. EUR bzw. rd. 9,91 Mio. EUR ein. Betreffend die zukünftigen Betriebs- und Energiekosten lagen u.a. für Grundsteuer, Müll und Wartung sowie für Strom, Wasser, Kanal und Fernwärme Hochrechnungen von rd. 12,97 Mio. EUR und rd. 67,85 Mio. EUR vor.
- Im Rahmen des Mietvertragsabschlusses entstanden der Universität Wien Anbahnungs- und Maklerkosten von rd. 0,95 Mio. EUR sowie Mietvertragsgebühren von 0,20 Mio. EUR.
- Für die Überwachung, Projektbegleitung sowie Konsulentenleistungen schätzte die Universität Wien ihre Aufwendungen auf rd. 2,35 Mio. EUR.
- Darüber hinaus veranschlagte die Universität Wien für ihre Aufwendungen hinsichtlich Einrichtung und Ausstattung, Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Planungen und Honorare rd. 21,61 Mio. EUR.



BMASK BMG BMWF

Anmietung der Liegenschaft Roßauer
Lände 3 durch die Universität Wien

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Tabelle 12: Geschätzte Gesamtaufwendungen für die Anmietung der Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien

Maßnahmen	Leistung	Gesamtsumme
		in Mio. EUR
Mieten (mit USt)	Anmietung Roßauer Lände 3	296,32
Betriebs- und Energiekosten (ohne USt)	Grundsteuer, Müll, Wartung Lift, Hausverwaltung, Versicherung Strom, Wasser, Kanal, Fernwärme und -kälte, Wartung (haus- und elektrotechnische Anlagen)	12,97 67,85
Instandhaltung	Instandhaltungsverpflichtung (Haustechnik und Fenster)	9,91
Einmalige Ausgaben bei der Anmietung	Anbahnungs- und Maklerkosten sowie Mietvertragsgebühren	1,15
Konsulentenleistungen	Begleitende Kontrolle, Projektsteuerung, Facilitymanagement, Funktion- und Organisationsplanungen, Rechtsberatung	2,35
Einrichtung und Ausstattung		21,61
Gesamtsumme		412,16

Quelle: Universität Wien

- 23.2** Der RH wies darauf hin, dass sich die geschätzten Gesamtaufwendungen der Universität Wien für Mieten, Betriebs- und Energiekosten sowie einmalige Aufwendungen während des 40-jährigen Kündigungsverzichts bis 2053 auf rd. 412,16 Mio. EUR belaufen werden.
- 23.3** *Laut Mitteilung der Universität Wien hätten sich die Aufwendungen aus der Valorisierung über 40 Jahre ergeben und seien bekannt gewesen. Eine Bewertung könne nur im Vergleich mit anderen Mietobjekten dieser Funktionalität und Lage erfolgen.*
- 23.4** Der RH hielt gegenüber der Universität Wien fest, dass die Neuanmietung der Liegenschaft Roßauer Lände 3 zu einem Mehraufwand von rd. 3,26 Mio. EUR pro Jahr (siehe TZ 19) führen wird. Auf 40 Jahre hochgerechnet waren dies geschätzt in der Größenordnung von rd. 150 Mio. EUR bis 160 Mio. EUR (Valorisierungszinssatz: 2 % pro Jahr; unter Berücksichtigung des Wegfalls der USt bei der Miete ab dem 11. Jahr).

Anmietung der Liegenschaft Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien

Kaufoption

24.1 Im April 2010 schlossen die Universität Wien und die Eigentümerin des Unternehmens der Bank eine Optionsvereinbarung. Gemäß dieser war die Universität Wien berechtigt, 50 % der Gesellschaftsanteile des Unternehmens der Bank, in der die Liegenschaft Roßauer Lände 3 als Sacheinlage eingebracht war, zu erwerben (= Unternehmensteilkauf). Die Universität Wien konnte die Option längstens zwei Jahre ab Übergabe des Mietgegenstands (voraussichtlich ab 2013) ausüben. Der Kaufpreis⁹¹ sollte sich auf Basis der Bilanz zum 31. Dezember des Jahres der Zustellung der allfälligen Annahme der Option errechnen.

Im Zeitpunkt des Abschlusses der Optionsvereinbarung hatte die Universität Wien den Kaufpreis der 50 % der Gesellschaftsanteile auf rd. 42,04 Mio. EUR geschätzt. Dieser Preis leitete sich aus den damals vom Unternehmen der Bank geplanten Gesamtinvestitionen in Höhe von rd. 84,08 Mio. EUR (= 100 %) ab. Diese Investitionen setzten sich aus

- Anschaffungskosten von rd. 31,20 Mio. EUR⁹² für den Liegenschaftsankauf von der PVA,
- Errichtungskosten von rd. 40,53 Mio. EUR,
- Baunebenkosten⁹³ von rd. 7,69 Mio. EUR und
- Bauzinsen von rd. 4,66 Mio. EUR

zusammen.

24.2 Der RH wies darauf hin, dass der geschätzte Kaufpreis von rd. 42,04 Mio. EUR den Stand von April 2010 – zu diesem Zeitpunkt hatte die Universität Wien auch ihr Mietangebot gestellt – abbildete. Alle nachträglich von der Universität Wien verursachten Änderungen, so z.B. jene von Oktober 2011 in Höhe von rd. 8,63 Mio. EUR, würden den Kaufpreis zu 50 % erhöhen. Weiters merkte er an, dass die Universität Wien 50 % der Baunebenkosten von rd. 7,69 Mio. EUR zu tragen hätte, die ohne Optionsausübung nicht anfielen.

Da ein Ankauf eine Halbierung der größten Ausgabenposition der Mietzahlungen von 296,32 Mio. EUR zur Folge hätte, empfahl der RH der Universität Wien, vor Ausübung der Kaufoption eine Kosten-Ver-

⁹¹ Kaufpreisermittlung bei Ziehen der Option auf Basis der Bilanz zum 31. Dezember des Jahres der Zustellung der Annahme wie folgt: Nennkapital, Kapital- und Gewinnrücklagen gemäß UGB multipliziert mit 50 % = Kaufpreis

⁹² einschließlich Nebenkosten, wie z.B. Grunderwerbsteuer

⁹³ einschließlich Gestion und Anschlussgebühren



BMASK BMG BMWF

Anmietung der Liegenschaft Roßauer
Lände 3 durch die Universität Wien

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

gleichsrechnung zwischen Miete und Kauf des Objekts unter Berücksichtigung des Kündigungsverzichts und aller Nebenkosten anzustellen.

24.3 Die Universität Wien sagte zu, die Empfehlung des RH in die weiteren Überlegungen einfließen zu lassen.

Zusammenfassung

25.1 Die Universität Wien richtete seit 2004 ihre Standortpolitik auf eine Innenstadtuniversität aus. Im Verkaufsprozess der PVA betreffend die Veräußerung der Liegenschaft Roßauer Lände 3 trat sie nicht als Interessentin auf. Ab 2008 verhandelte sie aber mit jenem Unternehmen der Bank, das die Liegenschaft im Jahr 2007 von der PVA gekauft hatte, hinsichtlich einer Anmietung. Im Jahr 2011 kam dieser Mietvertrag zustande. Die geschätzten Mietaufwendungen während des 40-jährigen Kündigungsverzichts bis 2053 werden sich auf rd. 296,32 Mio. EUR belaufen.

25.2 Der RH kritisierte insbesondere, dass die Universität Wien

- auf einen unangemessen langen Zeitraum von 40 Jahren auf ihr Kündigungsrecht verzichtete; dies stand nicht nur einem effektiven Immobilienmanagement entgegen, sondern bedeutete auch eine Vorbelastung der künftigen Budgets durch Mietzahlungen in Höhe von insgesamt rd. 296,32 Mio. EUR;
- beim Legen des Mietangebots die genauen Nutzeranforderungen noch nicht definiert hatte;
- als Mieterin Instandhaltungsverpflichtungen übernahm;
- bei Abschluss des Mietvertrags keinen genauen Übergabezeitpunkt vereinbarte und
- hinsichtlich der Gebäudeadaptierung auf ihre vertraglich eingeräumten Kontrollrechte verzichtete.

Darüber hinaus verwies der RH darauf, dass bei Ausübung der Kaufoption über 50 % der Liegenschaft ein Ver- und Rückkauf innerhalb des Sektors Staat – Verkauf durch die PVA bzw. Rückkauf durch die Universität Wien – binnen acht Jahren stattfinden würde.

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10

Kaufinteressenten **26.1** (1) Auf zwei im Eigentum der PVA stehenden Liegenschaften in der Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10 im zweiten Wiener Gemeindebezirk befanden sich mehrere Bürogebäude mit einer Nettogrundrissfläche von insgesamt 13.174,82 m². Bedingt durch ihren ab dem Jahr 2003 sinkenden Eigenbedarf⁹⁴ infolge der Standortkonzentration vermietete die PVA zunehmend Flächen. Mit Jänner 2009 war der Hauptverband zwar größter Mieter, rd. 72 % seiner Flächen vermietete er jedoch allein an die IT-Services der Sozialversicherung GmbH (IT-Services) weiter.

Die IT-Services stand – mit Ausnahme u.a. der PVA – im Eigentum von 19 Sozialversicherungsträgern und dem Hauptverband. Für diese betrieb sie ein gemeinsames Rechenzentrum. Da die IT-Services eine Zusammenführung ihrer drei Bürostandorte⁹⁵ anstrebte, bekundete sie im Jänner 2009 der PVA ihr Interesse am Erwerb der beiden Liegenschaften. Ab Mai bzw. Juni 2009 überprüfte sie allerdings auch eine Ausmietung in ein anderes Objekt.

(2) Ende August 2009 trat als weitere Kaufinteressentin eine in Wien ansässige private Immobiliengesellschaft hinzu. In einem Letter of Intent an die PVA bot diese für beide, infolge der Vermietungen nicht bestandfreien Liegenschaften einen Kaufpreis von 11,00 Mio. EUR.

(3) Am 21. September 2009 erhielt die IT-Services ein Mietangebot für 9.119 m² Büroflächen in der Liegenschaft Handelskai 348 (Objekt „Catamaran“). Dieses Angebot hatte ihr eine private Maklergesellschaft vermittelt. Zwei Geschäftsführer dieser Maklergesellschaft waren gleichzeitig Vorstandsmitglieder der erwähnten privaten Immobiliengesellschaft (siehe nachfolgende Abbildung), die ebenfalls Interesse an beiden Liegenschaften hatte. Am 6. Oktober 2009 ermächtigte die Generalversammlung der IT-Services die Geschäftsführung, das Mietangebot abzuschließen.

Eigentümerin der Liegenschaft Handelskai 348 war eine Verwaltungsgesellschaft, bei der eine überparteiliche Interessenvertretung Kommanditistin war.

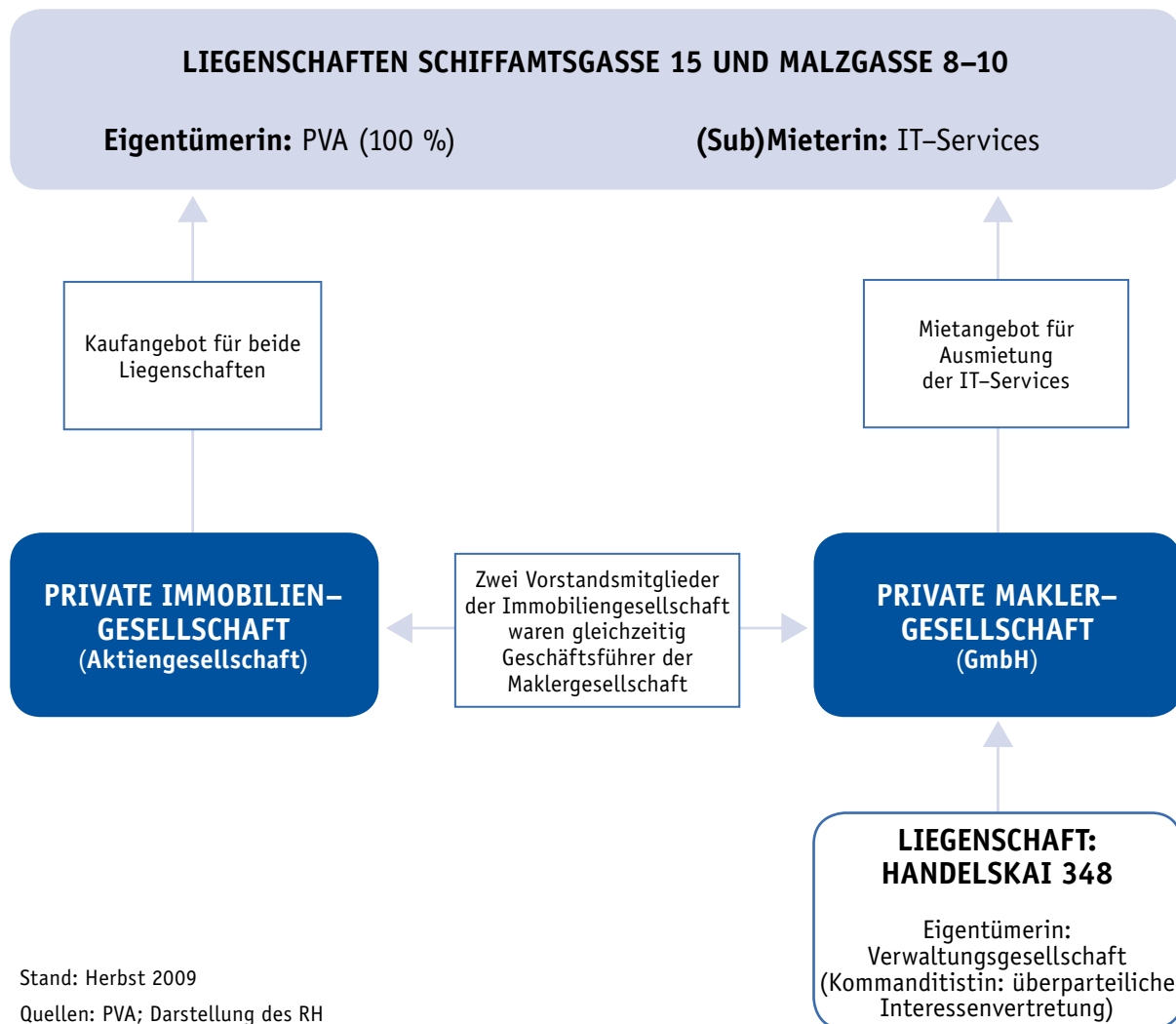
⁹⁴ Rückgang der Eigennutzung: 5.921,90 m² (2003), 1.052,42 m² (2008)

⁹⁵ Wienerberg, Kundmannngasse und Schiffamtsgasse (jeweils in Wien)

Liegenschaftsverkauf durch die PVA,
Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Abbildung 3: Verkaufsprozess der Liegenschaften Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10 durch die PVA



Stand: Herbst 2009

Quellen: PVA; Darstellung des RH

26.2 Der RH wies nachdrücklich darauf hin, dass die IT-Services einen erheblichen Teil der von der PVA vermieteten Flächen nutzte. Ihre geplante Ausmietung stellte eine wesentliche Voraussetzung für eine allfällige Bestandfreiheit mit besseren Verwertungsmöglichkeiten dar.

Davon konnte die PVA als potenzielle Verkäuferin keine Kenntnis haben, die IT-Services und die private Immobiliengesellschaft als Kaufinteressenten hingegen schon. Dies schränkte die Erlöserwartungen der PVA für einen allfälligen Verkauf der Liegenschaft ein.

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10

26.3 Die IT-Services wiederholte in ihrer Stellungnahme die Feststellungen und Wertungen des RH. Zudem erläuterte sie die Dringlichkeit der Zusammenführung ihrer Bürostandorte. In diesem Zusammenhang habe ihr die PVA die Liegenschaften Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10 zum Kauf angeboten.

Die PVA habe ihr jedoch keine vorzeitige Entlassung aus den bestehenden Mietverträgen (IT-Services/Hauptverband) angeboten (Anmerkung: Dabei stützte sich die IT-Services auf ein der Stellungnahme beigelegtes Antwortschreiben des Generaldirektors der PVA vom 22. Jänner 2010 auf eine diesbezügliche Anfrage des Hauptverbands vom 20. Jänner 2010; dieses Schreiben betraf auch die Weitervermietung an die IT-Services.). Dadurch seien im Kostenvergleich zum Ankauf bei der Anmietung auch die Aufwendungen zur Erfüllung des „Altmietvertrags“ (PVA/Hauptverband) einzurechnen gewesen.

Bei der weiteren Evaluierung des avisierten Liegenschaftsankaufs habe die IT-Services auch Mietangebote eingeholt, u.a. eines einer „Tochtergesellschaft der späteren Liegenschaftskäuferin“. Diese Tochtergesellschaft habe der IT-Services im Gegenzug folgendes Angebot unterbreitet: Für den Fall, dass die Muttergesellschaft die Liegenschaften Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10 erwerbe, werde sie die IT-Services unter der Voraussetzung der Annahme des Mietangebots aus dem bestehenden Mietvertrag mit der PVA entlassen.

Laut IT-Services habe sich damit „unerwartet und erstmalig“ eine – auch kurzfristig umsetzbare – Mietoption ergeben. Da es auch zu keiner Mietkostendoppelbelastung komme, sei ein Mietmodell kostengünstiger als das Kaufmodell.

Die IT-Services führte in ihrer Stellungnahme weiters aus, dass

- die bestehenden Mietverträge nicht wertmindernd, sondern werterhöhend gewesen seien, was auch die PVA und die spätere Käuferin der Liegenschaften Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10 behauptet hätten und
- die PVA über die Bereitschaft bzw. den Wunsch der IT-Services, die Mietverträge auflösen zu wollen, Bescheid gewusst habe.

Das BMASK verzichtete auf eine eigene Stellungnahme und verwies ausschließlich auf die Stellungnahme der IT-Services.



BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkauf durch die PVA,
Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

26.4 Der RH entgegnete der IT-Services:

- Laut einem Schreiben des Generaldirektors der PVA an den RH vom Mai 2012 trat hinsichtlich des Liegenschaftsankaufs die IT-Services an die PVA heran und nicht umgekehrt. Erst nach der Interessenbekundung der IT-Services erfolgte ein entsprechendes Verkaufsangebot der PVA.
- Die IT-Services begründete die Einholung von Mietangeboten, um eine Mietkostendoppelbelastung im Falle eines Liegenschaftsankaufs zu vermeiden. Diese Mietkostendoppelbelastung wäre entstanden, weil die PVA eine vorzeitige Entlassung aus den bestehenden Mietverträgen abgelehnt hätte. Die IT-Services stützte sich dabei auf eine zwischen dem Hauptverband und der PVA – im Jänner 2010 – geführte Korrespondenz. Die IT-Services hatte aber bereits – ab Mai bzw. Juni 2009 – eine Ausmietung als Alternative zu einem Ankauf geprüft. In der Folge erhielt sie das Mietangebot für die Liegenschaft Handelskai 348. Die Frage der Mietkostendoppelbelastung ergab sich somit erst rund ein halbes Jahr (Jänner 2010), nachdem die IT-Services erstmals eine Ausmietung in Betracht gezogen hatte (Mai bzw. Juni 2009). Sohin war die Argumentation der IT-Services nicht schlüssig.
- Die von der IT-Services ins Treffen geführte Zustimmung zur Beendigung des „Altmietvertrags“ im Zusammenhang mit der geplanten Ausmietung in die Liegenschaft Handelskai 348 war weder in dem im März 2010 geschlossenen Mietvertrag (siehe TZ 28) noch im dafür zugrunde liegenden Generalversammlungsbeschluss der IT-Services vom Oktober 2009 festgehalten. Für die IT-Services bestand sohin keine Rechtssicherheit. Ungeachtet dessen hätte dies nur rd. 14 % der von der IT-Services genutzten Flächen (gesamt rd. 3.150 m², Stand Anfang 2009) betreffen können. Dies deshalb, weil rd. 86 % auf vom Hauptverband angemietete und an die IT-Services weitervermietete Flächen entfielen und damit unmittelbar einen anderen Vertragspartner betrafen.

Darüber hinaus erwiderte der RH der IT-Services, dass die alten Mietverträge der PVA wertmindernd waren. Dies deshalb, weil nach dem Liegenschaftsverkauf durch die PVA (siehe TZ 28) die neue Eigentümerin und Vermieterin ab Mai 2010 die Mietflächen neu berechnete und ab diesem Zeitpunkt „tatsächlich genutzte Flächen (Büros, Gänge, Stiegenhaus, WC-Anlagen)“ in Rechnung stellte. Damit erhöhten sich die von der IT-Services über den Hauptverband angemieteten Flächen von 2.679,94 m² auf 4.752,49 m². Gleichzeitig stiegen die Mietkosten (einschließlich Nebenkosten und Verwaltungshonorar). Während die

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10

PVA dem Hauptverband monatlich noch rd. 48.391 EUR⁹⁶ verrechnet hatte, stellte die neue Vermieterin nach dem Ankauf im Jahr 2010 mit rd. 106.482 EUR hingegen mehr als das Doppelte in Rechnung.

Damit waren die „bestehenden Mietverträge“ der PVA unter dem Marktwert und im Hinblick auf den Wert der Liegenschaft nicht wert erhöhend. Auch das vom BMASK anlässlich des Verkaufsprozesses beauftragte Verkehrswertgutachten (siehe TZ 27) wies bei der Ertragswertberechnung für den Teil Schiffamtsgasse 15 einen monatlichen Mietertrag von nur 5 EUR pro m² aus. Sogar die „Vergleichsmiete für einfachen Nutzwert“ war um rund zwei Drittel höher (8,30 EUR pro m²).

Deshalb verblieb der RH bei seiner Ansicht, dass die Bestandfreiheit der Liegenschaft die Verwertungsmöglichkeiten und damit den erzielbaren Kaufpreis für die Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10 erhöht hätte. Ein gegenteiliger Effekt wäre nur bei marktkonformen bzw. über Marktwert abgeschlossenen Mietverträgen denkbar gewesen.

Buch- und Verkehrswert

27.1 (1) Die PVA hatte beide Liegenschaften ursprünglich im Jahr 1985 von der SVB um rd. 7,21 Mio. EUR erworben. Bis 1994 investierte sie in der Schiffamtsgasse 15 rd. 3,06 Mio. EUR für umfangreiche Umbauarbeiten. Parallel dazu veranlasste sie in den Jahren 1992 bis 1996 auf ihre Kosten um rd. 9,64 Mio. EUR eine Neuerrichtung des Gebäudes Malzgasse 8–10 einschließlich der Unterbringung eines Rechenzentrums. Aufgrund der Abschreibungen betrug der geschätzte Buchwert für beide Liegenschaften mit Stand August/September 2009 rd. 13,58 Mio. EUR.⁹⁷

(2) Das BMASK gab 2004 bei einem externen Sachverständigen ein Verkehrswertgutachten in Auftrag. Aufgrund der Verkaufsbestrebungen der PVA beauftragte es 2009 dessen Aktualisierung. Der Verkehrswert betrug rd. 11,87 Mio. EUR (2004) bzw. rd. 9,89 Mio. EUR (2009) mit einer Schätztoleranz von +/- 10 %. Die Verringerung war auf

⁹⁶ Die PVA hatte neben der IT-Services noch zwei weitere Untermieterinnen.

⁹⁷ Dieser Wert ergab sich ausgehend von einem Anfangswert (Ende 2008/Anfang 2009) von rd. 13,86 Mio. EUR unter Berücksichtigung der Abschreibungen im Zeitraum von Jänner 2009 bis September 2009 in Höhe von rd. 0,28 Mio. EUR.



BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkauf durch die PVA,
Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

- rd. 20 % niedrigere und außerhalb der Bandbreite des damaligen Immobilienpreisspiegels⁹⁸ liegende Mieterträge (Liegenschaft Schiffamtsgasse)⁹⁹ sowie auf
- rd. 7,16 % niedrigere Gebäudeherstellungskosten (Liegenschaft Malzgasse¹⁰⁰)

zurückzuführen.

Das Gutachten 2009 ließ zudem werterhöhende Faktoren unberücksichtigt:

- Es fehlte der Ansatz des Ertragspotenzials bei baulicher Ausnutzbarkeit der Liegenschaft, der sich nach Schätzung des RH auf rd. 0,30 Mio. EUR belief.¹⁰¹ Dagegen erfolgte sogar ein Bebauungsabschlag von 25 %.
- Der Sachverständige berücksichtigte nicht die marktbedingte Preissteigerung des Bodenwerts in Höhe von rd. 0,20 Mio. EUR, die sich seit seinem ersten im Jahr 2004 erstellten Gutachten ergab.¹⁰²
- Beim Bodenwert bezog sich der Sachverständige auf einen Pauschalpreis pro m² Nutzfläche von 300 EUR.

⁹⁸ der Wirtschaftskammer

⁹⁹ Das Gutachten 2004 nahm für die Liegenschaft Schiffamtsgasse einen monatlichen Mietertrag pro m² von 6,20 EUR an. Dieser lag innerhalb der Bandbreite des damals üblichen Mietertrags von 6,20 EUR bis 9,00 EUR. Das Gutachten von 2009 setzte aufgrund eingeschränkter Nutzbarkeit hingegen nur noch einen Mietertrag von 5,00 EUR an; dieser lag außerhalb der damaligen Bandbreite von 8,30 EUR bis 13,30 EUR. Dadurch verringerte sich der Ertragswert um rd. 1,63 Mio. EUR (Flächen: 4.696,26 m²; Mietertrag laut Gutachten von 2004 = 5,72 Mio. EUR; Mietertrag laut Gutachten von 2009 = 4,09 Mio. EUR). Anmerkung: Die Mieterträge für Stellplätze wurden herausgerechnet.

¹⁰⁰ 1.790,72 EUR/m² zu 1.662,50 EUR/m² – Folglich betrug der Gesamtbauwert – im Vergleich zu 2004 mit 5,31 Mio. EUR – nur noch 4,83 Mio. EUR.

¹⁰¹ Die Liegenschaft (Schiffamtsgasse 15) umfasste einen Verbindungstrakt, der im Bestand eine Höhe von 15 m auswies. Laut Flächenwidmungs- und Bebauungsplan war eine Bebauung bis 18,50 m und somit die Errichtung eines Zusatzgeschosses mit einer Bruttogeschossfläche von rd. 670,40 m² rechtlich zulässig.

¹⁰² Obwohl zwischen 2004 und 2009 die Immobilienpreise im zweiten Wiener Gemeindebezirk um rd. 18 % stiegen, setzte der Sachverständige bei der Bodenwertermittlung beide Male denselben Preis von 300 EUR pro m² an (Anmerkung: Der Boden- bzw. Grundwert wurde mittels m²-Ansatz, basierend auf der Nutzfläche des Gebäudes, ermittelt.). Unter Berücksichtigung der 18 %igen Steigerung und einer entsprechenden Preiserhöhung von 300 EUR pro m² auf 354 EUR pro m² gemäß der 18 %igen Steigerung hätte sich eine Erhöhung beider Sachwerte von rd. 10,42 Mio. EUR auf rd. 10,74 Mio. EUR ergeben. Dies hätte wiederum den Sachwert von rd. 4,86 Mio. EUR auf rd. 5,05 Mio. EUR (Schiffamtsgasse) sowie von rd. 5,56 Mio. EUR auf rd. 5,69 Mio. EUR (Malzgasse) erhöht. Unter Berücksichtigung dieser Steigerung hätte sich nach Schätzung des RH der Verkehrswert insgesamt um rd. 0,20 Mio. EUR auf rd. 10,09 Mio. EUR erhöht.

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10

(3) Darüber hinaus bestand zwischen dem gutachterlich im Auftrag des BMASK ermittelten Verkehrswert und dem Buchwert des Anlagevermögens der PVA eine große Differenz. Während das Verkehrswertgutachten 2009 für das zu diesem Zeitpunkt rd. 14 bis 15 Jahre alte Gebäude Malzgasse einen Wert von rd. 4,83 Mio. EUR auswies, betrug der geschätzte Buchwert laut dem Anlagevermögen der PVA hingegen noch rd. 6,61 Mio. EUR.¹⁰³

- 27.2** Für den RH war nicht nachvollziehbar, dass der 2009 von der PVA ausgewiesene Buchwert (13,58 Mio. EUR) um 38 % höher war als der im Auftrag des BMASK gutachterlich ermittelte Verkehrswert (9,89 Mio. EUR). Auch bei Einrechnung der 10 %igen Schätztoleranz betrug die Differenz noch immer rd. 25 %.

Hinsichtlich der Verkehrswertermittlung kritisierte der RH weiters die nicht berücksichtigte marktbedingte Preissteigerung des Bodenwerts von 2004 auf 2009 (rd. 0,20 Mio. EUR), das nicht einbezogene Ertragspotenzial bei baulicher Ausnutzbarkeit der Liegenschaft (rd. 0,30 Mio. EUR) sowie insbesondere den Pauschalpreis bei der Bodenwertermittlung (300 EUR/m²). Diesen erachtete der RH als zu gering; er wäre für die Bruttogeschoßfläche angemessen. Da dieser jedoch um rd. 66 % höher als die Nutzfläche war, blieb ein Erlöspotenzial von rd. 1,57 Mio. EUR außer Ansatz.

Nach Ansicht des RH senkten die unberücksichtigten werterhöhenden Faktoren den Verkehrswert und damit die Erwartungshaltung der PVA als Verkäuferin für den zu erzielenden Verkaufspreis um 2 Mio. EUR bis 3,50 Mio. EUR.¹⁰⁴ Unter deren Berücksichtigung hätte der Verkehrswert geschätzt zwischen rd. 12 Mio. EUR und 13,50 Mio. EUR statt rd. 9,89 Mio. EUR betragen. Der RH wiederholte gegenüber dem BMASK seine Empfehlung, künftig Plausibilitätsprüfungen von Einflussgrößen der Wertermittlung (bauliche Ausnutzbarkeit einer Liegenschaft, Preissteigerungen) hinsichtlich extern beauftragter Verkehrswertgutachten sicherzustellen.

- 27.3** *Das BMASK verwies hinsichtlich des Verkehrswertgutachtens auf seine Stellungnahme zu TZ 15 (Liegenschaft Roßauer Lände 3), die sinngemäß auch für diesen Verkaufsfall gelte.*

- 27.4** Der RH verwies auf seine Gegenäußerung in TZ 15.

¹⁰³ Ende 2008/Anfang 2009 betrug der Buchwert rd. 6,75 Mio. EUR, der um eine Abschreibung von rd. 0,14 Mio. EUR für den Zeitraum bis August/September 2009 reduziert wurde.

¹⁰⁴ unter Berücksichtigung der Abwertungen hinsichtlich Bauwert und Gebäudeertragswert zwischen 2002 und 2005 aufgrund der kürzeren Restnutzungsdauer



BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkauf durch die PVA,
Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Kaufvertrag

28.1 (1) Am 4. November 2009 lud die PVA die erwähnte private Immobiliengesellschaft (siehe TZ 26) ein, bis 12. November 2009 ein Kaufangebot zu legen. Diese Einladung erging auch an einen kurzfristig hinzugezogenen zweiten Bieter. Daraufhin legte die private Immobiliengesellschaft ein Kaufangebot von 11,25 Mio. EUR¹⁰⁵, der zweite Bieter eines von rd. 11,09 Mio. EUR.¹⁰⁶

Am 24. November 2009 ersuchte die PVA beide Bieter, ihre Angebote unter Bekanntgabe der Konditionen für eine zweijährige Rückmietung eines Ausfallrechenzentrums (rd. 300 m²) zu ergänzen.¹⁰⁷ Daraufhin bot die private Immobiliengesellschaft an, lediglich Betriebskosten in Rechnung zu stellen, jedoch keine Miete. Der zweite Bieter verlangte zusätzlich zu den Betriebskosten eine monatliche Miete von 10 EUR/m².

Im Jänner 2010 beschloss der Vorstand der PVA mit Zustimmung der Kontrollversammlung den Verkauf beider Liegenschaften an ein 100 %iges Tochterunternehmen der privaten Immobiliengesellschaft um 11,25 Mio. EUR und gleichzeitig eine befristete Nutzungsvereinbarung für das Ausfallrechenzentrum.¹⁰⁸

(2) Am 19. März 2010 entschied sich die IT-Services durch den Abschluss eines Mietvertrags betreffend die Liegenschaft Handelskai 348 endgültig für die seit 2009 geplante Ausmietung.¹⁰⁹ Aufgrund einer aufschiebenden Bedingung wurde der Mietvertrag allerdings erst mit dem Zustandekommen des Kaufvertrags für die Liegenschaften Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10, bei dem die IT-Services nicht Vertragspartnerin war, rechtsgültig.

Knapp eine Woche später am 25. März 2010 schlossen die PVA und das Tochterunternehmen der privaten Immobiliengesellschaft den erwähnten Kaufvertrag. Dieser enthielt auch mit Kündigungsverzichten bis Ende März 2015 bzw. Ende April 2016 verbundene Mietverträge über 3.255,88 m², die zu 85 % – v.a. als Untermieterin des Hauptverbands –

¹⁰⁵ Das Angebot enthielt noch eine zweite Variante mit einem Kaufpreis von 10,35 Mio. EUR.

¹⁰⁶ unter mehreren Bedingungen (u.a.: Kündigungsverzicht des Hauptverbands bis 30. April 2016, Bestandfreiheit der Liegenschaft Schiffamtsgasse 15)

¹⁰⁷ zudem ministerieller Genehmigungsvorbehalt, Eintritt in die bestehenden Mietverträge sowie Wartungsverträge

¹⁰⁸ Gemäß einem früheren Beschluss im Dezember 2009 hätte der Verkauf noch direkt an die Immobiliengesellschaft erfolgen sollen.

¹⁰⁹ Dabei verzichtete die IT-Services für 15 Jahre auf ihr Kündigungsrecht. Der jährliche Mietpreis sollte rd. 1,46 Mio. EUR ohne Betriebskosten und USt betragen.

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10

nur die IT-Services betrafen.¹¹⁰ Der Verkauf beider Liegenschaften führte bei der PVA zu einem Buchwertabgang von rd. 13,29 Mio. EUR bzw. nach Abzug des Verkaufserlöses (11,25 Mio. EUR) zu einem Buchverlust von rd. 2,04 Mio. EUR.

(3) Im November 2010 übersiedelte die IT-Services in das Objekt Handelskai 348. Für die Beratungs- und Vermittlungsleistungen, die zum Abschluss des Mietvertrags über dieses Objekt führten, zahlte sie an die in TZ 26 erwähnte private Maklergesellschaft eine Vermittlungsprovision von 206.400 EUR mit USt.

In der Folge beendeten der Hauptverband und die IT-Services bis Ende Juli 2011 alle ihre Mietverträge betreffend die Liegenschaften Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10.¹¹¹ Dadurch wurden die mit dem Verkauf im März 2010 übertragenen Kündigungsverzichte gegenstandlos.

(4) Ebenfalls mit Ende Juli 2011 beendete die PVA ihre beim Liegenschaftsverkauf geschlossene Nutzungsvereinbarung für das Ausfallrechenzentrum.

28.2 Der RH kritisierte, dass die PVA trotz des hohen Buchwerts¹¹² und Erlöspotenzials von rd. 13,50 Mio. EUR rund zwei Monate nur mit der privaten Immobiliengesellschaft direkt verhandelte. Weiters beanstandete er, dass durch den Verzicht auf eine öffentliche Interessensuche und Feilbietung kein Ausschreibungswettbewerb stattfand, obwohl aufgrund der zentralen Lage der Liegenschaften ein großer Bieterkreis zu erwarten gewesen wäre. Der RH bemängelte auch die Vorgangsweise, dass dem kurzfristig hinzugezogenen zweiten Bieter für die finale Angebotslegung kaum Zeit zur Verfügung stand.

¹¹⁰ Die von der PVA vermietete Fläche betrug bei Vertragsabschluss insgesamt 3.626,06 m². Bei rd. 3.255,88 m² bzw. fast 90 % bestanden bis Ende März 2015 bzw. Ende April 2016 gegenseitige Kündigungsverzichte. Diese betrafen wiederum zu rd. 85 % die IT-Services (Fläche von 2.759,94 m²; entweder als Mieterin direkt bei der PVA oder als Untermieterin über den Hauptverband).

Kündigungsverzichte der IT-Services hinsichtlich einer Fläche von 80 m² bis Ende März 2015 und des Hauptverbands von 3.175,88 m² bis Ende April 2016.

Beispiel für einen Kündigungsverzicht von PVA und Hauptverband: Die PVA und der Hauptverband verzichteten auf das Recht zur Aufkündigung zu einem vor dem 1. November 2015 gelegenen Zeitpunkt; nach Ablauf dieses Kündigungsverzichts konnte das Bestandsverhältnis beiderseits unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist zum Ende eines Monats schriftlich gekündigt werden.

¹¹¹ Anmerkung: Der Hauptverband beendete die Anmietung seiner Büroflächen mit Ende 2010, jene der Flächen des Rechenzentrums mit Ende Juli 2011.

¹¹² 13,58 Mio. EUR, Stand August/September 2009



BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkauf durch die PVA,
Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Zwar wurde der im Jahr 2009 ermittelte Verkehrswert von rd. 9,89 Mio. EUR erreicht, der Verkaufserlös lag aber mit 11,25 Mio. EUR – bzw. rd. 11,32 Mio. EUR¹¹³ bei Berücksichtigung der geschätzten fiktiven Einnahmen aus der Rückmietung (Ausfallrechenzentrum) – sowohl um rd. 5 % unter dem Verkehrswert von rd. 9,89 Mio. EUR (Stand 2004) als auch um rd. 17 % bis 18 % unter dem Buchwert von rd. 13,29 Mio. EUR (Stand 2010).¹¹⁴ Nach Ansicht des RH wurde das Erlöspotenzial aufgrund des unterlassenen Wettbewerbs nicht ausgeschöpft und ein Buchverlust von rd. 2,04 Mio. EUR in Kauf genommen. Der RH empfahl daher der PVA, bei Verkäufen künftig den größtmöglichen Wettbewerb durch Bietverfahren im Sinne der Mitteilung der EU-Kommission (siehe TZ 3) sicherzustellen.

Überdies verwies der RH darauf, dass der private Käufer¹¹⁵ beim Erwerb der Liegenschaft – im Gegensatz zur PVA als Verkäuferin – von besseren Verwertungsmöglichkeiten bzw. einer Werterhöhung ausgehen konnte, weil er bereits von der vertraglich fixierten Ausmietung der IT-Services wusste. Der in der Folge tatsächlich erfolgte Auszug der IT-Services trug maßgeblich dazu bei, dass die bis Ende März 2015 bzw. Ende April 2016 laufenden Kündigungsverzichte bereits nach rund einviertel Jahren (Ende Juli 2011) gegenstandslos wurden.

Zudem merkte der RH an, dass die IT-Services zum Sektor Staat gehörte. Die Verbindung ihres Mietvertrags für die Liegenschaft Handelskai mit dem Kaufvertrag für die Liegenschaften Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10, von der der private Käufer profitieren konnte, war nicht nachvollziehbar.

28.3 *Laut Stellungnahme der PVA sehe die Mitteilung der EU-Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand die Möglichkeit des Verkaufs ohne bedingungsfreies Bietverfahren vor, sofern vor dem Verkauf eine unabhängige Bewertung zur Erhebung des Marktwerts erfolge.*

Im Jahr 2009 habe das BMASK die Aktualisierung eines 2004 erstellten Verkehrswertgutachtens in Auftrag gegeben, das im August 2009 einen Verkehrswert von rd. 9,89 Mio. EUR ausgewiesen habe (siehe TZ 27). Damit habe der PVA vor der Veräußerung eine den Vorgaben der Mitteilung der EU-Kommission entsprechende Bewertung vorgelegen. Die PVA gebe grundsätzlich keine Stellungnahmen zu Verkehrs-

¹¹³ Barwert: 0,07 Mio. EUR auf Basis des Angebots des Zweitbieters (10 EUR/m² für 300 m² auf zwei Jahre bei einem von der PVA üblichen Zinssatz in Höhe von 2,70 %) Anmerkung: der Erstbieter (= Immobiliengesellschaft) stellte keine Miete in Rechnung.

¹¹⁴ bezogen auf den Buchwert von rd. 13,29 Mio. EUR zum Verkaufszeitpunkt im März 2010

¹¹⁵ = Tochterunternehmen der privaten Immobiliengesellschaft

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10

wertgutachten ab, weil die Gutachtensbeauftragung und -erstellung nicht in ihrer Zuständigkeit liege.

Da hinsichtlich der Finanzierung der Erweiterung des Standorts Friedrich-Hillegeist-Straße 1 kein entsprechender zeitlicher Spielraum vorhanden gewesen sei, habe die PVA die nach der Kommissionsmitteilung zweite reguläre Möglichkeit der Verwertung gewählt. Um die Wirtschaftlichkeit des Angebots der privaten Immobiliengesellschaft zu überprüfen, sei kurzfristig ein zweiter Bieter eingeladen worden. Da dessen Angebot wirtschaftlich schlechter gewesen sei, habe sich die PVA für ein verkürztes Veräußerungsverfahren entschieden.

Laut Mitteilung der IT-Services sei die Verbindung des Mietvertrags mit dem Kaufvertrag beabsichtigt und unbedingt erforderlich gewesen, um eine Mietdoppelbelastung der IT-Services und ihrer Gesellschafter zu verhindern. Die spätere Käuferin der Liegenschaften habe der IT-Services angeboten, sie aus den Mietverträgen zu entlassen. Ansonsten hätte sie bis zum Ablauf des Kündigungsverzichts als Mieterin am Standort verbleiben oder die Liegenschaften selbst kaufen müssen.

- 28.4** Der RH erwiderte der PVA, dass sie durch die Unterlassung eines bedingungsfreien Bietverfahrens den Preiswettbewerb unnötigerweise einschränkte und damit nicht die für sie wirtschaftlichste Lösung realisierte. Dies umso mehr, als das dem Verkaufsprozess zugrunde gelegte Verkehrswertgutachten werterhöhende Faktoren nicht berücksichtigte (siehe TZ 27).

Zudem hatte im Sinne der EU-Kommission die Wertermittlung durch den Markt (Höchstgebot) grundsätzlich Vorrang vor der fiktiven Beurteilung durch ein Gutachten.¹¹⁶ Nur bei einer Preisbildung im Wettbewerb konnte von Marktadäquanz ausgegangen werden.

Dem von der PVA ins Treffen geführten mangelnden zeitlichen Spielraum, der zu einem Unterbleiben eines Bietverfahrens führte, hielt der RH entgegen, dass die Standortkonzentration Friedrich-Hillegeist-Straße 1 und deren Finanzierungserfordernisse bereits lange bekannt waren. Er verwies in diesem Zusammenhang auf den Umzug der PVA von einer ihrer weiteren Liegenschaften (Roßauer Lände 3). Dieser Umzug war ebenfalls auf die Standortkonzentration zurückzuführen und war mit Ende 2008 bereits abgeschlossen (siehe TZ 16). Sohin blieb der RH bei seiner Empfehlung an die PVA, bei Verkäufen künftig den größtmöglichen Wettbewerb durch Bietverfahren im Sinne der Mitteilung der EU-Kommission sicherzustellen.

¹¹⁶ auf Grundlage der Entscheidung 2008/719/EG der EU-Kommission, ABl. EU 2008, Nr. L 239, 32, Randnummer 112 (Bank Burgenland)



BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkauf durch die PVA,
Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Der von der IT-Services als beabsichtigt und überdies als absolut notwendig bezeichneten Verknüpfung des Mietvertrags mit dem Kaufvertrag hielt der RH entgegen:

- Eine die notwendige Zusammenführung ihrer Bürostandorte der IT-Services (siehe TZ 26) dienende Lösung kam hinsichtlich der bestehenden Flächennutzung in der Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10 nicht zustande. Dies, obwohl PVA, Hauptverband und IT-Services gemeinsam zum Sektor Staat („Sozialversicherungsträger“) gehörten.
- Die IT-Services zog bereits ab Mai 2009 aus Wirtschaftlichkeitsgründen eine Ausmietung in Betracht und legte daher der PVA im November 2009 kein Kaufangebot (siehe TZ 26). Wäre der Kaufvertrag zwischen PVA und dem Tochterunternehmen der privaten Immobiliengesellschaft nicht zustande gekommen, hätte sich die PVA im Hinblick auf ihren – im Rahmen der Stellungnahme als Grund für ein Unterlassen eines öffentlichen Bietverfahrens ins Treffen geführten – zeitlichen Druck wahrscheinlich für das im November 2009 kurzfristig eingeholte Zweitangebot von 11,09 Mio. EUR entschieden. Die IT-Services hätte damit die bis 2015 bzw. 2016 bestehenden Mietverträge zu erfüllen gehabt und gleichzeitig ein neues Mietobjekt zwecks Zusammenführung ihrer drei Wiener Bürostandorte suchen müssen. Sogar wurde eine mögliche Mietdoppelbelastung durch die vertragliche Vereinbarung (Verbindung des Mietvertrags mit dem Kaufvertrag) nicht ausgeschlossen.
- Für die neue Anmietung in der Liegenschaft Handelskai 348 hatte die IT-Services monatliche Mietkosten von rd. 145.690,19 EUR zu leisten, und im Mietvertrag hatte sie überdies einen Kündigungsverzicht für 15 Jahre abgegeben.

Der dem Abschluss des Mietvertrags zugrunde liegende Generalversammlungsbeschluss der IT-Services vom Oktober 2009 erfolgte zudem nicht einstimmig, sondern gegen die Stimmen von zwei Gesellschaftern (SVB und Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter).

Zusammenfassung

29.1 Die PVA verkaufte im Jahr 2010 die Liegenschaften Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10 um 11,25 Mio. EUR. Das BMASK hatte vor dem Verkauf ein Gutachten in Auftrag gegeben, das werterhöhende Faktoren unberücksichtigt ließ. Zudem verzichtete die PVA auf eine öffentliche Interessentensuche. Beim Verkauf entstand ihr ein Buchverlust von 2,04 Mio. EUR. Der nach dem Verkauf frühzeitige Auszug der IT-Services trug maßgeblich dazu bei, dass die Liegenschaften bestand-

Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10

frei wurden. Dies verbesserte die Verwertungsmöglichkeiten für den privaten Käufer.

29.2 Der RH kritisierte insbesondere, dass

- in dem vom BMASK beauftragten Gutachten nicht berücksichtigte werterhöhende Faktoren den Verkehrswert um rd. 2 Mio. EUR bis 3,50 Mio. EUR senkten;
- die PVA trotz des hohen Buchwerts und Erlöspotenzials über einen Verkauf rund zwei Monate direkt nur mit einer privaten Immobiliengesellschaft verhandelte;
- durch den Verzicht auf eine öffentliche Interessentensuche kein Ausschreibungswettbewerb stattfand, obwohl aufgrund der zentralen Lage ein großer Bieterkreis zu erwarten gewesen wäre, und
- der Mietvertrag der IT-Services für die Liegenschaft Handelskai 348 in nicht nachvollziehbarer Weise mit dem Kaufvertrag für die Liegenschaften Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10 verbunden wurde; insbesondere, weil die IT-Services wie die PVA zum Sektor Staat gehörte.

Liegenschaftsverkauf durch die AUVA, Theodor-Körner-Straße 63 und 65, 67, 69

Liegenschaftsverkauf **30.1** (1) Seit Jänner 1983 bzw. Dezember 1984 vermietete die AUVA zwei Liegenschaften mit einer Nettogeschossfläche von 10.953,08 m² in der Theodor-Körner-Straße 63 und Theodor-Körner-Straße 65, 67, 69 in Graz an die Landeshauptstadt Graz zur Nutzung als Seniorenzentrum¹¹⁷ und Seniorenwohnheim.¹¹⁸ Gemäß Mietvertrag oblagen der Landeshauptstadt Graz ausnahmsweise alle Erhaltungs- und Verbesserungsaufwendungen. Hinsichtlich eines möglichen späteren Ankaufs war im Mietvertrag ein Vorkaufsrecht der Landeshauptstadt Graz vorgesehen.

¹¹⁷ einschließlich Kindergarten

¹¹⁸ Darin hatten sich ursprünglich das ehemalige Unfallkrankenhaus Graz sowie ein zugehöriges Personalwohnhaus der AUVA befunden.



Liegenschaftsverkauf durch die AUVA,
Theodor-Körner-Straße 63 und 65, 67, 69

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Weiters war darin eine an die fortlaufende Anmietung gekoppelte Reduktion der Kaufpreise für beide Liegenschaften vereinbart:

- nach 20 Jahren 10-facher Gegenwert des jährlichen Bestandzinses;
- nach 30 Jahren 7,5-facher Gegenwert des jährlichen Bestandzinses usw.

(2) Im Oktober 2004 klagte die Landeshauptstadt Graz die AUVA auf Ersatz ihrer Erhaltungs- und Verbesserungsaufwendungen; im Sinne eines Musterprozesses war zunächst lediglich die Dachsanierung (rd. 0,12 Mio. EUR) betroffen. Ihrer Ansicht nach oblag es der AUVA, das Seniorenzentrum und -wohnheim trotz Übertragung der Erhaltungs- und Verbesserungspflicht auf die Mieterin in einem brauchbaren Zustand zu erhalten. Insgesamt hätten ihre Aufwendungen rd. 2,69 Mio. EUR betragen.

Im November 2004 erfolgte die Einleitung eines Gerichtsverfahrens. Da die AUVA von einem hohen Prozessrisiko ausging, verpflichtete sie sich im September 2006 zu einer Abschlagszahlung von rd. 0,40 Mio. EUR. Im Gegenzug stimmte die Landeshauptstadt Graz der Beendigung des Prozesses durch ewiges Ruhen zu.

(3) Parallel dazu ließ die AUVA im Hinblick auf einen Verkauf der zwei Liegenschaften jeweils ein externes Verkehrswertgutachten erstellen. Die Gutachten stuften sowohl das Seniorenzentrum als auch das Seniorenwohnheim als Ertragsobjekte ein. Der Ertrags- und der Sachwert waren jeweils im Verhältnis 3:1 gewichtet; der Verkehrswert beider Liegenschaften betrug – nach Abzug eines Marktanpassungsabschlags von rd. 0,88 Mio. EUR aufgrund der bestehenden Mietverhältnisse – rd. 5,25 Mio. EUR.

(4) Zwei weitere, allerdings vom BMG als zuständige Genehmigungsbehörde beauftragte Verkehrswertgutachten vom Oktober 2007 nahmen eine Gewichtung von 1:1 vor und ermittelten einen Verkehrswert für beide Liegenschaften von insgesamt rd. 4,00 Mio. EUR. Da diese Gutachten von einer Restnutzungsdauer von null Jahren ausgingen, bildeten sie zwar die unterbliebene Instandhaltung durch die AUVA ab, nicht jedoch den tatsächlichen – infolge der Aufwendungen der Landeshauptstadt Graz – besseren Zustand. Der so ermittelte Verkehrswert war daher nur gegenüber der Landeshauptstadt Graz, aber nicht gegenüber Drittkäufern zutreffend.

Liegenschaftsverkauf durch die AUVA, Theodor-Körner-Straße 63 und 65, 67, 69

Darüber hinaus ermittelten beide Gutachten ausnahmsweise auch „Kaufpreise“, die sich durch die Konditionen der in den Jahren 1983 und 1984 geschlossenen Mietverträge ergaben. Aufgrund der 23- bzw. 24-jährigen Mietvertragsdauer betragen sie zusammen rd. 3,81 Mio. EUR.¹¹⁹

Tabelle 13: Verkehrswerte und Kaufpreise für den Liegenschaftsverkauf Theodor-Körner-Straße 63 und 65, 67, 69 durch die AUVA

	Gutachten 2006 (AUVA)			Gutachten 2007 (BMG)		
	Seniorenzentrum ¹	Seniorenwohnheim	Summe	Seniorenzentrum ¹	Seniorenwohnheim	Summe
	in Mio. EUR					
Ertragswert	3,52	0,88	–	2,88	0,16	–
Sachwert ²	10,80 ³	1,27 ³	–	4,07	0,88	–
Gewichtung (Ertragswert : Sachwert)	3:1	3:1	–	1:1	1:1	–
Verkehrswert	4,54⁴	0,71⁴	5,25	3,48	0,52	4,00
Kaufpreis	–	–	–	3,32	0,49	3,81

¹ einschließlich Kindergarten

² beinhaltet Gebäudewert, Bodenwert und Wert der Außenanlagen

³ zusammengerechneter Gebäudewert (7,74 Mio. EUR), Bodenwert (4,10 Mio. EUR) und Wert der Außenanlagen (0,23 Mio. EUR)

⁴ abzüglich 0,80 Mio. EUR (Seniorenzentrum) und 0,08 Mio. EUR (Seniorenwohnheim) aufgrund der bestehenden Mietverhältnisse (= Marktanpassungsabschlag)

Quellen: AUVA; BMG

(5) Im Jänner 2008 verkaufte die AUVA beide Liegenschaften um 2,95 Mio. EUR an die Landeshauptstadt Graz.¹²⁰ Basis für diese Kaufpreisermittlung waren die in den Gutachten der AUVA von 2006 festgestellten fiktiven Bodenwerte der freigemachten Liegenschaften.¹²¹ Dahinter stand die Überlegung, dass die auf den Liegenschaften stehenden Gebäude ohne die von der Landeshauptstadt Graz getragenen Erhaltungs- und Instandsetzungsaufwendungen „abbruchreif“ gewesen wären.¹²² Durch die ausschließliche Heranziehung des Bodenwerts

¹¹⁹ 9,25- und 9-facher Gegenwert des jährlichen Bestandzinses

¹²⁰ Davon entfielen 0,45 Mio. EUR auf das Seniorenwohnheim und 2,50 Mio. EUR auf das Seniorenzentrum.

¹²¹ im Sinne des Abzugs der Kosten für den fiktiven Abbruch der auf den Liegenschaften befindlichen Gebäude

¹²² Die Preisermittlung erfolgte daher über die in den Gutachten 2006 festgestellten „gebundenen Bodenwerte“ von 4,10 Mio. EUR. Davon wurden Freimachungskosten (0,75 Mio. EUR) und die Abschlagszahlung (0,40 Mio. EUR) abgezogen. Anmerkung: Neben den Bodenwerten und Gebäudewerten wurden in den Gutachten auch die Außenanlagen bewertet.



Liegenschaftsverkauf durch die AUVA,
Theodor-Körner-Straße 63 und 65, 67, 69

BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

blieb allerdings der in Wirklichkeit hohe Bauwert der Gebäude von 7,74 Mio. EUR¹²³ unberücksichtigt.

- 30.2** Der RH merkte kritisch die von der AUVA bereits in den Jahren 1983 und 1984 mit der Landeshauptstadt Graz geschlossenen Mietverträge, durch die sich die Verkaufspreise beider Liegenschaften mit Fortdauer des Mietverhältnisses kontinuierlich reduzierten, an. Dies bedingte im Falle eines Verkaufs an die Landeshauptstadt Graz aus wirtschaftlicher Sicht einen möglichst frühzeitigen Vertragsabschluss. Dass die Kaufpreise entgegen der grundsätzlich steigenden Preisentwicklung von Immobilien kontinuierlich abnahmen, war nicht nachvollziehbar.

Zudem verwies der RH auf die von der AUVA beauftragten Gutachten mit einem Verkehrswert von zusammen rd. 5,25 Mio. EUR. Unter Hinzurechnung des aus der Sicht des RH nicht gerechtfertigten, aber dennoch in den Gutachten vorgenommenen Marktanpassungsabschlags (0,88 Mio. EUR) hätte ein Gesamterlöspotenzial von 6,13 Mio. EUR bestanden. Nach Abzug der Aufwendungen der Landeshauptstadt Graz (2,69 Mio. EUR) und unter Berücksichtigung der Abschlagszahlung der AUVA (0,40 Mio. EUR) hätte sich dieses zumindest noch auf bis zu rd. 3,84 Mio. EUR¹²⁴ belaufen. Im Hinblick auf den Kaufpreis von 2,95 Mio. EUR wurde ein Erlöspotenzial von rd. 0,89 Mio. EUR sohin nicht ausgeschöpft.

Deshalb bemängelte der RH die Kaufpreisermittlung durch die AUVA unter Annahme der Abbruchreife der Gebäude. Zwar erfolgten die Aufwendungen durch die Landeshauptstadt Graz, die hohen Bauwerte der Gebäude (7,74 Mio. EUR) ließen aber auf einen entsprechenden Substanzwert schließen, der letztlich keine Berücksichtigung mehr fand.

Hinsichtlich der wesentlich geringeren Verkehrswerte von zusammen 4,00 Mio. EUR in den vom BMG als Genehmigungsbehörde in Auftrag gegebenen Gutachten hielt der RH fest, dass sich diese nur aufgrund der speziellen Rahmenbedingungen (Annahme eines fiktiv schlechteren Bauzustands) ergaben. Sie stellten jedoch keinen Marktwert dar und waren daher keine zulässige Vergleichsgröße zur Beurteilung der Angemessenheit des Kaufpreises.

- 30.3** *Laut Stellungnahme der AUVA werde die vom RH geäußerte Kritik zur Kenntnis genommen. Mietverträge, wie sie in den Jahren 1983 und 1984 vereinbart worden seien, würden nicht mehr geschlossen. Zur Beurteilung der Angemessenheit des Kaufpreises bei Liegenschafts-*

¹²³ Anmerkung: Der hohe Bauwert der Gebäude war auch durch die Aufwendungen der Landeshauptstadt Graz bedingt.

¹²⁴ 6,13 Mio. EUR – 2,69 Mio. EUR + 0,40 Mio. EUR = 3,84 Mio. EUR

Liegenschaftsverkauf durch die AUVA,
Theodor-Körner-Straße 63 und 65, 67, 69

veräußerungen werde zukünftig der entsprechende Marktwert herangezogen.

Laut Mitteilung des BMG habe sich die AUVA aufgrund der in den Jahren 1983 und 1984 geschlossenen Verträge in einer ungünstigen Verhandlungsposition befunden. Dies habe praktisch keinen Spielraum zur Erlösoptimierung geboten. Ein Verkauf an einen Dritten im Wege einer öffentlichen Interessentensuche sei aufgrund des Vorkaufsrechts der Landeshauptstadt Graz nicht in Betracht gekommen. Gegenüber der Landeshauptstadt Graz wiederum seien das Vorkaufsrecht mit bestimmbarem Preis sowie die vom RH angesprochenen mietrechtlichen Auseinandersetzungen zu berücksichtigen gewesen.

Das BMG könne das vom RH genannte Erlöspotenzial nicht erkennen. Die vom RH angegebenen „rd. 3,81 Mio. EUR“ lassen den Abzug des Gegenwerts der von der Landeshauptstadt Graz getätigten „Investitionen von rd. 2,56 Mio. EUR“ außer Acht. Für die Zukunft seien derart problematische und den Sozialversicherungsträger einseitig belastende Bestandverträge nicht mehr denkbar.

- 30.4** Der RH hielt dem BMG entgegen, bei seiner Berechnung des Erlöspotenzials zum Verkehrswert laut dem Gutachten von 2006 (AUVA) in Höhe von rd. 5,25 Mio. EUR den aus seiner Sicht nicht gerechtfertigt vorgenommenen Marktanpassungsabschlag von 0,88 Mio. EUR sowie die Abschlagszahlung von 0,40 Mio. EUR hinzugerechnet zu haben. Davon zog er – entgegen der Stellungnahme des BMG – sogar die gesamten von der Landeshauptstadt Graz bei Einleitung des Gerichtsverfahrens ins Treffen geführten Investitionsaufwendungen in Höhe von 2,69 Mio. EUR ab. Diese gingen aus dem Beschlussantrag zur Genehmigung der Abschlagszahlung durch den Verwaltungsausschuss des Vorstands der AUVA im November 2006 hervor (abweichende Angabe des BMG: rd. 2,56 Mio. EUR).

Der derart ermittelte Gesamtwert von rd. 3,84 Mio. EUR berücksichtige den vollen Marktwert und alle wertbestimmenden Parameter der Liegenschaft. Diese Summe verglich der RH mit dem von der AUVA tatsächlich erzielten Kaufpreis in Höhe von 2,95 Mio. EUR, was ihn zur Feststellung veranlasste, die AUVA habe bei der Veräußerung nicht das volle Erlöspotenzial der Liegenschaft erzielen können.

Zusammenfassung

- 31.1** Seit Jänner 1983 bzw. Dezember 1984 vermietete die AUVA zwei Liegenschaften mit einer Nettogeschossfläche von 10.953,08 m² in Graz an die Landeshauptstadt Graz. Im Jänner 2008 verkaufte die AUVA ihr die Liegenschaften um 2,95 Mio. EUR. Sowohl die AUVA als auch



BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkauf durch die AUVA,
Theodor-Körner-Straße 63 und 65, 67, 69

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

das für die Genehmigung zuständige BMG hatten vorab Verkehrswertgutachten in Auftrag gegeben. Das von der AUVA beauftragte Gutachten wies einen um rd. 1,25 Mio. EUR höheren Verkehrswert aus.

31.2 Der RH beanstandete insbesondere, dass

- das vom BMG in Auftrag gegebene Gutachten keine zulässige Vergleichsgröße zur Beurteilung der Angemessenheit des Kaufpreises darstellte und
- die AUVA auf Grundlage dieses Gutachtens und nicht aufgrund ihres eigenen, höheren Gutachtens den Kaufpreis festsetzte, wodurch das Erlöspotenzial im Hinblick auf den Kaufpreis von 2,95 Mio. EUR nicht ausgeschöpft wurde.

Grundsätze für die Durchführung von Liegenschaftstransaktionen

32 (1) Der RH überprüfte in den letzten Jahren wiederholt Liegenschaftstransaktionen öffentlicher Stellen.¹²⁵ Dabei konstatierte er im Wesentlichen drei signifikante Problembereiche: die Gutachtenserstellung, das Vergabeverfahren und den Vertragsabschluss. So senkten z.B. in zwei Verkehrswertgutachten nicht berücksichtigte werterhöhende Faktoren vorab den Verkehrswert; in einem Fall um knapp 5 Mio. EUR bis 7 Mio. EUR (Roßauer Lände 3), im anderen Fall um rd. 2 Mio. EUR bis 3,50 Mio. EUR (Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10). Dies führte dazu, dass Erlöspotenziale nicht gänzlich ausgeschöpft wurden und dadurch der Verkauf öffentlichen Eigentums nicht bestmöglich erfolgte. Umgekehrt stellte der RH auch unwirtschaftliche Ankäufe fest. Dies betraf z.B. den Ankauf von drei Kärntner Seeliegenschaften im Jahr 2007, bei dem sich der Kaufpreis um rd. 25 % (= 10 Mio. EUR bis 12 Mio. EUR) als zu hoch erwies.

(2) Grundsätzlich widerspricht ein Verkauf von Liegenschaften unter ihrem Wert dem verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot. Ein

¹²⁵ siehe dazu v.a. folgende Berichte des RH:

Ausgliederung des Immobilienmanagements des Landes Kärnten und Landesimmobiliengesellschaft Kärnten GmbH, Reihe Kärnten 2013/1;
Immobiliengebarung der Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften, Reihe Bund 2008/6;
Kasernen- und Liegenschaftsverkäufe durch die SIVBEG, Reihe Bund 2010/6;
Kasernen- und Liegenschaftsverkäufe durch die SIVBEG; Follow-up-Überprüfung, Reihe Bund 2013/12;
Liegenschaftsgebarung der Stadt Krems an der Donau – Ankauf der Liegenschaft Grundstück Nr. 277/1, Katastralgemeinde Weinzierl, Reihe Niederösterreich 2011/9;
Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H., Reihe Bund 2011/8;
Standortentwicklung der Zentralleitung des Bundesministeriums für Finanzen und Generalsanierung des Standorts Himmelpfortgasse 6 – 8, Reihe Bund 2011/12;
Wiener Stadterweiterungsfonds, Reihe Bund 2013/4.

Grundsätze für die Durchführung von Liegenschaftstransaktionen

überpreisiger Ankauf steht wiederum nicht im Sinne des Sparsamkeitsprinzips.

Die für Liegenschaftstransaktionen geltenden nationalen und europarechtlichen Vorgaben, Vorschriften und Normen können keinen optimalen Verkaufsprozess sicherstellen. Im Gegensatz zu Beschaffungsvorgängen unterliegen Liegenschaftstransaktionen v.a. auch nicht dem Vergaberecht.¹²⁶

(3) Der RH war deshalb der Ansicht, dass im Hinblick auf die Bedeutung von Gutachten sowie von offenen und transparenten Verkaufsverfahren für die Wirtschaftlichkeit von Liegenschaftstransaktionen auf folgende Grundsätze zu achten wäre:

Verkehrswertgutachten

- Verkehrswertgutachten wären nur durch Sachverständige (= erfahrene, fachlich kompetente Personen mit qualifiziertem Berufsabschluss) durchzuführen.
- Die öffentliche Hand als Auftraggeberin und verantwortliche Stelle sollte bei externen Verkehrswertgutachten unbedingt Plausibilitätsprüfungen von Einflussgrößen der Wertermittlung durchführen. Damit sollte sichergestellt werden, dass alle Erlöspotenziale von vornherein aufgedeckt werden und auf diese Weise der Verkauf bestmöglich erfolgt. Diese Plausibilitätsprüfungen sollten insbesondere folgende Fragestellungen einbeziehen:

- Ist das gewählte Wertermittlungsverfahren im Hinblick auf die künftige Nutzung als Ertrags- oder Sachobjekt zutreffend?

Beispielsweise wären bei Ertragsobjekten (vermietete oder vermietbare Objekte) grundsätzlich ertragswertorientierte Verfahren anzuwenden. Dies deshalb, weil ein direkter Zusammenhang zwischen erzielbarem Ertrag und Verkehrswert besteht.

- Bestehen bauliche Minderausnutzungen, die eine bessere bauliche Ausnutzbarkeit und damit ein entsprechendes Erlöspotenzial eröffnen?

¹²⁶ Es bestehen allerdings Ausnahmen, wenn es sich überwiegend um mehr als ein Veräußerungsgeschäft handelt. Dies war z.B. beim Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. durch die SVB der Fall. Dabei erfolgte gleichzeitig mit dem Liegenschaftsverkauf auch die Ausschreibung der Sanierung und der Betriebsführung der vier zu betreibenden Krankenanstalten (Baden, Bad Gastein, Bad Hall und Bad Schallerbach).



BMASK BMG BMWF

Grundsätze für die Durchführung von
Liegenschaftstransaktionen

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter
Sozialversicherungsträger

Dies betrifft v.a. die Ausnutzung der rechtlich möglichen Bebaubarkeit (z.B. Ausnutzung der Bauklasse oder Ausnutzung der gesamten bebaubaren Fläche).

- Ist die Validität und Plausibilität der in die Bewertung eingegangenen Daten und Parameter gegeben?

Dies betrifft v.a. Flächenangaben, Mietpreise, Zinssätze und Valorisierungsfaktoren.

- Bei längeren Verkaufsverfahren wären veraltete Verkehrswertgutachten im Hinblick auf Preissteigerungen und geänderte Rahmenbedingungen zu aktualisieren. Gegebenenfalls wäre eine Neubewertung vorzunehmen.
- Es wäre sicherzustellen, dass Gutachten öffentlich ausgeschrieben und Vergabeverfahren nachvollziehbar dokumentiert werden.

Vergabeverfahren

- Zur Sicherstellung eines möglichst breiten Interessentenkreises und des damit verbundenen größtmöglichen Preiswettbewerbs sollten „hinreichend publizierte, allgemeine und bedingungsfreie Bietverfahren“ im Sinne der entsprechenden Mitteilung der Europäischen Kommission¹²⁷ durchgeführt werden.

Insbesondere wäre bei Liegenschaften mit hohem Erlöspotenzial die Verkaufsabsicht auch in internationalen Medien bekanntzumachen. Bei einer Bekanntmachung in mehreren Medien (z.B. Print, Homepage) und einer direkten Verständigung von Vormerkkunden wäre überdies darauf zu achten, dass diese gleichzeitig erfolgt (gleiche zeitliche Frist). Soin soll eine Bieterungleichbehandlung ausgeschlossen werden.

- Für Liegenschaften mit hohem Erlöspotenzial wären verbindliche Mindestkaufpreise festzulegen. Damit könnten spekulative (unterpreisige) Angebote ausgeschlossen werden.
- Alle Vorbehalte und Erklärungen durch Bieter in Kaufpreisangeboten wären vollständig in einer entsprechenden Prüfniederschrift über die Angebotsöffnung festzuhalten; insbesondere, weil diese

¹²⁷ Mitteilung der Europäischen Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand (Amtsblatt C 209/03 vom 10. Juli 1997).

Grundsätze für die Durchführung von Liegenschaftstransaktionen

nachteilige finanzielle Auswirkungen für die öffentliche Hand als Verkäuferin haben könnten.

- Bei Angebotsauswertungen wären alle über den Kaufpreis hinausgehenden „kostenmäßig“ relevanten Kriterien in Form einer finanziellen Gesamtbewertung (z.B. mittels Barwertberechnung) zu berücksichtigen.

Dies betrifft v.a. komplexere Preisangebote, bei denen dem Erlös (Kaufpreis) Aufwendungen (z.B. für Rückmietung, aufwandswirksame Bietervorbehalte usw.) gegenzurechnen sind. Damit sollten mangelhafte Angebotsauswertungen und dadurch resultierende Ergebnisverzerrungen bis hin zum „fiktiven Bietersturz“ ausgeschlossen werden.

- Angebotsergebnisse wären gegenüber ursprünglichen Annahmen (u.a. hinsichtlich der in vorab durchgeführten Gutachten angenommenen Daten und Parameter) zu prüfen.
- Bei einer Verkaufsverhandlung (bzw. Versteigerung) wären alle potenziellen Kaufinteressenten einzubeziehen.

Vertragsabschluss

- Liegenschaftsverkäufen wäre die Genehmigung zu versagen, wenn der geplante Verkaufspreis den durch einen Sachverständigen ermittelten Wert einschließlich einer allfälligen Schätztoleranz unterschreitet.
- Bestimmungen über die Folgen der Nichterfüllung durch den Meistbieter und das Tragen der Kosten einer aus diesem Grund fehlgeschlagenen Veräußerung wären festzulegen (z.B. Pönalregelung, Geltendmachung eines Schadenersatzes in Höhe der Differenz zwischen Best- und Zweitbieter oder Klage auf Erfüllung des Vertrags).
- In Kaufverträge wäre eine Nachbesserungsklausel oder eine (aufschiebende) Bedingung aufzunehmen, wenn sich der Wert einer Liegenschaft nach dem Kauf z.B. durch eine Änderung des Flächenwidmungsplans, des Bebauungsplans oder der angenommenen Nett Nutzflächen pro Nutzungsart erhöhen könnte.
- Es wäre auf die Übertragung der in Kaufverträgen bedungenen Nachbesserungsklauseln auf Rechtsnachfolger zu achten.



BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

33 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMASK

(1) Es wären Plausibilitätsprüfungen von Einflussgrößen der Wertermittlung (z.B. bauliche Ausnutzbarkeit einer Liegenschaft bzw. Ertragspotenzial, Preissteigerungen) hinsichtlich extern beauftragter Verkehrswertgutachten sicherzustellen. (TZ 15, 27)

BMASK und BMG

(2) Die Wertgrenze hinsichtlich der Genehmigungspflicht von Liegenschaftsverkäufen durch Sozialversicherungsträger (Stand 2011: 420.000 EUR) wäre zu evaluieren. Gegebenenfalls sollten das BMASK und das BMG in einem weiteren Schritt auf eine Änderung der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen im Sozialversicherungsrecht zwecks Absenkung der Wertgrenze für die Genehmigungspflicht hinwirken. (TZ 2)

(3) Bei Liegenschaftsverkäufen der Sozialversicherungsträger wäre die Durchführung eines hinreichend publizierten, allgemeinen und bedingungsfreien Bietverfahrens, das im Sinne der Mitteilung der Europäischen Kommission (Amtsblatt 97/C 209/03¹²⁸) über einen längeren Zeitraum (zwei Monate und mehr) mehrfach in der nationalen Presse, in Immobilienanzeigen oder sonstigen geeigneten Veröffentlichungen und durch Makler bekanntgemacht wird und so allen potenziellen Käufern zur Kenntnis kommen kann, sicherzustellen. Nur in begründeten Fällen (z.B. Grundabtretungen im öffentlichen Interesse) wäre davon Abstand zu nehmen. (TZ 3)

(4) Bei Liegenschaftsverkäufen der Sozialversicherungsträger sollte sichergestellt werden, dass Bewertungen nur durch Sachverständige im Sinne der Mitteilung der Europäischen Kommission (= erfahrene, fachlich kompetente Person mit qualifiziertem Berufsabschluss) erfolgen. (TZ 3)

(5) Es wäre sicherzustellen, dass bei Liegenschaftsverkäufen veraltete Gutachten noch vor der Beschlussfassung durch die Sozialversicherungsträger und dem anschließenden ministeriellen Genehmigungsverfahren aktualisiert werden. (TZ 3)

¹²⁸ Mitteilung der Europäischen Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand (Amtsblatt C 209/03 vom 10. Juli 1997)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

Pensionsver-
sicherungsanstalt

(6) Es wäre sicherzustellen, dass bei Liegenschaftsverkäufen der Sozialversicherungsträger eine Neubewertung der Liegenschaft vorgenommen wird, wenn ein festgestellter Marktwert innerhalb einer angemessenen Zeitspanne nicht erzielbar war. (TZ 3)

(7) Liegenschaftsverkäufen der Sozialversicherungsträger wäre die Genehmigung zu versagen, wenn der geplante Verkaufspreis den durch einen Sachverständigen ermittelten Marktwert einschließlich einer allfälligen Schätztoleranz unterschreitet. (TZ 3)

(8) In Bietverfahren zu Liegenschaftsveräußerungen wäre sicherzustellen, dass für Liegenschaften mit hohem Erlöspotenzial verbindliche Mindestkaufpreise festgelegt werden. (TZ 16)

(9) In Bietverfahren zu Liegenschaftsveräußerungen wäre sicherzustellen, dass in der Prüfniederschrift alle relevanten Informationen von Kaufpreisangeboten vollständig festgehalten werden (z.B. sämtliche geforderte Kenndaten, Vorbehalte und Bietererklärungen). (TZ 16)

(10) In Bietverfahren zu Liegenschaftsveräußerungen wäre sicherzustellen, dass in der Angebotsauswertung alle kostenmäßig relevanten Kriterien von Kaufpreisangeboten (z.B. Aufwendungen bei Rückmietung, Abweichungen von Ausschreibungsbedingungen) berücksichtigt werden. (TZ 16)

(11) Bei einer Versteigerung bzw. Verkaufsverhandlung im Rahmen von Liegenschaftsveräußerungen wäre sicherzustellen, dass alle potenziellen Kaufinteressenten einbezogen werden. (TZ 17)

(12) Bei Liegenschaftsverkäufen wäre durch Bietverfahren im Sinne der Mitteilung der Europäischen Kommission der größtmögliche Wettbewerb sicherzustellen. (TZ 28)

Sozialversicherungs-
anstalt der Bauern

(13) Bei Ertragswertgutachten wären entsprechende Plausibilitätsprüfungen der darin angenommenen Kapitalisierungszinssätze sicherzustellen. (TZ 7)

(14) Bei Angebotsauswertungen wäre die Ermittlung der finanziellen Auswirkungen von monetären Kriterien mittels Barwertberechnung sicherzustellen. (TZ 8)



BMASK BMG BMWF

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger

(15) Bei Angebotsauswertungen wären entsprechende Plausibilitätsprüfungen der Erfüllung von Zuschlagskriterien (z.B. Bauzeit, Kosten von Baumaßnahmen) sicherzustellen. (TZ 8)

(16) Im Hinblick auf den fiktiven Bietersturz bei der 2007/2008 durchgeführten Ausschreibung des Teilverkaufs der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. (mit vier Krankenanstalten in Baden, Bad Gastein, Bad Hall und Bad Schallerbach) wäre der Unternehmenswert neu zu evaluieren. Darauf aufbauend sollte die Sozialversicherungsanstalt der Bauern gegebenenfalls versuchen, die Tagessatzkosten, die Auslastungszusage, die übernommenen Personalkosten bzw. die Managementgebühr mit der privaten Managementgesellschaft, die den Zuschlag erhielt, neu zu verhandeln. (TZ 13)

(17) Im Zusammenhang mit dem Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. und den daraus möglicherweise erwachsenden Mehrkosten für die SVB wären die Verantwortlichkeiten der Entscheidungsträger im Hinblick auf eine allfällige Vernachlässigung ihrer Pflichten und die Möglichkeit der Geltendmachung von Haftungsansprüchen zu prüfen. (TZ 14)

(18) Im Zusammenhang mit dem Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. wäre zu prüfen, ob durch den Zuschlag an den Bieter 1 – angesichts des finanziell günstigeren Angebots des Bieters 2 – eine mit dem Europäischen Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe gemäß Art. 107 AEUV verwirklicht wurde. (TZ 14)

Universität Wien

(19) Hinsichtlich der Adaptierung des auf der Liegenschaft Roßauer Lände 3 stehenden Gebäudes wäre eine laufende Kontrolle der Durchführung der Bauleistungen, insbesondere der Baumeisterleistungen, sicherzustellen. (TZ 20)

(20) Es wäre sicherzustellen, dass künftig in Mietverträgen keine vermierterseitigen Instandhaltungsverpflichtungen übernommen werden. (TZ 22)

(21) Für das auf der Liegenschaft Roßauer Lände 3 stehende Gebäude wäre mit dem Vermieter die Tragung allfälliger Finanzierungskosten für jenen Fall zu vereinbaren, dass die Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen und der Rückersatz in Form von Nachlässen durch den Vermieter zeitlich auseinanderfallen. (TZ 22)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(22) Es wäre vor Ausübung der Kaufoption über 50 % der Liegenschaft Roßauer Lände 3 eine Kosten-Vergleichsrechnung zwischen Miete und Kauf des Objekts unter Berücksichtigung des Kündigungsverzichts und aller Nebenkosten anzustellen. (TZ 24)



BMASK BMG BMWF

ANHANG

ANHANG

**Angebotsvergleich im Rahmen des Teilverkaufs der KBB – Klinikum
Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. durch die SVB**



Angebotslegung

Im Juli 2007 schrieb die SVB den Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. mit vier Krankenanstalten öffentlich aus. Nach einem zweistufigen Verhandlungsverfahren legten Ende Juli 2008 zwei im Gesundheitswesen tätige Bietergemeinschaften (= Bieter 1 und 2) Angebote. Die Kosten (für die Sanierung und den Ausbau der Krankenanstalten) sowie die Gewinnbeteiligung (am Jahresgewinn der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H.) waren zwei der acht Bewertungskriterien der SVB (siehe TZ 8).

Kosten

Bei den Kosten der Sanierung und des Ausbaus der Krankenanstalten unterschieden sich die beiden Angebote mit rd. 24,10 Mio. EUR (Bieter 1 bzw. Bestbieter) und rd. 38,48 Mio. EUR (Bieter 2) um rd. 14,38 Mio. EUR. Da die SVB nach dem Verkauf noch zu 26 % an der Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. beteiligt sein sollte, hätte ihr zusätzlicher Aufwand (Barwert) beim Angebot des Bieters 2 rd. 3,74 Mio. EUR (= 26 % von 14,38 Mio. EUR) betragen.

Gewinnbeteiligung

Bei der Gewinnbeteiligung unterschieden sich die beiden Angebote um vier Prozentpunkte, mit dem Unterschied, dass das Angebot des Bieters 2 (30 %ige Gewinnbeteiligung) vorteilhafter als jenes des Bieters 1 (26 %ige Gewinnbeteiligung) war. Der Vorteil der 30 %igen Gewinnbeteiligung des Bieters 2 gegenüber der 26 %igen Gewinnbeteiligung beim Bieter 1 hätte unter nachstehenden Annahmen folgenden Vorteil für die SVB ergeben:

- Bei einem angenommenen durchschnittlichen Jahresüberschuss von rd. 4 Mio. EUR (Planrechnung mit aktualisierten Tagessatzkosten bzw. Ist-Ergebnissen aus 2010 und 2011) hätte beim Angebot des Bieters 2 ein finanzieller Vorteil für die SVB von jährlich rd. 160.000 EUR (4 % von rd. 4 Mio. EUR = 160.000 EUR) bestanden.
- Bei einem angenommenen durchschnittlichen Jahresüberschuss von rd. 1,30 Mio. EUR (ursprüngliche Planrechnung im Ertragswertgutachten der SVB) hätte beim Angebot des Bieters 2 ein finanzieller Vorteil für die SVB von jährlich rd. 52.000 EUR (4 % von rd. 1,30 Mio. EUR = 52.000 EUR) bestanden.

ANHANG

Auf 16 Jahre (bis 2026) hätte sich sohin ein Barwertvorteil von rd. 0,54 Mio. EUR (52.000 EUR/Jahr) bzw. rd. 1,67 Mio. EUR (160.000 EUR/Jahr) ergeben.

Ergebnis

Für die Kriterien Sanierungskosten und Gewinnbeteiligung bedeutete dies im Ergebnis, dass das Angebot des Bieters 2 gegenüber dem Bieter 1 einen Barwertnachteil zwischen 2,07 Mio. EUR und 3,20 Mio. EUR gehabt hätte (3,74 Mio. EUR – 1,67 Mio. EUR = 2,07 Mio. EUR sowie 3,74 Mio. EUR – 0,54 Mio. EUR = 3,20 Mio. EUR).



BMASK BMG BMWF

ANHANG
Entscheidungsträger

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

IT-Services der Sozialversicherung GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Helmut OBERCHRISTL
(22. Jänner 2005 bis 5. Jänner 2007)

[Siegfried SCHLUCKNER](#)
(seit 12. Jänner 2007)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Karlheinz KOPF
(22. Jänner 2005 bis 9. April 2009)

Dr. Martin GLEITSMANN
(9. April 2009 bis 18. Jänner 2011)

Michael HUBER
(18. Jänner 2011 bis 21. November 2012)

Werner SALZBURGER
(21. November 2012 bis 22. November 2012)

[Dr. Thomas MÜCK](#)
(seit 22. Jänner 2013)

Geschäftsführung

[Erwin FLEISCHHACKER](#)
(seit 22. Jänner 2005)

[Hubert Gottfried Maria WACKERLE](#)
(seit 22. Jänner 2005)



Bericht des Rechnungshofes

Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuer- nummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	156
Abkürzungsverzeichnis _____	157

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen****Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern
und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern**

Kurzfassung _____	160
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	170
Grundlagen _____	171
Rechtsgrundlagen der EU und deren Umsetzung in Österreich _____	173
Organisation und Abläufe in den Finanzämtern _____	177
Risikomanagement _____	195
Personaleinsatz und durchschnittliche Erledigungszahlen _____	208
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	211

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Aufbau der UID-Nummer in den EU-Mitgliedstaaten _	172
Abbildung 1:	Verfahrensablauf bei Neuaufnahmen _____	179
Tabelle 2:	Neuaufnahmen und Antrittsbesuche; 2010 bis 2012 __	181
Tabelle 3:	Anteil der neu aufgenommenen Abgabepflichtigen mit UID-Nummer an den durchgeführten Antrittsbesuchen; 2012 _____	182
Tabelle 4:	Antrittsbesuche Soll/Ist-Vergleich 2010 bis 2012 _____	182
Tabelle 5:	Anzahl der Antrittsbesuche ohne ersichtliche Neuaufnahme 2010 bis 2012 _____	184
Tabelle 6:	Anzahl der neu vergebenen UID-Nummern 2009 bis 2012 _____	186
Tabelle 7:	Bundesweit elektronisch angeregte und als durchgeführt erfasste Present Observations _____	191
Tabelle 8:	Angeregte und als durchgeführt erfasste Present Observations in den vom RH überprüften Finanzämtern _____	192
Tabelle 9:	Anzahl der durchgeführten Begrenzungen von UID-Nummern _____	200
Tabelle 10:	Fehlende Begrenzung der UID-Nummer bei Ableben bzw. Betriebsaufgabe, 2009 bis 2012 _____	201
Tabelle 11:	Anzahl aufrechter UID-Nummern trotz seit einem Jahr fehlender USt-Voranmeldungen und fehlender USt-Zahlungen; 2012 _____	201
Tabelle 12:	Personaleinsatz für Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und UID-Nummern; 2011 _	209
Tabelle 13:	Durchschnittliche Erledigungszahlen für Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und UID-Nummern; 2011 _____	210

Tabellen Abbildungen

Abkürzungsverzeichnis

AB	parlamentarische Anfragebeantwortung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AVOG	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz
BAO	Bundesabgabenordnung
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
BP 2000	Prüfverwaltungsprogramm der Finanzverwaltung
bspw.	beispielsweise
BV-Team	im Finanzamt tätiges Team mit den Aufgaben Betriebsver- anlagung/-prüfung
bzw.	beziehungsweise
CLO	Central Liaison Office
d.h.	das heißt
DV	Durchführungsverordnung
EG	Europäische Gemeinschaft
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EUR	Euro
ff.	folgende
GP	Gesetzgebungsperiode
GZ	Geschäftszahl
IC-Team	im Finanzamt tätiges Team Info-Center
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
KStG	Körperschaftsteuergesetz
lit.	litera

Abkürzungen



MIAS	Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
ÖNACE	Österreichische Klassifikation der wirtschaftlichen Tätigkeit von Unternehmen
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RIA	Risiko-, Informations- und Analysezentrum
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UID-Nummer	Umsatzsteuer-Identifikationsnummer
UStG	Umsatzsteuergesetz
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
ZM	Zusammenfassende Meldung(en)

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuer- nummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

Die Vergabe einer Umsatzsteuer-Identifikationsnummer ermöglichte dem Unternehmer die Teilnahme am innergemeinschaftlichen Umsatzsteuer-System im EU-Binnenmarkt. Die Europäische Kommission stellte in einer Studie aus 2009 über die „Mehrwertsteuerlücke in der EU“ ein enorm hohes Ausfallsrisiko bei der Umsatzsteuer fest. Sie bewertete dieses Risiko in 24 EU-Mitgliedstaaten allein für 2006 mit 106,712 Mrd. EUR. Für Österreich wies die Studie eine Mehrwertsteuerlücke von 3,108 Mrd. EUR aus. Dies entsprach einem Anteil von 14 % an der theoretischen Umsatzsteuerschuld.

Für das „gemeinsame Mehrwertsteuersystem“, insbesondere für die Vergabe und Begrenzung von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern, bestanden EU-weite Vorgaben. Nach Einschätzung des RH setzte das BMF diese Vorgaben um.

Die überprüften Finanzämter gingen allerdings uneinheitlich vor. Dies äußerte sich etwa in der unterschiedlichen Anzahl von Überprüfungen (Antrittsbesuche, Present Observations). Deshalb war für Neuunternehmer die Wahrscheinlichkeit, überprüft zu werden, je Finanzamt nicht dieselbe. Auch die Begrenzung von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern und die Qualitätssicherungsmaßnahmen erfolgten nicht einheitlich. Die durchschnittlichen Erledigungszahlen je Vollbeschäftigungsäquivalent schwankten für 2011 zwischen 416 und 1.006; die näheren Gründe hierfür lagen dem RH nicht vor.

Eine wirksame Risikoanalyse zur Bekämpfung von Steuerbetrug erfordert eine breite Basis von auswertbaren Daten. Unterschiedliche Umsatzsteuervoranmeldungszeiträume erschwerten eine wirksame und zeitnahe Überwachung.

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

Ziele der Gebarungsüberprüfung zum Thema Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuer- und UID-Nummern waren die Erhebung der maßgeblichen Rechtsgrundlagen (EU und Österreich) sowie die Überprüfung von deren Einhaltung, die Erhebung und Beurteilung maßgeblicher Kenndaten und die Beurteilung der Prozesse und Abläufe im Zusammenhang mit dem Prüfungsthema, des Personaleinsatzes, des Controlling sowie der Internen Kontrollsysteme und des Risikomanagements des BMF. (TZ 1)

Richtlinien und Verordnungen der EU

Für das „gemeinsame Mehrwertsteuersystem“, insbesondere für die Vergabe und Begrenzung von UID-Nummern, bestanden EU-weite Vorgaben. Nach Einschätzung des RH setzte das BMF diese Vorgaben um, indem die Inhalte der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie Eingang in die österreichische Rechtsordnung fanden. Die in den Finanzämtern durchgeführten Überprüfungen bei Neuaufnahmen entsprachen den Vorgaben der EU-Verordnung aus 2010 zur Betrugsbekämpfung. (TZ 6)

Erhebungen der Europäischen Kommission

Einem Bericht der Europäischen Kommission vom Jänner 2012 zufolge wende Österreich für die Kontrollen vor Vergabe der UID-Nummern drei von zehn Verfahren an, Schweden neun, Großbritannien acht und Deutschland sowie Finnland je sieben. Auch bei den Kontrollen nach erfolgter Vergabe einer UID-Nummer zeigte sich ein ähnliches Bild: Danach führe Österreich drei von sieben Verfahren durch, Schweden bspw. sechs. Die Ergebnisse der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung machten allerdings deutlich, dass die Finanzverwaltung in Österreich mehr als die im Bericht der Europäischen Kommission angeführten Maßnahmen anwandte. Aufgrund der dokumentierten unterschiedlichen Maßnahmen in anderen EU-Mitgliedstaaten wäre die Erhebung von Best-practice-Methoden zweckmäßig. (TZ 7, 20)

**Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuer-
nummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern****Vorgaben des BMF – Definition der Neuaufnahme**

Neben dem „Leitfaden Antrittsbesuche“ enthielt auch das Organisationshandbuch des BMF Vorgaben zum Thema Neuaufnahme, Vergabe und Löschung von Steuer- und UID-Nummern. (TZ 8)

Nach Angaben des BMF bestand in der Praxis keine eindeutige Kennzahl für Neuaufnahmen, weshalb es diese Daten (Anzahl der Neuaufnahmen) aus diversen Quellen näherungsweise und jährlich auf unterschiedlichen Grundlagen aufbauend ermittelte. Neuaufnahmen dienten aber als Grundlage für die Berechnung der Anzahl der Antrittsbesuche und waren demnach indirekt Gegenstand von Zielvorgaben und Controllingmaßnahmen. Sowohl die Anzahl der Neuaufnahmen als auch die Anzahl der Antrittsbesuche waren wesentliche Kenngrößen für Controlling und Steuerung; ihre Ermittlung im BMF ließ aber die nötige Präzision vermissen. (TZ 8)

Verfahrensablauf bei Neuaufnahmen

Die Verfahrensabläufe bei Neuaufnahmen entsprachen im Wesentlichen den Vorgaben des BMF. Allerdings bestand ein Systembruch bei der Weitergabe von Informationen zwischen unterschiedlichen Organisationseinheiten der Finanzämter. So erfolgte bspw. die Informationsweitergabe betreffend die Anregung der Info-Center-Teams (IC-Teams) an die Teams Betriebsveranlagung/-prüfung (BV-Teams) zur Durchführung weiterer Überprüfungsmaßnahmen nach erfolgter Neuaufnahme ohne Antrittsbesuch nur informell. Es fehlten dadurch wichtige Hinweise in den elektronischen Steuerakten. (TZ 9)

Zielvereinbarungen

Die Verteilung der Zielwerte auf die Finanzämter im Zusammenhang mit Antrittsbesuchen erfolgte uneinheitlich. Das Ausmaß der Antrittsbesuche erreichte, gemessen an den Neuaufnahmen, in den vom RH überprüften vier Finanzämtern nicht den vom BMF als internes Ziel definierten Wert von mindestens einem Drittel. Weiters zeigte sich, dass bei den durchgeführten Antrittsbesuchen der Anteil der neu aufgenommenen Abgabepflichtigen mit UID-Nummer zwischen den vier überprüften Finanzämtern unterschiedlich war. Er bewegte sich im Jahr 2012 zwischen 67 % (Finanzamt Salzburg-Stadt) und 86 % (Finanzamt Salzburg-Land). Für Neuunternehmen war damit die Wahrscheinlichkeit, einen Antrittsbesuch zu erhalten, je nach Finanzamt nicht dieselbe. (TZ 10)

Kurzfassung

Elektronische Unterstützung bei Antrittsbesuchen

Zuverlässige Auswertungen der Vergabepraxis von Steuernummern – insbesondere im Zusammenhang mit Antrittsbesuchen – waren mangels einheitlicher Vorgangsweisen der Finanzämter nicht möglich. Im Finanzamt Salzburg-Land hätten nach bestehender Datenlage im Jahr 2010 bis zu 59,5 % aller Antrittsbesuche zu keiner nachfolgenden Neuaufnahme geführt, im Finanzamt Salzburg-Stadt 45,3 %. Näherungsweise Auswertungen in beiden Salzburger Finanzämtern ergaben jedoch, dass tatsächlich wesentlich mehr Neuaufnahmen nach Antrittsbesuchen erfolgten. (TZ 11)

Auch die Archivierung der Prüfungsmaßnahmen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 war nicht in allen vier überprüften Finanzämtern gleichermaßen umgesetzt. (TZ 11)

Anlass für die Vergabe einer UID-Nummer

Die Vergabe der UID-Nummer erfolgte bei vorsteuerabzugsberechtigten Unternehmen in der Regel mit der Vergabe der Steuernummer, ohne dass hierfür ein gesonderter Antrag erforderlich war. Nicht vorsteuerabzugsberechtigte Unternehmen (z.B. Kleinunternehmen, Ärzte, pauschalierte Land- und Forstwirte) konnten eine UID-Nummer auf Antrag erhalten, wenn sie diese u.a. für innergemeinschaftliche Lieferungen oder Erwerbe benötigten. Dies bedeutete einen administrativen Mehraufwand für die Finanzverwaltung, weil über einen gesonderten Antrag nach einer Überprüfung abzusprechen war. (TZ 12)

Eine (elektronische) Differenzierung zwischen den von Amts wegen und den auf Antrag vergebenen UID-Nummern war nicht möglich. Damit konnten auch nicht das mit der Vergabe von UID-Nummern verbundene Abgabenrisiko gezielt überprüft und der personelle Aufwand für die Beurteilung und Steuerung des Ressourceneinsatzes erhoben werden. (TZ 12)

Klassifikation der Wirtschaftstätigkeit (ÖNACE)

Das System ÖNACE klassifiziert die Wirtschaftstätigkeit der Unternehmen mit eigenen Codes. Diese waren im Internet für jeden frei abrufbar. In den Fragebögen zur steuerlichen Neuaufnahme mussten die Antragsteller zwar die wirtschaftliche Tätigkeit ihres Unternehmens anführen, nicht jedoch den ÖNACE-Code. Dies führte in

**Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuer-
nummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern**

den IC-Teams zu einem Mehraufwand bei der Suche des richtigen Codes. Weiters ergaben sich durch die von den IC-Teams statt vom Antragsteller getroffene Zuordnung Unsicherheiten bei der korrekten Erfassung in den Datenbanken der Finanzverwaltung. (TZ 13)

Present Observation

Die Finanzämter hatten die Möglichkeit, Fälle nach einer Neuaufnahme weiter zu beobachten und periodisch zu überprüfen, wenn sie im Rahmen eines Antrittsbesuchs nicht alle Risikofaktoren erkennen bzw. klären konnten. Diese sogenannte Present Observation war von den mit dem Antrittsbesuch befassten Bediensteten anzuregen und grundsätzlich in Form einer Nachschau gemäß § 144 BAO innerhalb von zwölf Monaten nach Betriebseröffnung durchzuführen oder begründet zu widerrufen. In den vom RH überprüften Finanzämtern erfolgte die Durchführung erstmaliger Außendienstmaßnahmen im Rahmen von Present Observations grundsätzlich unter Ausnutzung der in Österreich vorgegebenen Jahresfrist. (TZ 14)

Die Beobachtung im Rahmen einer Present Observation war ein wichtiges Instrument zur Beurteilung der Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben im Rahmen von Neuaufnahmen. Allerdings waren Present Observations in der derzeitigen Form von einem vorherigen Antrittsbesuch abhängig. (TZ 14)

Mit der elektronischen Anregung zur Durchführung einer Present Observation setzte das IC-Team auch einen Termin, zu dem das zuständige BV-Team Kenntnis von der durchzuführenden Maßnahme erlangte. Diese Terminsetzung lag im Ermessen der IC-Teams: Der Termin konnte in einem Zeitraum von bis zu einem Jahr nach der elektronischen Erfassung der Anregung liegen. In den vom RH überprüften Finanzämtern lag der Termin überwiegend zwischen einem Tag und sechs Monaten nach elektronischer Erfassung der Anregung. (TZ 15)

Durchgeführte Maßnahmen auf Basis von angeregten Present Observations waren nicht durchgehend als solche elektronisch erfasst. Die als durchgeführt erfassten Present Observations nahmen zwar von 2010 bis 2012 insgesamt zu, gegenüber den gemeldeten Fällen betrug deren Anteil allerdings selbst 2012 nur rd. 36,6 %. Durch die mangelhafte Erfassung waren zuverlässige Vergleiche und Auswertungen auch dann nicht möglich, wenn (einzelne) Finanzämter zusätzliche Aufzeichnungen führten. Dem BMF fehlten dadurch Informationen für Steuerungszwecke. (TZ 16)

Kurzfassung

Begrenzung von UID-Nummern

UID-Nummern werden – im Unterschied zu Steuernummern – nach Wegfall der Voraussetzung für die steuerliche Erfassung nicht gelöscht, sondern in den elektronischen Systemen als ungültig ausgewiesen; damit wird ihre Gültigkeit begrenzt. Jede Begrenzung einer UID-Nummer erfolgte mit Bescheid. Bei der elektronischen Erledigung war ein Code anzumerken, der entweder eine automatisierte Bescheidbegründung auslöste – die ausschließlich auf einen gestellten Antrag Bezug nahm – oder eine händische. Nach den Angaben der überprüften Finanzämter kam die automatisierte Bescheidbegründung auch bei anderen, nicht passenden Sachverhalten zur Anwendung. Begrenzungsbescheide enthielten dadurch unrichtige Begründungen. Auswertungen über etwaige finanzamtsweise Auffälligkeiten waren mangels einer detaillierten elektronischen Erfassung der Auslöser für UID-Begrenzungen nicht möglich. (TZ 17)

Die Finanzämter erhielten Informationen über die wirtschaftliche Gebarung von Unternehmen u.a. vom zentralen Gewereregister im BMWFJ. Während die Mitteilung über eine Unternehmensgründung automatisiert erfolgte, mussten die Finanzbediensteten allfällige wirtschaftliche Veränderungen – wie bspw. Betriebsaufgaben – aktiv abfragen. Dies führte zu einem erhöhten Ressourcenaufwand und zu Verzögerungen bei der Beurteilung, ob UID-Nummern zu begrenzen waren. Ein Grund für die Differenzierung, der Finanzverwaltung zwar Informationen über Unternehmensgründungen zur Verfügung zu stellen, nicht jedoch auch über nachfolgende Veränderungen, war nicht ersichtlich. (TZ 18)

Risikopotenzial der UID-Nummer

Eine EU-Studie aus 2009 verdeutlichte das enorm hohe Ausfallrisiko bei der Umsatzsteuer. Die für Österreich geschätzten Steuerausfälle bei der Umsatzsteuer – enthalten waren u.a. Steuerbetrug, legale Steuervermeidung sowie Steuerausfälle aufgrund von Insolvenzen – ergaben für 2006 3,108 Mrd. EUR. Das entsprach einem Anteil von 14 % an der theoretischen Umsatzsteuerschuld. Besondere Aufmerksamkeit kam der UID-Nummer als Voraussetzung für wirtschaftliche Tätigkeiten im EU-Binnenmarkt zu. Im Sinne eines funktionierenden Risikomanagements wäre es Aufgabe der Finanzbehörden, im Anlassfall so früh wie möglich aufreichte UID-Nummern zu begrenzen. Allerdings fehlten dazu in Österreich

Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

klare und einheitliche Vorgaben für Unternehmen und Finanzbehörden. (TZ 19, 22)

Die vom RH überprüften Finanzämter beurteilten den Umstand, ob und zu welchem Zeitpunkt die Begrenzung einer UID-Nummer vorzunehmen war, ebenso wie die in jedem Einzelfall vorliegenden Risikokriterien uneinheitlich. Die Begrenzungen erfolgten nicht immer zeitnah, wie die Fälle bei Ableben der Unternehmer bzw. bei Betriebsaufgaben zeigten. In drei Finanzämtern lag das Verhältnis der – noch – nicht begrenzten UID-Nummern zwischen knapp 12 % (Finanzamt Wien 2/20/21/22) und 16,5 % (Finanzamt Klagenfurt). Das Finanzamt Salzburg-Land wies mit 5,4 % einen erheblich niedrigeren Wert aus. Das lag daran, dass dieses Finanzamt bereits zur Zeit der Gebarungsüberprüfung interne Veranlassungen zur Reduzierung der betroffenen Fälle (auf 5,4 %) eingeleitet hatte. Der RH wertete die Begrenzungsaktion des Finanzamts Salzburg-Land als Good Practice. (TZ 22)

Weiters begrenzten die überprüften Finanzämter die UID-Nummern nicht in allen Fällen, in denen die Unternehmen ihre gesetzlichen Meldepflichten hinsichtlich der Umsatzsteuervoranmeldungen länger als ein Jahr missachteten. Die Zahl der – trotz seit einem Jahr unterbliebener Umsatzsteuer-Voranmeldung und -Zahlung – aufrechten UID-Nummern bewegte sich im Jahr 2012 in den überprüften Finanzämtern in einer Bandbreite von 3.814 (Finanzamt Klagenfurt) bis 8.763 (Finanzamt Wien 2/20/21/22). (TZ 22)

Die Eröffnung eines Konkursverfahrens löste grundsätzlich die Begrenzung der UID-Nummer aus. Die vom RH überprüften Finanzämter nahmen jedoch von einer sofortigen Begrenzung dann Abstand, wenn der Masseverwalter dies zur Weiterführung des Unternehmens für notwendig erachtete. Damit war es auch für Unbefugte möglich, die für das Unternehmen ausgestellte UID-Nummer (missbräuchlich) weiter zu verwenden. (TZ 22)

Umsatzsteuervoranmeldung

Unternehmen hatten – je nach Vorjahresumsatz – entweder monatlich oder quartalsweise Voranmeldungen beim zuständigen Finanzamt einzureichen, in denen die für den Voranmeldungszeitraum zu entrichtende Umsatzsteuer oder der auf den Voranmeldungszeitraum entfallende Überschuss vom Unternehmen selbst zu berechnen war. Bei Neuaufnahmen galten dieselben Vorgaben, allerdings nach Maßgabe der Angaben des Abgabepflichtigen zur voraussichtlichen

Kurzfassung

(geschätzten) Höhe des ersten Jahresumsatzes. Eine wirksame Risikoanalyse zur Bekämpfung von Steuerbetrug erfordert eine breite Basis von auswertbaren Daten. Unterschiedliche Umsatzsteuervoranmeldungszeiträume erschwerten eine wirksame und vor allem zeitnahe Überwachung. (TZ 23)

Approbation und Qualitätssicherung

Die Sachbearbeiter der IC-Teams erledigten Neuaufnahmen abschließend und ohne weitere Approbation durch die vorgesetzten Teamleiter, wenn keine weiteren Erhebungen notwendig waren. Revisionen derartiger Fälle waren – anders als im Veranlagungsbereich – nicht vorgesehen. (TZ 24)

Nach den Angaben der überprüften Finanzämter erfolgten Qualitätssicherungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Neuaufnahmen und Löschungen bzw. Begrenzungen von Steuernummern und UID-Nummern unterschiedlich. Dies reichte von der Kontrolle ausgewählter Einzelfälle durch die IC-Teamleiter bis zu Qualitätssicherungsmaßnahmen gemäß den Schwerpunkten in den Zielvereinbarungen durch den Fachbereich. (TZ 24)

Elektronische Verknüpfung von Daten aus unterschiedlichen Quellen

Grundsätzlich war ein systematischer elektronischer Abgleich der Angaben in den Umsatzsteuererklärungen mit den MIAS-Daten (MIAS = Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem) aus den Zusammenfassenden Meldungen vorgesehen. Zwischen Mitte 2011 und Februar 2013 kam es allerdings zu keiner Auswahl entsprechender Kontrollfälle; das BMF deaktivierte fünf Überprüfungskriterien, weil es zu Problemen bei der Fallauswahl im Zusammenhang mit EU-weiten Restrukturierungsmaßnahmen im MIAS gekommen war. Nach Angaben des BMF waren für die verzögerte Wiedereinführung der Kontrollen Ressourcenengpässe und bestehende Prioritätenreihungen verantwortlich. Im Hinblick auf die Bedeutung eines funktionierenden elektronischen Abgleichs von Daten aus unterschiedlichen Quellen – wie die Umsatzsteuererklärungen und die Zusammenfassenden Meldungen – für die korrekte Erhebung von Abgaben war diese Verzögerung zu beanstanden. (TZ 25)



Kurzfassung

BMF

Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern**Personaleinsatz und durchschnittliche Erledigungszahlen**

Der RH erhob bei den überprüften Finanzämtern anhand von Schätzungen der betroffenen Teams den Personaleinsatz betreffend Neuaufnahmen von Abgabepflichtigen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und UID-Nummern in Köpfen und Vollbeschäftigungsäquivalenten für das Jahr 2011 und stellte diesen die Erledigungszahlen desselben Jahres gegenüber. Die daraus errechneten durchschnittlichen Erledigungszahlen zeigten eine große Bandbreite von 416 (Finanzamt Wien 2/20/21/22) bis 1.006 (Finanzamt Salzburg-Land); die näheren Gründe hierfür lagen dem RH nicht vor. (TZ 26)

Kenndaten zu Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

Rechtsgrundlagen der EU

- Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABL. Nr. L 347 vom 11. Dezember 2006
- Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 des Rates vom 15. März 2011 zur Festlegung von Durchführungs-vorschriften zur Richtlinie 2006/112 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABL. Nr. L 77 vom 23. März 2011
- Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, ABL. Nr. L 268 vom 12. Oktober 2010
- Durchführungsverordnung (EU) Nr. 79/2012 der Kommission vom 31. Jänner 2012 zur Regelung der Durchführung bestimmter Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungs-behörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, ABL. Nr. L 29 vom 1. Februar 2012

Nationale Rechtsgrundlagen

- Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010 (AVOG–2010), BGBl. I Nr. 9/2010 i.d.g.F.
- Durchführung des Abgabenverwaltungsorganisationsgesetzes 2010 (AVOG 2010 – DV), BGBl. II Nr. 165/2010 i.d.g.F.
- Bundesabgabenordnung (BAO), BGBl. Nr. 194/1961 i.d.g.F.
- Einkommensteuergesetz 1988 (EStG 1988), BGBl. Nr. 400/1988 i.d.g.F.
- Körperschaftsteuergesetz 1988 (KStG 1988), BGBl. Nr. 401/1988 i.d.g.F.
- Umsatzsteuergesetz 1994 (UStG 1994), BGBl. Nr. 663/1994 i.d.g.F.

	1.1.2009	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012
	Anzahl (bundesweit)			
zur Einkommensteuer erfasste Abgabepflichtige	6.350.268	6.544.410	6.707.725	6.861.310
zur Körperschaftsteuer erfasste Abgabepflichtige	231.706	241.363	250.159	254.850
zur Umsatzsteuer erfasste Abgabepflichtige	1.084.096	1.095.945	1.126.033	1.143.807
Umsatzsteuer-Identifikationsnummern	1.399.731	1.432.930	1.445.655	1.461.401
davon gültig	1.081.579	1.083.118	1.073.329	1.080.787
	Veranlagungsjahre			
	2008	2009	2010	2011 ¹
	in Mio. EUR (bundesweit) ²			
steuerbare Umsätze	687.219,63	638.680,86	635.520,80	534.832,55
steuerpflichtige Umsätze	408.533,20	390.614,31	395.315,39	230.307,97
innergemeinschaftliche Lieferungen	77.406,96	66.092,93	68.993,19	36.479,64
innergemeinschaftliche Erwerbe	91.916,11	78.523,83	85.914,12	50.661,98
Vorsteuer	81.357,42	73.957,20	76.201,88	44.341,82
Vorsteuer aus innergemeinschaftlichen Erwerben	17.576,67	14.744,91	16.187,79	9.503,60
Umsatzsteuer	18.991,34	19.264,37	19.765,74	12.242,12



Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

Fortsetzung: Kenndaten zu Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

neu erfasste Abgabepflichtige zur Umsatzsteuer				
	Kalenderjahre			
	2009	2010	2011	2012 ³
	Anzahl			
Finanzamt Klagenfurt	1.284	1.310	1.274	1.231
Finanzamt Salzburg-Land	1.246	2.109	1.474	1.341
Finanzamt Salzburg-Stadt	1.185	1.610	1.559	1.423
Finanzamt Wien 2/20/21/22	2.263	4.350	3.113	2.869
gelöschte Fälle zur Umsatzsteuer				
	Anzahl			
Finanzamt Klagenfurt	197	384	180	189
Finanzamt Salzburg-Land	262	376	191	183
Finanzamt Salzburg-Stadt	246	504	192	197
Finanzamt Wien 2/20/21/22	382	652	425	265
Vergabe von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern				
	Anzahl			
Finanzamt Klagenfurt	972	1.001	1.100	955
Finanzamt Salzburg-Land	1.030	1.191	1.239	1.086
Finanzamt Salzburg-Stadt	1.005	1.121	1.172	1.046
Finanzamt Wien 2/20/21/22	1.839	2.070	2.206	1.866
Begrenzung von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern ⁴				
	Anzahl			
Finanzamt Klagenfurt	319	376	515	586
Finanzamt Salzburg-Land	316	416	573	794
Finanzamt Salzburg-Stadt	277	381	555	637
Finanzamt Wien 2/20/21/22	524	909	1.241	1.388
Antrittsbesuche ⁵				
	Anzahl			
Finanzamt Klagenfurt	n.v.	329	282	296
Finanzamt Salzburg-Land	n.v.	326	325	291
Finanzamt Salzburg-Stadt	n.v.	422	409	409
Finanzamt Wien 2/20/21/22	n.v.	687	706	678

¹ enthalten sind Umsatzsteuerveranlagungen bis Dezember 2012

² auf Basis der jährlichen Umsatzsteuerveranlagungen

³ enthalten sind Fälle bis November 2012

⁴ Eine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer verliert mit der Begrenzung ihre Gültigkeit.

⁵ Bei einer steuerlichen Neuaufnahme eines Unternehmers kann ein Antrittsbesuch (Nachschau beim Abgabepflichtigen) erfolgen, um die erhaltenen Angaben an Ort und Stelle zu überprüfen.

Quellen: BMF; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober 2012 bis Februar 2013 die Neuaufnahmen sowie die Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern (UID-Nummern) mit dem Schwerpunkt Umsatzsteuer und UID-Nummern. Ziele der Überprüfung waren
 - die Erhebung der maßgeblichen Rechtsgrundlagen (EU und Österreich) sowie die Überprüfung von deren Einhaltung,
 - die Erhebung und Beurteilung maßgeblicher Kenndaten sowie
 - die Beurteilung
 - der Prozesse und Abläufe im Zusammenhang mit dem Prüfungsthema,
 - des Personaleinsatzes,
 - des Controlling,
 - der Internen Kontrollsysteme und des Risikomanagements des BMF.

Der überprüfte Zeitraum erstreckte sich im Wesentlichen auf die Jahre 2008 bis 2012.

Prüfungshandlungen setzte der RH im BMF, im Central Liaison Office (CLO)¹, im Risiko-, Informations- und Analysezentrum (RIA)², in der Steuerfahndung³ sowie in den vier überprüften Finanzämtern Klagenfurt, Salzburg-Land, Salzburg-Stadt und Wien 2/20/21/22.

¹ Sowohl EU-Vorgaben als auch Doppelbesteuerungsabkommen sahen den Austausch von Informationen vor, wenn dies für die ordnungsgemäße Festsetzung der Steuern erforderlich war. Jegliche Form des Austausches von Informationen sowie die Unterstützung bei der Vollstreckung von Abgaben hatte im Wege der zuständigen Behörden zu erfolgen. In Österreich wurde das Central Liaison Office (CLO) vom BMF beauftragt, als zuständige Behörde für den Bereich des Informationsaustausches sowie bei Ersuchen um Vollstreckungsmaßnahmen zu agieren.

² Das Risiko-, Informations- und Analysezentrum (RIA) der Finanz- und Zollverwaltung unterstützte die österreichische Betrugsbekämpfung. Die besondere Aufgabe bestand darin, durch Nutzung der Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung neue und im Sinne eines modernen Qualitätsmanagements entsprechende Tools für ein modernes Risikomanagement zu entwickeln.

³ Diese bundesweite Organisationseinheit war personell und wirtschaftlich selbständig und hatte ihren Sitz in Wien mit Außenstellen in den meisten Bundesländern. Die Steuerfahndung war ausgerichtet auf die Bekämpfung des systematischen und organisierten Abgabebetrgs sowie die Entdeckung gewerbsmäßiger Schwarzunternehmer durch pro-aktives Erkennen und Bekämpfen von Betrugsmodellen und die Bekämpfung des grenzüberschreitenden Abgaben- und Sozialbetrugs. In die Steuerfahndung war auch das CLO integriert.



Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

Zu dem im August 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im November 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Dezember 2013.

Grundlagen

Steuernummer

2 Die Steuernummer wird vom Finanzamt vergeben, ist siebenstellig und bildet gemeinsam mit der zweistelligen Finanzamtsnummer eine eindeutige Kennung für jeden Abgabepflichtigen. Mit der Steuernummer sind der Steuerakt und das Steuerkonto verbunden. Die steuerliche Registrierung ist Voraussetzung für die Erhebung und Einhebung von Abgaben, wie z.B. Umsatzsteuer, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer oder lohnabhängige Abgaben.

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer

3 UID-Nummern haben nationale und EU-weite Bedeutung. Die von Unternehmern ausgestellten Rechnungen haben für nationale Zwecke u.a. die dem Unternehmer vom Finanzamt erteilte UID-Nummer zu enthalten, soweit dieser im Inland Lieferungen oder sonstige Leistungen erbringt, für die das Recht auf Vorsteuerabzug besteht.⁴ In der EU sind innergemeinschaftliche Lieferungen steuerfrei, wenn u.a. der Abnehmer ein Unternehmer ist, der den Gegenstand der Lieferung für sein Unternehmen erworben hat.⁵ Der Abnehmer der Lieferung zeigt durch Auftreten unter seiner UID-Nummer an, dass er Unternehmer ist.

Jede UID-Nummer besteht aus einem zweistelligen Länderkennzeichen sowie aus weiteren Stellen, in denen neben Zahlen auch Buchstaben enthalten sein können. Im Detail sind die UID-Nummern in den EU-Mitgliedstaaten wie folgt aufgebaut:

⁴ § 11 Abs. 1 Z 3 lit. i UStG 1994

⁵ Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 UStG 1994

Grundlagen

Tabelle 1: Aufbau der UID-Nummer in den EU-Mitgliedstaaten			
EU-Mitgliedstaat	Länderkennzeichen	weitere Stellen	Beispiel
Belgien	BE	10	BE0123456789
Bulgarien	BG	9 bis 10	BG123456789(0)
Deutschland	DE	9	DE123456789
Dänemark	DK	8	DK12345678
Estland	EE	9	EE123456789
Finnland	FI	8	FI12345678
Frankreich	FR	11	FR12345678901
Griechenland	EL	9	EL123456789
Irland	IE	8	IE1A34567B
Italien	IT	11	IT12345678901
Lettland	LV	11	LV12345678901
Litauen	LT	9 bis 12	LT123456789(012)
Luxemburg	LU	8	LU12345678
Malta	MT	8	MT12345678
Niederlande	NL	12	NL123456789B12
Österreich	AT	U und 8	ATU12345678
Polen	PL	10	PL1234567890
Portugal	PT	9	PT123456789
Rumänien	RO	2 bis 10 (ohne FührungsnulLEN)	R012(34567890)
Schweden	SE	12	SE123456789012
Slowakei	SK	9 bis 10	SK123456789(0)
Slowenien	SI	8	SI12345678
Spanien	ES	9	ESA23456789
Tschechien	CZ	8 bis 10	CZ12345678(90)
Ungarn	HU	8	HU12345678
Vereinigtes Königreich	UK	5, 9 bis 12	GB12345, GB123456789(012)
Zypern	CY	9	CY12345678A

Quelle: BMF

Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

Neuaufnahme von Abgabepflichtigen sowie Vergabe einer UID-Nummer

- 4 Die Neuaufnahme von Abgabepflichtigen sowie die Vergabe einer UID-Nummer erfolgen aus unterschiedlichen Veranlassungen im Finanzamt:
- Vergabe einer neuen Steuernummer;
 - Vergabe von bisher nicht erfassten Abgabenarten (z.B. Umsatzsteuer) zu einer bestehenden Steuernummer;
 - Vergabe einer UID-Nummer
 - im Zusammenhang mit der Vergabe einer Steuernummer;
 - im Zusammenhang mit der Erfassung zur Umsatzsteuer bei bestehender Steuernummer;
 - bei bestehender Steuernummer und bestehender Erfassung zur Umsatzsteuer.

Löschungen sowie Begrenzungen von UID-Nummern

- 5 (1) Das Finanzamt löscht einzelne Abgabenarten zu einer Steuernummer, wenn die Voraussetzungen für deren steuerliche Erfassung wegfallen.

Liegen darüber hinaus keine Gründe mehr für eine steuerliche Erfassung insgesamt vor und sind alle Rückstände auf dem Steuerkonto bezahlt, löscht das Finanzamt auch die Steuernummer. Besteht noch ein Guthaben, erfolgt eine Rückzahlung durch das Finanzamt.

(2) UID-Nummern werden nicht gelöscht, sondern erforderlichenfalls in den elektronischen Systemen als ungültig ausgewiesen („deren Gültigkeit begrenzt“). Zur Begrenzung von UID-Nummern siehe TZ 17, 18, 21, 22.

Rechtsgrundlagen der EU und deren Umsetzung in Österreich

Richtlinien und Verordnungen der EU

- 6.1 (1) Der Rat der EU erließ im November 2006 eine „Richtlinie über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem“ (EU-Mehrwertsteuerrichtlinie)⁶. Eines der damit verbundenen Ziele war, dass „in den Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern angewandt werden, durch die die Wettbewerbsbedingungen [im gemeinsamen Binnenmarkt] nicht verfälscht und der freie Waren- und Dienstleistungsver-

⁶ Richtlinie 2006/112/EG

Rechtsgrundlagen der EU und deren Umsetzung in Österreich

kehr nicht behindert werden“. Dafür war „eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern im Wege eines Mehrwertsteuersystems vorzunehmen, um soweit wie möglich die Faktoren auszuschalten, die geeignet sind, die Wettbewerbsbedingungen sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Gemeinschaftsebene zu verfälschen“.

Die EU-Mehrwertsteuerrichtlinie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten u.a. dazu, die „erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit folgende Personen jeweils eine individuelle Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer erhalten:

- jeder Steuerpflichtige, der [im] jeweiligen Gebiet [des Mitgliedstaates] Lieferungen von Gegenständen bewirkt oder Dienstleistungen erbringt, für die ein Recht auf Vorsteuerabzug besteht [...];
- jeder Steuerpflichtige und jede nichtsteuerpflichtige juristische Person, der bzw. die [...] innergemeinschaftliche Erwerbe von Gegenständen bewirkt [...];
- jeder Steuerpflichtige, der [im] jeweiligen Gebiet [des Mitgliedstaates] innergemeinschaftliche Erwerbe von Gegenständen für die Zwecke seiner Umsätze bewirkt, die sich aus [bestimmten] Tätigkeiten ergeben, die er außerhalb dieses Gebiets ausübt.“

„Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, bestimmten Steuerpflichtigen, die nur gelegentlich Umsätze [...] bewirken, keine Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer [UID-Nummer] zu erteilen.“⁷

Die Inhalte dieser EU-Mehrwertsteuerrichtlinie fanden als Binnenmarktregelung im Anhang zum UStG 1994 Eingang in die österreichische Rechtsordnung. Die Richtlinie ist auf alle umsatzsteuerlichen Sachverhalte mit innergemeinschaftlichem Bezug anzuwenden.

In Österreich⁸ hat das Finanzamt Unternehmen, die im Inland Lieferungen oder sonstige Leistungen erbringen, für die das Recht auf Vorsteuerabzug besteht, mit Bescheid eine UID-Nummer zu erteilen. Abweichend davon erhalten folgende Unternehmer eine UID-Nummer nur auf Antrag:

⁷ Art. 214 der Richtlinie 2006/112/EG

⁸ Art. 28 UStG 1994



- pauschalierte Land- und Forstwirte;
- Unternehmer, die nur Umsätze ausführen, die zum Ausschluss vom Vorsteuerabzug führen (z.B. Kleinunternehmer, Ärzte);
- juristische Personen, die nicht Unternehmer sind.

Der Bescheid über die Erteilung der UID-Nummer ist zurückzunehmen, wenn sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse geändert haben, die für die Erteilung der UID-Nummer maßgebend waren, oder wenn das Vorhandensein dieser Verhältnisse zu Unrecht angenommen wurde.

(2) Im Oktober 2010 normierte der Europäische Rat mit einer Verordnung verbindliche Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung bei der Umsatzsteuer⁹. Diese enthielt auch Bestimmungen zur UID-Nummer.

Gemäß Art. 22 dieser Verordnung hatten die Mitgliedstaaten eine Risikoanalyse zur Beurteilung, ob die Angaben der Abgabepflichtigen zur Erlangung einer UID-Nummer richtig und vollständig waren, durchzuführen. Falls eine derartige Überprüfung nicht – wie sonst in der Regel – vor der Erteilung der UID-Nummer möglich war, hatte sie binnen höchstens sechs Monaten zu erfolgen.

In Österreich waren Überprüfungen bei der Neuaufnahme und Antrittsbesuche sowie Present Observations¹⁰ bei Bedarf vorgesehen (siehe TZ 8, 9 und 14).

6.2 Nach Einschätzung des RH setzte das BMF die Vorgaben der EU im Zusammenhang mit UID-Nummern um, indem die Inhalte der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie Eingang in die österreichische Rechtsordnung fanden. Die in den Finanzämtern durchgeführten Überprüfungen bei Neuaufnahmen entsprachen den Vorgaben der EU-Verordnung aus 2010 zur Betrugsbekämpfung.

Erhebungen der Europäischen Kommission

7.1 (1) Im Juni 2008 stellte die Europäische Kommission fest, dass die Systeme zur Vergabe und Begrenzung von UID-Nummern in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten sehr inhomogen seien und die Verlässlichkeit

⁹ Verordnung (EU) Nr. 904/2010

¹⁰ Die Finanzämter hatten die Möglichkeit, Fälle nach einer Neuaufnahme weiter zu beobachten und periodisch zu überprüfen, wenn sie im Rahmen eines Antrittsbesuchs nicht alle Risikofaktoren erkennen bzw. klären konnten.

Rechtsgrundlagen der EU und deren Umsetzung in Österreich

der elektronisch gespeicherten Daten nicht ausreichend gesichert sei.¹¹ Steuerbetrüger könnten durch Registrierung als Unternehmer leicht Zugang zum europäischen Wirtschaftsmarkt und damit zu steuerbefreiten innergemeinschaftlichen Transaktionen erhalten.

(2) Im Jahr 2011 erhob die Europäische Kommission mit einem an alle Mitgliedstaaten gerichteten Fragebogen die nationalen Kontrollverfahren im Zusammenhang mit der Vergabe und Begrenzung von UID-Nummern. Für die Kontrollen vor Vergabe der UID-Nummern standen zehn Verfahren zur Auswahl:

- Querverprobung von vorhandenen Daten;
- Querverprobung der Angaben in den Umsatzsteuervoranmeldungen und den Zusammenfassenden Meldungen¹²;
- Risikoindikatoren;
- Überprüfungen von natürlichen Personen, die in Verbindung mit Gesellschaften standen;
- Formalprüfung der Angaben im Antrag;
- Fragebogen und Abverlangen von Unterlagen;
- Besuche in den Geschäftsräumen des Unternehmens;
- abgabenrechtliche Prüfungen;
- Vorladung ins Finanzamt;
- Abverlangen von Sicherheiten.

¹¹ European Commission, Directorate-General Taxation and Customs Union, Anti-Tax fraud-Strategy, TAXUD D4-DOC(2008), ATFS Nr. 080, 3. Juni 2008

¹² Am Binnenmarkt beteiligte Unternehmer haben monatlich oder quartalsweise zusätzlich zu allfälligen Umsatzsteuervoranmeldungen und neben der jährlichen Umsatzsteuererklärung eine Zusammenfassende Meldung (ZM) beim zuständigen Finanzamt einzureichen. In der ZM sind die UID-Nummern der jeweiligen Geschäftspartner und der Gesamtwert aller an diese ausgeführten innergemeinschaftlichen Umsätze (Lieferungen und Dienstleistungen) für den Meldezeitraum anzugeben. Die in den ZM enthaltenen Informationen werden von den Mitgliedstaaten regelmäßig ausgetauscht.

Dem Bericht der Europäischen Kommission vom Jänner 2012¹³ zufolge wende Österreich drei Verfahren an (Risikoindikatoren; Fragebogen; Besuche in den Geschäftsräumen des Unternehmens), Schweden neun, Großbritannien acht und Deutschland sowie Finnland je sieben.

Auch bei den Kontrollen nach erfolgter Vergabe einer UID-Nummer zeigte sich ein ähnliches Bild: Danach führe Österreich drei von sieben Verfahren durch, Schweden bspw. sechs.

Die Ergebnisse der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung machten hingegen deutlich, dass die Finanzverwaltung in Österreich mehr als die im Bericht der Europäischen Kommission angeführten Maßnahmen anwandte (siehe TZ 20).

- 7.2** Der RH verwies auf die Diskrepanz zwischen dem Bericht der Europäischen Kommission vom Jänner 2012 und seinen eigenen Feststellungen aus Anlass dieser Gebarungsüberprüfung.

Aufgrund der dokumentierten unterschiedlichen Maßnahmen in anderen EU-Mitgliedstaaten wäre die Erhebung von Best-practice-Methoden für Kontrollen im Zusammenhang mit der Vergabe und Begrenzung von UID-Nummern zweckmäßig.

Der RH empfahl dem BMF, die nationalen Kontrollverfahren im Zusammenhang mit der Vergabe und Begrenzung von UID-Nummern im Lichte der Ergebnisse der Erhebungen der EU-Kommission aus 2012 zu evaluieren und bei Bedarf weitere Kontrollverfahren anzuwenden.

- 7.3** *Laut Stellungnahme werde das BMF die eingesetzten Maßnahmen evaluieren und allenfalls anpassen.*

Organisation und Abläufe in den Finanzämtern

Vorgaben des BMF
– Definition der
Neuaufnahme

- 8.1** (1) Das BMF stellte den Finanzbediensteten einen „Leitfaden Antrittsbesuche – Maßnahmen Innen- und Außendienst, Vorgangsweise bei Neuaufnahmen und Vergabe eines U-Signales“ zur Verfügung. Weiters waren Regelungen für das Verfahren zur Neuaufnahme von Steuernummern und UID-Nummern im Organisationshandbuch (OHB) enthalten:

¹³ Standing Committee of administrative Cooperation, Document SCAC Nr. 592, 18. Jänner 2012

Organisation und Abläufe in den Finanzämtern

- Der Leitfaden Antrittsbesuche regelte die Auswahl jener Fälle von Neuaufnahmen, die für sogenannte Antrittsbesuche, das sind Nachschauen¹⁴ beim Abgabepflichtigen, vorgesehen werden sollten, und die diesbezüglichen Verfahren.
- Das OHB enthielt detaillierte Arbeitsanweisungen, Arbeitsbehelfe, Checklisten sowie eine Liste der möglichen Auslöser für Neuaufnahmen (wie etwa Abgabenerklärungen, Selbstanzeigen und Fragebögen). Die Neuaufnahme war dort als „die erstmalige Vergabe einer Steuernummer zu einem Steuersubjekt“ definiert.

(2) Nach Angaben des BMF bestand in der Praxis im leistungsorientierten Steuerungssystem der Finanzverwaltung keine Kennzahl für Neuaufnahmen, weshalb das BMF diese Daten (die Anzahl der Neuaufnahmen) aus diversen Quellen näherungsweise und jährlich auf unterschiedlichen Grundlagen aufbauend ermittelte. Neuaufnahmen dienten aber als Grundlage für die Berechnung der Anzahl der Antrittsbesuche (siehe TZ 10) und waren demnach indirekt Gegenstand von Zielvorgaben und Controllingmaßnahmen.

Die Bedeutung der Antrittsbesuche legte der „Leitfaden Antrittsbesuche“ dar. Demnach sollten diese dann stattfinden, wenn anzunehmen war, dass mit der beabsichtigten Neuaufnahme ein erhöhtes Abgabenerisiko (z.B. Risikobranche, amtsbekannte Firmenadresse, Person des Antragstellers) verbunden war.

8.2 Der RH bemängelte das Fehlen einer eindeutigen Definition und Berechnung von Neuaufnahmen in den Datenbanken der Finanzverwaltung. Er wies darauf hin, dass sowohl die Anzahl der Neuaufnahmen als auch die Anzahl der Antrittsbesuche wesentliche Kenngrößen für Controlling und Steuerung waren, deren Ermittlung im BMF aber die nötige Präzision vermissen ließ.

Der RH empfahl dem BMF, den Begriff der Neuaufnahmen eindeutig zu definieren, daran anknüpfend die Anzahl der Neuaufnahmen automatisiert zu ermitteln und für Zwecke des Controlling und der Steuerung einzusetzen, um dem Abgabenerisiko wirksamer begegnen zu können.

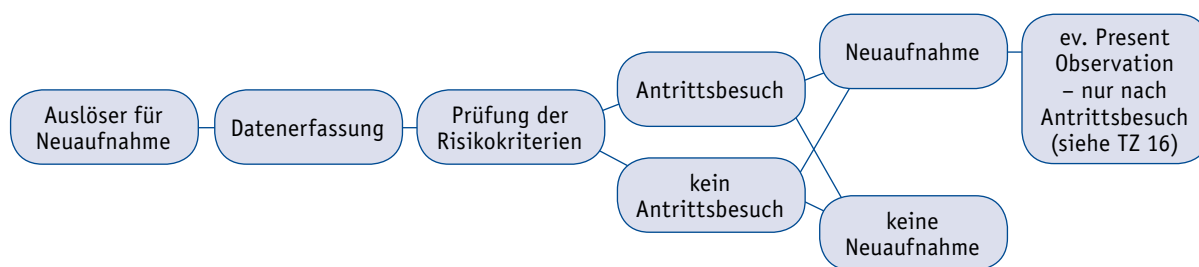
8.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde die vom RH angesprochene Divergenz durch die zuständigen Fachabteilungen des BMF angepasst werden.*

¹⁴ § 144 Abs. 2 BAO: In Ausübung der Nachschau dürfen Organe der Abgabenbehörde Gebäude, Grundstücke und Betriebe betreten und besichtigen, die Vorlage der nach den Abgabenvorschriften zu führenden Bücher und Aufzeichnungen sowie sonstiger für die Abgabenerhebung maßgeblicher Unterlagen verlangen und in diese Einsicht nehmen.

Die Abbildung einer Kennzahl „Anzahl Neuaufnahmen“ im Management-Informationssystem LoS sei im Rahmen des Weiterentwicklungsprojekts im Jahr 2014 geplant. Die Umsetzung sei abhängig von den zur Verfügung gestellten budgetären Mitteln.

Verfahrensablauf bei Neuaufnahmen **9.1** (1) Der Verfahrensablauf bei Neuaufnahmen stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 1: Verfahrensablauf bei Neuaufnahmen



Quelle: RH

(2) Eine beispielhafte Überprüfung der Neuaufnahmen bei den vier vom RH überprüften Finanzämtern ergab, dass die Verfahrensabläufe und die Prüfschritte im Zuge der Neuaufnahmen im Wesentlichen ident waren und den Vorgaben des BMF entsprachen.

(3) Organisatorisch entfiel der Hauptteil der Tätigkeiten auf die Info-Center-Teams (IC-Teams).

Antrittsbesuche führten in drei der vier überprüften Finanzämtern jene Mitarbeiter der IC-Teams durch, die regelmäßig im Außendienst tätig waren. In einem Finanzamt waren auch die Teams mit den Aufgaben Betriebsveranlagung/-prüfung (BV-Teams) und die Teams Finanzpolizei eingebunden. Dort erfolgte die Arbeitsaufteilung zwischen den Teams auf der Grundlage von Kontrakten, wobei der überwiegende Anteil (im Jahr 2012 rund zwei Drittel aller Antrittsbesuche) von den IC-Teams zu bewältigen war.

Bei – im Leitfaden Antrittsbesuche definiertem – Bedarf regten die IC-Teams nach erfolgter Neuaufnahme weitere Überprüfungsmaßnahmen an, wie z.B. eine Present Observation (siehe TZ 14 bis 16). Diese Anregungen für die BV-Teams erfolgten grundsätzlich elektronisch in den dafür vorgesehenen IT-Verfahren, sofern zuvor ein Antrittsbesuch

Organisation und Abläufe in den Finanzämtern

stattgefunden hatte. Ohne Antrittsbesuch war die Informationsweitergabe nur auf informeller Basis möglich, z.B. mit händischen Vermerken oder Excel-Listen. Dies führte zu einem Mehraufwand bei der Weiterleitung, Terminvormerkung und Archivierung; weiters fehlten dadurch wichtige Hinweise in den elektronischen Steuerakten.

- 9.2** Der RH anerkannte, dass die Verfahrensabläufe im Wesentlichen den Vorgaben des BMF entsprachen. Allerdings bemängelte er den Systembruch bei der Weitergabe von Informationen zwischen unterschiedlichen Organisationseinheiten der Finanzämter.

Er empfahl dem BMF, für eine vollständige elektronische Erfassung der Anregungen zur Durchführung abgabenrechtlicher Maßnahmen beim jeweiligen Steuerakt und für eine Weiterleitung an die zuständigen Organisationseinheiten im Finanzamt zu sorgen. Handschriftliche Vermerke bzw. Zusatzaufzeichnungen wären soweit wie möglich zu vermeiden. In Zeiten begrenzt vorhandener Personalressourcen sollten die Bediensteten von vermeidbaren Verwaltungstätigkeiten durch eine ausreichende IT-Unterstützung soweit wie möglich entlastet werden. Diese Maßnahmen könnten eine Arbeitserleichterung für die Finanzämter und eine umfassendere Archivierung wichtiger abgabenrechtlicher Informationen in den Steuerakten bewirken.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde in den Jahren 2014 und 2015 auf Basis des Modells Wien (Scanning aller Eingangsdokumente) der elektronische Akt flächendeckend umgesetzt werden. Damit seien sowohl die vollständige elektronische Erfassung der Anregungen als auch deren Weiterleitung an die zuständigen Organisationseinheiten bis Ende 2015 – ohne einen Systembruch – gewährleistet. Die handschriftlichen Vermerke bzw. Zusatzaufzeichnungen würden mit dem elektronischen Steuerakt der Vergangenheit angehören.*

Zielvereinbarungen

- 10.1** (1) Zielvereinbarungen waren ein zentrales Steuerungsinstrument des BMF. Bei jährlich stattfindenden Steuerungsmeetings¹⁵ legten die Teilnehmer die aus der Strategie des BMF abgeleiteten Jahresziele fest. Diese wurden auf die Regionen (Mitte, Ost, Süd, West, Wien) und in weiterer Folge auf die Finanzämter und dort auf die Teams aufgeteilt.

In den Zielvereinbarungen war u.a. die Zahl der durchzuführenden Antrittsbesuche als Indikator für die „Gestaltung der Kundenbeziehung zur Erhöhung der Abgabemoral“ enthalten.

¹⁵ Teilnehmer waren aus dem BMF der zuständige Sektionschef und der Gruppenleiter, die Regionalmanager sowie die Vorstände der Großbetriebsprüfung und der Steuerfahndung.

(2) Das BMF sah intern als bundesweites Ziel mindestens ein Drittel aller Neuaufnahmen – insbesondere die Fälle mit Vergabe einer UID-Nummer – für eine Risikoprüfung in Form eines Antrittsbesuchs vor. Dabei legte es bundesweite Ziele für 2010 bis 2012 zwischen 12.800 und 13.800 Antrittsbesuchen pro Jahr fest. Die Verteilung auf die Finanzämter erfolgte im Rahmen von regionalen Steuerungsmeetings.

In Ermangelung einer eindeutigen Definition der Neuaufnahmen (siehe TZ 8) berechnete der RH auf Basis der vom BMF erhaltenen Daten die Zahl der Neuaufnahmen. Dabei berücksichtigte er alle Fälle, bei denen eine Steuernummer bzw. eine UID-Nummer vergeben oder ein neuer Datensatz¹⁶ angelegt wurde.

Tabelle 2: Neuaufnahmen und Antrittsbesuche; 2010 bis 2012

Finanzamt	2010			2011			2012 ¹		
	Neuaufnahmen	Antrittsbesuche	Anteil in %	Neuaufnahmen	Antrittsbesuche	Anteil in %	Neuaufnahmen	Antrittsbesuche	Anteil in %
Klagenfurt	1.434	329	23	1.533	282	18	1.428	296	21
Salzburg-Land	1.660	326	20	1.668	325	19	1.526	291	19
Salzburg-Stadt	1.709	422	25	1.848	409	22	1.752	409	23
Wien 2/20/21/22	2.640	687	26	2.991	706	24	2.711	678	25

¹ Für 2012 waren die Daten bis November 2012 vorhanden; in der Tabelle sind sie hochgerechnet auf Jahreswerte.

Quellen: BMF (Stand November 2012); RH

Der Anteil der durchgeführten Antrittsbesuche gemessen an den Neuaufnahmen war für die Finanzämter unterschiedlich und bewegte sich zwischen 18 % (Finanzamt Klagenfurt 2011) und 26 % (Finanzamt Wien 2/20/21/22 2010). In keinem der vom RH überprüften Finanzämter erreichte der Anteil in den Jahren 2010 bis 2012 den vom BMF als internes Ziel definierten Wert von mindestens einem Drittel aller Neuaufnahmen.

Auch der Anteil der neu aufgenommenen Abgabepflichtigen mit UID-Nummer an den durchgeführten Antrittsbesuchen war unterschiedlich, wie eine Auswertung für 2012 zeigte¹⁷:

¹⁶ Anlegen eines Datensatzes: Es fand zwar ein Verfahren zur Neuaufnahme statt, dieses führte jedoch im betreffenden Jahr weder zur Vergabe einer Steuernummer noch einer UID-Nummer.

¹⁷ Die Berechnung enthält die in TZ 11 aufgezeigten Unschärfen hinsichtlich der Verknüpfung von Antrittsbesuchen zu vergebenen Steuernummern.

Organisation und Abläufe in den Finanzämtern

Tabelle 3: Anteil der neu aufgenommenen Abgabepflichtigen mit UID-Nummer an den durchgeführten Antrittsbesuchen; 2012

Finanzamt	Anteil in %
Klagenfurt	80
Salzburg-Land	86
Salzburg-Stadt	67
Wien 2/20/21/22	73

Quellen: BMF (Stand Februar 2013); RH

Der Anteil lag bei den vier überprüften Finanzämtern in einer Bandbreite von 67 % (Finanzamt Salzburg-Stadt) bis 86 % (Finanzamt Salzburg-Land).

(3) Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht, dass die vom RH überprüften Finanzämter die in ihren Zielvereinbarungen festgelegten Zielwerte bis auf eine Ausnahme erfüllten.

Tabelle 4: Antrittsbesuche Soll/Ist-Vergleich 2010 bis 2012

Finanzamt	2010		2011		2012	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
Klagenfurt	323	329	275	282	295	296
Salzburg-Land	320	326	309	325	314	291
Salzburg-Stadt	420	422	407	409	402	409
Wien 2/20/21/22	680	687	699	706	676	678

Quelle: BMF (Stand Februar 2013)

10.2 Der RH wies darauf hin, dass die Verteilung der Zielwerte auf die Finanzämter im Zusammenhang mit Antrittsbesuchen uneinheitlich erfolgte. Überdies erreichte das Ausmaß der Antrittsbesuche, gemessen an den Neuaufnahmen, in den vom RH überprüften Finanzämtern nicht den vom BMF als internes Ziel definierten Wert von mindestens einem Drittel. Weiters zeigte sich, dass bei den durchgeführten Antrittsbesuchen der Anteil der neu aufgenommenen Abgabepflichtigen mit UID-Nummer zwischen den vier überprüften Finanzämtern unterschiedlich war. Für Neuunternehmer war damit die Wahrscheinlichkeit, einen Antrittsbesuch zu erhalten, je nach Finanzamt nicht dieselbe.



Organisation und Abläufe in den
Finanzämtern



Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuer-
nummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

Der RH empfahl dem BMF, die Ziele in den Zielvereinbarungen und die damit verbundenen Aufgaben gleichmäßig auf die Finanzämter zu verteilen. Weiters wären die Wirkungen der Antrittsbesuche zu evaluieren und dementsprechend entweder die Anzahl der Antrittsbesuche zu erhöhen oder die Zielwerte (derzeit ein Drittel der Neuaufnahmen) anzupassen.

10.3 *Laut Stellungnahme werde das BMF ab 2014 dafür Sorge tragen, dass in den Regionen die Aufteilung der Antrittsbesuche bei Neuaufnahmen mit UID-Nummern auf die Finanzämter gleichmäßig erfolge. Antrittsbesuche würden einerseits in Richtung Betreuung von Jungunternehmern wirken, andererseits solle die Erschleichung von UID-Nummern verhindert werden. Eine Messung der Wirkung der Antrittsbesuche könne nur insofern erfolgen, als festgestellt werde, in wie vielen Fällen die Vergabe einer UID-Nummer abgelehnt werde. Dies würde aber keine Rückschlüsse ermöglichen, ob die Zahl der Antrittsbesuche zu erhöhen oder die Zielwerte anzupassen wären.*

10.4 Der RH gab zu bedenken, dass das BMF derzeit keine Aussagen über die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit von Maßnahmen wie bspw. von Antrittsbesuchen treffen kann, wenn deren Wirkungen nicht bekannt sind. Die Festlegung der Anzahl von Antrittsbesuchen als Zielwert in den Zielvereinbarungen kann daher derzeit mangels objektiver Entscheidungsgrundlagen nur ressourcengesteuert und nicht nach inhaltlichen Gesichtspunkten erfolgen.

Elektronische Unterstützung bei Antrittsbesuchen

11.1 (1) Die Finanzämter waren dazu angehalten, bei einer Neuaufnahme die Grunddaten elektronisch zu erfassen. Falls ein Antrittsbesuch erfolgen sollte, war dieser Umstand als Maßnahme des Erhebungsdienstes in derselben Datenbank elektronisch anzumerken. Bei Abruf dieses Falles im IT-System des Prüfdienstes (Prüfverwaltungsprogramm BP 2000) konnten die Grunddaten mit der bereits vergebenen Subjektidentifikation übernommen werden. Für den Fall einer nachfolgenden Neuaufnahme war die dann vergebene Steuernummer mit dem Überprüfungsfall im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 verknüpft und auswertbar.

Das BMF informierte die Finanzämter im Jahr 2010 über die korrekte Vorgangsweise und stellte überdies eine Checkliste zur Verfügung.

(2) Die vom RH überprüften Finanzämter hielten sich bei der Datenerfassung nicht in allen Fällen an die Vorgaben des BMF. Diesfalls fehlten korrekte Informationen über die Ergebnisse der Antrittsbesuche in den elektronischen Steuerakten, weil keine elektronische Verknüp-

Organisation und Abläufe in den Finanzämtern

fung zwischen dem Steuerakt und dem Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 hergestellt war. Auswertungen über jene Fälle, bei denen es nach einem Antrittsbesuch zu keiner Neuaufnahme kam, waren daher wenig aussagekräftig.

Die folgende Tabelle gibt anhand der bestehenden Datenlage Auskunft über die Zahl der Antrittsbesuche, bei denen keine nachfolgenden Neuaufnahmen ersichtlich waren (d.h. bei denen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 keine Steuernummern vorhanden waren):

Tabelle 5: Anzahl der Antrittsbesuche ohne ersichtliche Neuaufnahme 2010 bis 2012			
	2010	2011	2012
Finanzamt Klagenfurt			
Antrittsbesuche	329	282	296
<i>davon ohne ersichtliche Neuaufnahme</i>	24	1	1
<i>Anteil in %</i>	7,3	0,4	0,3
Finanzamt Salzburg–Land			
Antrittsbesuche	326	325	291
<i>davon ohne ersichtliche Neuaufnahme</i>	194	87	27
<i>Anteil in %</i>	59,5	26,8	9,3
Finanzamt Salzburg–Stadt			
Antrittsbesuche	422	409	409
<i>davon ohne ersichtliche Neuaufnahme</i>	191	148	127
<i>Anteil in %</i>	45,3	36,2	31,1
Finanzamt Wien 2/20/21/22			
Antrittsbesuche	687	706	678
<i>davon ohne ersichtliche Neuaufnahme</i>	103	80	80
<i>Anteil in %</i>	15,0	11,3	11,8

Quelle: BMF (Stand Februar 2013)

Im Finanzamt Salzburg–Land hätten demnach im Jahr 2010 bis zu 59,5 % aller Antrittsbesuche zu keiner nachfolgenden Neuaufnahme geführt, im Finanzamt Salzburg–Stadt 45,3 %. Näherungsweise Auswertungen in beiden Salzburger Finanzämtern ergaben, dass tatsächlich wesentlich mehr Neuaufnahmen nach Antrittsbesuchen erfolgten.

(3) Weiters war seitens des BMF die verpflichtende Archivierung aller Prüfungsmaßnahmen beginnend mit 1. Jänner 2010 angeordnet. Bei den vier überprüften Finanzämtern war die Archivierung im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 nicht gleichermaßen umgesetzt. So nutzte ein Finanzamt die Archivierung für Antrittsbesuche gar nicht.

- 11.2** Der RH bemängelte, dass zuverlässige Auswertungen der Vergabepaxis von Steuernummern – insbesondere im Zusammenhang mit Antrittsbesuchen – mangels einheitlicher Vorgangsweisen der Finanzämter nicht möglich waren. Er wies kritisch darauf hin, dass die Archivierung der Prüfungsmaßnahmen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 nicht in allen vier überprüften Finanzämtern gleichermaßen umgesetzt war.

Der RH empfahl dem BMF, die Einhaltung der Abläufe rund um Antrittsbesuche elektronisch sicherzustellen. Weiters empfahl er dem BMF, die Einhaltung der eigenen Vorgaben betreffend Archivierung der Prüfungsmaßnahmen sicherzustellen und verwies in diesem Zusammenhang auf die inhaltsgleiche Empfehlung in seinem Bericht über die gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben, Reihe Bund 2012/6, TZ 24.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien die Abläufe rund um Antrittsbesuche eindeutig geregelt und elektronisch unterstützt. Das BMF sehe daher keinen weiteren Regelungsbedarf, werde jedoch die Empfehlung des RH im Rahmen der institutionalisierten Fachvorstandsnetzungen dahingehend thematisieren, dass die Einhaltung der bestehenden Regelungen im Rahmen von Qualitätssicherungsmaßnahmen überprüft werde. Die Archivierung von Prüfungsmaßnahmen sei im Detail im Organisationshandbuch und erlassmäßig geregelt. Die diesbezügliche Umsetzung liege in der Verantwortung des Vorstandes/Fachvorstandes. Das BMF werde dafür Sorge tragen, dass die Einhaltung der bestehenden Regelungen im Rahmen von Qualitätssicherungsmaßnahmen überprüft werde.*
- 11.4** Der RH nahm zustimmend zur Kenntnis, dass die Abläufe rund um Antrittsbesuche elektronisch unterstützt seien, wiederholte jedoch seine Empfehlung nach Sicherstellung der Einhaltung der Abläufe. Das BMF sollte daher für eine diesbezügliche Evaluierung sorgen.

Organisation und Abläufe in den Finanzämtern

Anlass für die Vergabe einer UID-Nummer

12.1 (1) Die Vergabe der UID-Nummer erfolgte bei vorsteuerabzugsberechtigten Unternehmern in der Regel mit der Vergabe der Steuernummer, ohne dass hierfür ein gesonderter Antrag erforderlich war. Die UID-Nummer war grundsätzlich ab dem Folgetag nach der Vergabe durch das Finanzamt gültig. Eine rückwirkende Vergabe war nicht möglich.

Darüber hinaus konnten nicht vorsteuerabzugsberechtigte Unternehmer (z.B. Kleinunternehmer¹⁸, Ärzte, pauschalierte Land- und Forstwirte) eine UID-Nummer auf Antrag erhalten, wenn sie diese u.a. für innergemeinschaftliche Lieferungen oder Erwerbe benötigten. Dies bedeutete einen administrativen Mehraufwand für die Finanzverwaltung, weil über einen gesonderten Antrag nach einer Überprüfung abzusprechen war. Überdies bestand bei diesen Fällen ein erhöhtes Abgabensrisiko, dem durch regelmäßige Kontrollen über das Weiterbestehen der Anspruchsvoraussetzungen und allfällige Begrenzungen der UID-Nummern zu begegnen wäre.

In den Datenbanken der Finanzverwaltung waren die von Amts wegen und die auf Antrag vergebenen UID-Nummern nicht voneinander zu unterscheiden.

(2) Nachstehende Tabelle zeigt die Anzahl der in den Jahren 2009 bis 2012 vergebenen UID-Nummern in den vom RH überprüften Finanzämtern.

Tabelle 6: Anzahl der neu vergebenen UID-Nummern 2009 bis 2012					
Finanzamt	2009	2010	2011	2012 ¹	Veränderung 2009 bis 2011
	Anzahl				in %
Klagenfurt	972	1.001	1.100	955	13,2
Salzburg-Land	1.030	1.191	1.239	1.086	20,3
Salzburg-Stadt	1.005	1.121	1.172	1.046	16,6
Wien 2/20/21/22	1.839	2.070	2.206	1.866	20,0

¹ Für 2012 waren die Daten bis November 2012 vorhanden.

Quelle: BMF (Stand November 2012)

¹⁸ § 6 Abs. 1 Z 27 UStG 1994: Ein Kleinunternehmer ist ein Unternehmer, dessen Umsätze im Veranlagungszeitraum 30.000 EUR nicht übersteigen.



Organisation und Abläufe in den
Finanzämtern



Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuer-
nummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

12.2 Der RH bemängelte, dass eine (elektronische) Differenzierung zwischen den von Amts wegen und den auf Antrag vergebenen UID-Nummern nicht möglich war. Er hielt eine derartige Kennzeichnung für zweckmäßig, weil dadurch das mit der Vergabe von UID-Nummern verbundene Abgabenerisiko gezielt überprüft und der personelle Aufwand für die Beurteilung und Steuerung des Ressourceneinsatzes erhoben werden könnte.

Er empfahl dem BMF, UID-Nummern nach dem Anlass der Vergabe – von Amts wegen oder auf Antrag – elektronisch zu kennzeichnen, um gezielt abgabenrechtlich relevante Auswertungen zu ermöglichen.

12.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei die technische Umsetzung dieser Empfehlung nur dann sinnvoll, wenn daran entsprechende Kontrollmaßnahmen geknüpft werden könnten. Das BMF beabsichtige derzeit keine Veränderung der bestehenden Kontrollstrategie und verfüge auch über keine Feststellungen, dass Vergaben von UID-Nummern auf Antrag generell als Risikofall einzustufen seien.*

12.4 Der RH wies darauf hin, dass die Vergabe von UID-Nummern auf Antrag gegenüber jener von Amts wegen einen Mehraufwand für die Finanzverwaltung verursachte; dabei bestand auch noch ein erhöhtes Abgabenerisiko wegen möglicher Scheinselbständigkeit, Scheinleistungen und Betrugsanfälligkeit. Die Kenntnis über die damit verbundenen Fallzahlen wäre einerseits bei der Berechnung des Personalbedarfs sowie der gleichmäßigen Verteilung des Personals, andererseits für Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Risikomanagement des BMF zweckmäßig.

Klassifikation der
Wirtschaftstätigkeit
(ÖNACE)

13.1 Eine Systematik der Wirtschaftstätigkeiten dient der Klassifizierung von Unternehmen, Betrieben, Arbeitsstätten und ähnlichen wirtschaftlichen Einheiten und ist damit eine wesentliche Grundlage für die Erstellung einer großen Anzahl verschiedenster Statistiken¹⁹. Ab 1. Jänner 2008 ist in der EU die revidierte Wirtschaftstätigkeitenklassifikation NACE Rev. 2 anzuwenden; in Österreich gilt eine nationale Version ÖNACE. Jeder Wirtschaftstätigkeit ist ein Code zugeordnet; diese Codes waren im Internet für jeden frei abrufbar²⁰.

Die Finanzämter hatten bei einer Neuaufnahme u.a. den zutreffenden Code zur Klassifikation der Wirtschaftstätigkeit (ÖNACE) elektronisch zu erfassen. In den Fragebögen zur steuerlichen Neuaufnahme muss-

¹⁹ System der Wirtschaftstätigkeiten ÖNACE 2008, Band 1: Einführung, Grundstruktur, Erläuterungen; Statistik Austria; 2008

²⁰ http://www.statistik.at/KDBWeb/kdb_VersionAuswahl.do (letzter Zugriff 15. Juni 2013)

Organisation und Abläufe in den Finanzämtern

ten die Antragsteller ihre wirtschaftliche Tätigkeit anführen, nicht jedoch den ÖNACE-Code.

- 13.2** Die fehlenden ÖNACE-Codes führten in den IC-Teams zu einem Mehraufwand bei der Suche des richtigen Codes. Weiters ergaben sich durch die von den IC-Teams statt vom Antragsteller getroffene Zuordnung Unsicherheiten bei der korrekten Erfassung in den Datenbanken der Finanzverwaltung.

Der RH empfahl dem BMF, den im Internet frei abrufbaren ÖNACE-Code als Datenfeld in den Fragebögen zur Neuaufnahme aufzunehmen, um den Mehraufwand für die IC-Teams zu verringern.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde dieser Vorschlag des RH im Rahmen der Implementierung der Grunddatenverwaltung neu (GDV) behandelt werden.*

Present Observation

- 14.1** (1) Nach den Vorgaben der EU²¹ hatten die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die Angaben, die Steuerpflichtige und nicht steuerpflichtige Personen machten, um eine UID-Nummer zu erhalten, ihrer Beurteilung nach vollständig und richtig waren.

Dazu hatten die Mitgliedstaaten die gemäß den Ergebnissen ihrer Risikoanalyse erforderlichen Verfahren zur Überprüfung dieser Angaben vorzusehen. Diese Verfahren waren in der Regel vor der Erteilung der UID-Nummer oder, falls vor der Erteilung nur eine vorläufige Überprüfung vorgenommen wurde, binnen höchstens sechs Monaten nach Erteilung der UID-Nummer durchzuführen.

(2) In Österreich hatten die Finanzämter die Möglichkeit, Fälle nach einer Neuaufnahme weiter zu beobachten und periodisch zu überprüfen, wenn sie im Rahmen eines Antrittsbesuchs (siehe TZ 8 bis 11) nicht alle Risikofaktoren erkennen bzw. klären konnten. Diese sogenannte Present Observation war gemäß den Vorgaben des BMF von den mit dem Antrittsbesuch befassten Bediensteten der IC-Teams oder der Teams Finanzpolizei anzuregen und grundsätzlich in Form einer Nachschau gemäß § 144 BAO im Regelfall durch das zuständige BV-Team innerhalb von zwölf Monaten nach Betriebseröffnung durchzuführen oder begründet zu widerrufen.

²¹ Art. 22 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010

(3) In den vom RH überprüften Finanzämtern erfolgte die Durchführung erstmaliger Außendienstmaßnahmen im Rahmen von Present Observations grundsätzlich unter Ausnutzung dieser Jahresfrist.

- 14.2** Der RH erachtete die Beobachtung im Rahmen einer Present Observation als wichtiges Instrument zur Beurteilung der Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben im Rahmen von Neuaufnahmen. Er wies allerdings darauf hin, dass diese Maßnahme in der derzeitigen Form von einem vorherigen Antrittsbesuch abhängig war. Eine Ausweitung der Möglichkeit von Present Observations auf alle Neuaufnahmen würde eine Verbreiterung der von der EU geforderten Risikoanalyse zur Überprüfung der Angaben von Abgabepflichtigen und damit insgesamt eine Risikominderung bewirken.

Weiters merkte der RH an, dass das BMF für die Überprüfungsmaßnahmen im Rahmen der Present Observation bis zu zwölf Monate vorsah, ungeachtet dessen, ob eine UID-Nummer aufrecht war. Der Zeitraum war damit doppelt so lange wie der von der EU festgelegte.

Der RH empfahl dem BMF, Present Observations auch ohne vorherige Antrittsbesuche zu ermöglichen. Weiters wären – falls erforderlich – Außendienstmaßnahmen im Rahmen von Present Observations bei neu vergebenen UID-Nummern im Sinne der EU-Vorgaben innerhalb von sechs Monaten nach der Neuaufnahme durchzuführen.

- 14.3** *Laut Stellungnahme werde das BMF die Anregung, Present Observations auch ohne vorherige Antrittsbesuche zu ermöglichen, aufgreifen. Für eine Umsetzung bedürfe es einer EDV-Umstellung, über deren Zeitpunkt noch keine Aussage getroffen werden könne. Weiters pflichtete das BMF dem RH insofern bei, als eine erste Kontrollhandlung im Rahmen einer Present Observation innerhalb der ersten sechs Monate durchgeführt werden solle. Das BMF wolle aber die vorgesehene Möglichkeit, eine Present Observation auf bis zu zwölf Monate nach einem Antrittsbesuch auszudehnen, weiter beibehalten.*

- 14.4** Der RH wertete es als positiv, dass das BMF seine Empfehlung einer zeitnahen Durchführung von Present Observations grundsätzlich befürwortete. Er regte in diesem Zusammenhang an, den Finanzbediensteten die gewünschte Durchführung von Present Observations bei neu vergebenen UID-Nummern innerhalb von sechs Monaten nach der Neuaufnahme in geeigneter Weise zu kommunizieren und deren Einhaltung sicherzustellen.

Organisation und Abläufe in den Finanzämtern

15.1 (1) Mit der elektronischen Anregung zur Durchführung einer Present Observation setzte das IC-Team auch einen Termin, zu dem das zuständige BV-Team Kenntnis von der durchzuführenden Maßnahme erlangte. Diese Terminsetzung lag im Ermessen der IC-Teams: Der Termin der In-Kennntnis-Setzung konnte in einem Zeitraum von bis zu einem Jahr nach der elektronischen Erfassung der Anregung liegen.

(2) In den vom RH überprüften Finanzämtern war die Terminsetzung unterschiedlich und lag nach Angaben der überprüften Finanzämter überwiegend zwischen einem Tag und sechs Monaten nach elektronischer Erfassung der Anregung.

15.2 Der RH wies auf die je Finanzamt unterschiedliche Terminsetzung für Present Observations durch die IC-Teams hin. Er erachtete es im Hinblick auf die Planung und Durchführung von notwendigen Überprüfungshandlungen für zweckmäßig, dass die BV-Teams so rasch wie möglich von wichtigen Terminen Kenntnis erlangten.

Der RH empfahl dem BMF, dafür zu sorgen, dass den BV-Teams beabsichtigte Present Observations so rasch wie möglich gemeldet werden.

15.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei diese Empfehlung bereits umgesetzt.*

16.1 (1) Die elektronische Anregung einer Present Observation war nur nach einem vorangegangenen Antrittsbesuch möglich (siehe TZ 14). Sollte nach Ansicht des IC-Teams bei Fällen ohne Antrittsbesuch dennoch eine Überprüfungsmaßnahme stattfinden, konnte das IC-Team das dafür zuständige BV-Team davon nur informell in Kenntnis setzen (siehe TZ 9). Eine derartige Überprüfungsmaßnahme konnte – auch bei gleichem Inhalt wie eine Present Observation nach vorangegangenem Antrittsbesuch – elektronisch nicht als Present Observation erfasst werden.

(2) Führte das BV-Team vor dem gesetzten Termin einer Present Observation – etwa wegen mangelnder Kenntnis dieses Termins – z.B. eine Umsatzsteuersonderprüfung²² durch, wurde die Terminvormerkung für die Present Observation automatisch gelöscht. Somit unterblieb auch in diesen Fällen eine elektronische Erfassung als Present Observation.

²² Randzahl 1831 der Umsatzsteuerrichtlinien 2000 des BMF: Überprüfungsmaßnahme des Außendienstes im Bereich der Umsatzsteuer



Organisation und Abläufe in den
Finanzämtern



Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuer-
nummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

(3) Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die bundesweit angeregten und in den Datenbanken der Finanzverwaltung als „tatsächlich durchgeführt“ erfassten Present Observations:

Tabelle 7: Bundesweit elektronisch angeregte und als durchgeführt erfasste Present Observations			
Present Observation	2010	2011	2012
	Anzahl		
angeregt zur Present Observation	1.612	2.556	2.505
als durchgeführt erfasste Present Observations	177	637	918
	in %		
Anteil der als durchgeführt erfassten Present Observations (gerundet)	11,0	24,9	36,6

Quellen: BMF (Stand Februar 2013); RH

Die als durchgeführt erfassten Present Observations nahmen zwar von 2010 bis 2012 insgesamt zu, gegenüber den gemeldeten Fällen betrug deren Anteil allerdings selbst 2012 nur 36,6 %.

(4) Bei den vom RH überprüften Finanzämtern wies die Anzahl der als durchgeführt erfassten Present Observations große Unterschiede auf:

Organisation und Abläufe in den Finanzämtern

Tabelle 8: Angeregte und als durchgeführt erfasste Present Observations in den vom RH überprüften Finanzämtern			
	2010	2011	2012
Finanzamt Klagenfurt			
angeregt zur Present Observation	128	176	171
als durchgeführt erfasste Present Observations	5	75	81
Anteil in %	3,9	42,6	47,4
Finanzamt Salzburg–Land			
angeregt zur Present Observation	56	81	67
als durchgeführt erfasste Present Observations	0	9	18
Anteil in %	0,0	11,1	26,9
Finanzamt Salzburg–Stadt			
angeregt zur Present Observation	127	129	149
als durchgeführt erfasste Present Observations	1	4	3
Anteil in %	0,8	3,1	2,0
Finanzamt Wien 2/20/21/22			
angeregt zur Present Observation	108	137	126
als durchgeführt erfasste Present Observations	34	82	56
Anteil in %	31,5	59,9	44,4

Quellen: BMF (Stand Februar 2013); RH

(5) Drei der vom RH überprüften Finanzämter führten zusätzliche Aufzeichnungen über durchgeführte Maßnahmen, die als Present Observations angeregt, aber nicht als solche in den Datenbanken der Finanzverwaltung erfasst waren. Eine zuverlässige Auswertung über die Durchführung aller bundesweit angeregten Present Observations war daher nicht möglich.

16.2 Der RH kritisierte, dass durchgeführte Maßnahmen auf Basis von angeregten Present Observations nicht durchgehend als solche elektronisch erfasst waren. Dadurch waren zuverlässige Vergleiche und Auswertungen auch dann nicht möglich, wenn (einzelne) Finanzämter zusätzliche Aufzeichnungen führten. Dem BMF fehlten dadurch Informationen für Steuerungszwecke.



Organisation und Abläufe in den
Finanzämtern



Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuer-
nummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

Der RH empfahl dem BMF sicherzustellen, dass bei Maßnahmen der Finanzämter, die nach angeregten Present Observations erfolgen, auch die Present Observation-Anregung in den Datenbanken der Finanzverwaltung erfasst und bundesweit auswertbar wird.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei diese Empfehlung bereits umgesetzt.*

Begrenzung von
UID-Nummern

17.1 UID-Nummern wurden – im Unterschied zu Steuernummern – nach Wegfall der Voraussetzung für die steuerliche Erfassung nicht gelöscht, sondern in den elektronischen Systemen als ungültig ausgewiesen; damit wurde ihre Gültigkeit begrenzt (siehe TZ 5).

Jede Begrenzung einer UID-Nummer erfolgte mit Bescheid. Bei der elektronischen Erledigung war ein Code anzumerken, der entweder eine automatisierte oder eine händische Bescheidbegründung auslöste. Im ersten Fall war nur ein Begründungstext vorgesehen, der auf eine UID-Begrenzung auf Antrag Bezug nahm. Nach den Angaben der überprüften Finanzämter kam dieser Begründungstext auch bei anderen, nicht passenden Sachverhalten zur Anwendung. Allfällige händische Begründungen kamen dagegen nur selten vor.

Die tatsächlichen Gründe für erfolgte Begrenzungen waren daher größtenteils nur durch zeitaufwändige Erhebungen im jeweiligen Einzelfall möglich; elektronische Vermerke zu den Gründen waren nicht vorgesehen.

17.2 Der RH bemängelte, dass Begrenzungsbescheide unrichtige Begründungen enthielten und dass mangels einer detaillierten elektronischen Erfassung der Auslöser-Sachverhalte für UID-Begrenzungen keine diesbezüglichen Auswertungen möglich waren. Deshalb konnte das BMF auch keine Auswertungen über etwaige finanzamtsweise Auffälligkeiten durchführen.

Der RH empfahl dem BMF, dafür zu sorgen, dass die Finanzämter die unterschiedlichen Gründe für UID-Begrenzungen elektronisch und leicht auswertbar erfassen können. Im Sinne der Rechtssicherheit und der Verfahrensökonomie wären derartige elektronische Vermerke mit einer korrekten automatisierten Bescheidbegründung zu verknüpfen. Weiters sollte das BMF die Auslöser für UID-Begrenzungen regelmäßig auswerten.

17.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde der Vorschlag des RH hinsichtlich differenzierter elektronischer Erfassung und korrekter Bescheidbegründungen im Rahmen der Implementierung der Grunddatenverwal-*

Organisation und Abläufe in den Finanzämtern

tung neu (GDV) behandelt werden. Die Empfehlung zu regelmäßigen Auswertungen sei bereits bei der internen Evaluierung des Risikomanagements im BMF thematisiert worden. Aufgrund der Ergebnisse der Evaluierung solle eine Differenzierung der Begrenzungs-Codes erfolgen. Dadurch werde eine regelmäßige und automatisierte Auswertung möglich sein. Die Umsetzung sei allerdings abhängig von den zur Verfügung gestellten budgetären Mitteln.

- 18.1** Die Finanzämter erhielten Informationen über die wirtschaftliche Gebahrung von Unternehmen u.a. vom zentralen GewerbeRegister im BMWFJ. Während die Mitteilung über eine Unternehmensgründung automatisiert erfolgte, mussten die Finanzbediensteten allfällige wirtschaftliche Veränderungen – wie bspw. Betriebsaufgaben – aktiv abfragen. Dies führte laut Auskunft der überprüften Finanzämter zu einem erhöhten Ressourcenaufwand und zu Verzögerungen bei der Beurteilung, ob UID-Nummern zu begrenzen waren.
- 18.2** Der RH erachtete den automatisierten Austausch von Informationen zwischen Behörden als zweckmäßig für die Beurteilung von abgabenrechtlich relevanten Sachverhalten. Er sah keinen Grund für die Differenzierung, der Finanzverwaltung zwar Informationen über Unternehmensgründungen zur Verfügung zu stellen, nicht jedoch auch über nachfolgende Veränderungen. Das frühzeitige Wissen über die wirtschaftlichen Verhältnisse von Unternehmen und deren Veränderungen war wesentlich, um möglichst rasch über abgabenrechtlich relevante Maßnahmen, wie etwa die Begrenzung von UID-Nummern, entscheiden zu können.

Der RH empfahl dem BMF, einen automatisierten Informationsfluss aus dem zentralen GewerbeRegister zu den Finanzämtern nicht nur hinsichtlich der Unternehmensgründungen, sondern auch hinsichtlich der nachfolgenden wirtschaftlichen Veränderungen von Unternehmen sicherzustellen.

- 18.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei geplant, dass Daten des zentralen GewerbeRegisters in das Unternehmensregister einfließen sollen. Durch den Datenabgleich des BMF mit dem Unternehmensregister sei sichergestellt, dass auch die nachfolgenden wirtschaftlichen Veränderungen im Verfahren zur Verfügung stehen würden.*

Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

Risikomanagement

Risikopotenzial der UID-Nummer

19.1 (1) Die Vergabe einer UID-Nummer ermöglichte dem Unternehmer die Teilnahme am innergemeinschaftlichen Umsatzsteuer-System im Binnenmarkt. Der Warenverkehr in andere Mitgliedstaaten blieb steuerfrei, wenn der liefernde Unternehmer und sein Geschäftspartner jeweils über eine gültige UID-Nummer verfügten und dies nachweisen konnten.

Das abgabenrelevante Risiko von UID-Nummern reichte dabei von der Verwendung einer UID-Nummer mit steuerbefreiender Wirkung für nichtunternehmerische Zwecke über die missbräuchliche Verwendung einer gültigen UID-Nummer durch nichtberechtigte Personen unter Vortäuschung einer falschen Identität bis zur vorsätzlichen Teilnahme an Umsatzsteuerbetrugsketten oder Karussellbetrug.

(2) Die Europäische Kommission veröffentlichte im Oktober 2009 eine Studie über die „Mehrwertsteuerlücke in der EU“ in 24 EU-Mitgliedstaaten. In der Berechnung waren u.a. Steuerbetrug, legale Steuervermeidung sowie Steuerausfälle aufgrund von Insolvenzen enthalten. Im Zeitraum von 2000 bis 2006 betrug demnach diese Mehrwertsteuerlücke insgesamt 743,5 Mrd. EUR.

Allein für 2006 ergab die Schätzung eine Mehrwertsteuerlücke von insgesamt 106,712 Mrd. EUR; das entsprach einem Anteil von 12 % an der theoretischen Umsatzsteuerschuld. Für Österreich wies die Studie eine Mehrwertsteuerlücke von 3,108 Mrd. EUR bzw. einen Anteil von 14 % an der theoretischen Umsatzsteuerschuld aus. Griechenland war Spitzenreiter mit 30 %, der niedrigste Anteil war mit 1 % für Luxemburg ausgewiesen.

(3) Eine Projektgruppe der EU legte 2008 der Europäischen Kommission einen Bericht zur Einführung von allgemeinen Minimum-Standards für die Vergabe und Begrenzung von UID-Nummern vor.²³ Ausgangspunkt war die Feststellung, dass die UID-Nummer eine entscheidende Rolle im EU-weiten Umsatzsteuersystem spiele, weil diese die Steuerfreiheit von innergemeinschaftlichen wirtschaftlichen Tätigkeiten ermögliche (siehe TZ 7).

Als Minimum-Standard zur Begrenzung des Risikopotenzials wäre eine UID-Nummer jedenfalls dann zu begrenzen, wenn der Unternehmer keine wirtschaftliche Tätigkeit mehr ausübt. Indikatoren dafür wären u.a., wenn

²³ European Commission, Directorate-General Taxation and Customs Union, Anti-Tax fraud-Strategy, TAXUD D4-DOC(2008), ATFS Nr. 080, 3. Juni 2008

Risikomanagement

- im Finanzamt keine Steuererklärungen einlangten (sowohl Jahresumsatzsteuererklärung als auch Umsatzsteuervoranmeldungen);
- die einlangenden Steuererklärungen nicht oder mit Nullwerten ausgefüllt waren;
- im Finanzamt keine Zusammenfassenden Meldungen²⁴ einlangten;
- der Unternehmer keine Umsatzsteuerzahlungen leistete.

Falls diese Umstände für längstens ein Jahr bestanden, sollte die Finanzbehörde die Gültigkeit der UID-Nummer überprüfen. Umgehend wäre eine UID-Nummer eines „missing traders“ zu begrenzen. Ebenso wäre bei Insolvenzen vorzugehen.

Einige der Empfehlungen der Projektgruppe fanden 2010 Eingang in eine Verordnung der EU²⁵ (siehe TZ 6).

(4) Im Jahr 2010 veröffentlichten der deutsche Bundesrechnungshof und die Oberste Rechnungskontrollbehörde der Tschechischen Republik einen Bericht über eine parallele Prüfung zum Thema „Verwaltung der Umsatzsteuer in der Tschechischen Republik und in der Bundesrepublik Deutschland“. Der Bericht hielt fest, dass der Umsatzsteuerbetrug ein in der EU verbreitetes Phänomen sei, weshalb es einer engen Zusammenarbeit zwischen den Rechnungshöfen bedürfe. Allerdings könne kein EU-Mitgliedstaat allein ein wirksames Risikomanagementsystem entwickeln.

Beide Rechnungshöfe hielten gemeinsame Regelungen für die Begrenzung von UID-Nummern für wichtig, um Umsatzsteuerbetrug vorbeugend zu bekämpfen.

(5) Das BMF gab im April 2013 in einer parlamentarischen Anfragebeantwortung²⁶ das Ausmaß des abgabenrechtlichen Risikos in Österreich bekannt. Demnach konnten 2012 im Rahmen von Außenprüfungen 185 Fälle von „Karussellbetrug“ mit einem Gesamtbetrag von 58,7 Mio. EUR festgestellt werden. Dabei handelte es sich ausschließ-

²⁴ Am Binnenmarkt beteiligte Unternehmer haben monatlich oder quartalsweise zusätzlich zu allfälligen Umsatzsteuervoranmeldungen und neben der jährlichen Umsatzsteuererklärung eine Zusammenfassende Meldung (ZM) beim zuständigen Finanzamt einzureichen. In der ZM sind die UID-Nummern der jeweiligen Geschäftspartner und der Gesamtwert aller an diese ausgeführten innergemeinschaftlichen Umsätze (Lieferungen und Dienstleistungen) für den Meldezeitraum anzugeben. Die in den ZM enthaltenen Informationen werden von den Mitgliedstaaten regelmäßig ausgetauscht.

²⁵ Verordnung (EU) Nr. 904/2010

²⁶ 13915/AB XXIV. GP

Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuer- nummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

lich um aufgedeckte und im Prüfungsverfahren abgeschlossene Fälle. Eine Schätzung des potenziellen Volumens lag dem BMF nicht vor.

(6) Eine Studie aus 2013²⁷ bezifferte das Ausmaß der klassischen Steuerhinterziehung in Österreich inklusive des Karussellbetrugs bzw. des Umsatzsteuerbetrugs für 2012 mit 1,85 Mrd. EUR.

19.2 Nach Ansicht des RH verdeutlichten die angeführten Zahlen das hohe Risikopotenzial der UID-Nummern und die große Bedeutung wirksamer Kontrollen durch die nationalen Steuerverwaltungen.

Maßnahmen zum
Risikomanagement in
Österreich

20.1 Nach Vorgaben des BMF waren UID-Nummern restriktiv zu vergeben, um potenziellen Steuerbetrügerei keinen Zugang zum System zu eröffnen und um Umsatzsteuerbetrug vorzubeugen. Das BMF hatte bspw. folgende risikomindernde Maßnahmen vorgesehen, die auch zur Anwendung gelangten:

- Risikoanalyse vor einer Neuaufnahme;
- Antrittsbesuch bei ausgewählten Fällen vor einer Neuaufnahme;
- Anregung von weiteren Maßnahmen durch die BV-Teams nach einer Neuaufnahme;
- Present Observation bei Risikofällen;
- Kontrollen im Rahmen des Fair-Play-Projekts „Erstes Unternehmerjahr“²⁸;
- automatisierte Überwachung von Umsatzsteuervoranmeldungen;
- Kontrolle der Zusammenfassenden Meldungen;
- Bestätigungsverfahren zur Abfrage von gültigen UID-Nummern;

²⁷ Schattenwirtschaft, Sozialbetrug und Steuerhinterziehung in Österreich: Wer verursacht wie viel? Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Friedrich Schneider, Institut für Volkswirtschaftslehre, Johannes Kepler Universität Linz; 18. März 2013

²⁸ Das BMF verfolgte bei Neuunternehmern das Ziel, die Grundlage für eine positive Zusammenarbeit in steuerlichen Angelegenheiten – „Fair Play“ – zu legen. Dazu dienten im ersten Unternehmerjahr Antrittsbesuche, Kontakte im Bereich der Umsatzsteuer (nach drei bis sechs Monaten mit einer Umsatzsteuer-Nachschau oder einer Umsatzsteuer-sonderprüfung) sowie Abschlussgespräche nach einem Jahr.

Risikomanagement

- elektronischer Vergleich der Angaben in den Steuererklärungen mit den im Mehrwertsteuer-Informationen-Austausch-System (MIAS) vorhandenen Daten;
- Durchführung einer bundesweiten MIAS-Aktion 2010 mit dem Schwerpunkt innergemeinschaftliche Erwerbe;
- Serienbriefaktion betreffend ungültige UID-Nummern in zusammenfassenden Meldungen von inländischen Unternehmen;
- Bearbeitung von Listen²⁹ aus dem MIAS durch die Finanzämter bzw. Veranlassen einer Korrektur durch die Unternehmen;
- Umsatzsteuersonderprüfungen oder Betriebsprüfungen;
- Amtshilfeverfahren im Wege des Central Liaison Office³⁰;
- Zusammenarbeit mit anderen EU-Mitgliedstaaten im Rahmen von EUROFISC³¹.

20.2 Der RH verwies auf die Diskrepanz zum Bericht der Europäischen Kommission vom Jänner 2012 über die nationalen Kontrollverfahren im Zusammenhang mit der Vergabe und Begrenzung von UID-Nummern (siehe TZ 7).

Begrenzung von UID-Nummern aus Sicht des Risikomanagements

EU-Vorgaben zur Begrenzung von UID-Nummern

21 Nach den Vorgaben der EU³² stellten die Mitgliedstaaten sicher, dass UID-Nummern zumindest in folgenden Fällen als ungültig ausgewiesen (begrenzt) wurden:

- wenn eine Person mitteilt, dass sie ihre wirtschaftliche Tätigkeit aufgegeben hat;
- wenn eine Person nach Auffassung der zuständigen Steuerbehörde ihre wirtschaftliche Tätigkeit aufgegeben hat; das kann die Behörde annehmen, wenn die Person ein Jahr nach Ablauf der Frist für die

²⁹ Differenzen und Listen der ungültigen UID-Nummern (sogenannte 0_MCTL = automatischer Bericht der anderen Mitgliedstaaten, der ungültige UID-Nummern in den ZM rückmeldet)

³⁰ Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010

³¹ Europäisches Netzwerk zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs; Art. 33 ff. der Verordnung (EU) Nr. 904/2010

³² Art. 23 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010

Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

Abgabe der ersten Umsatzsteuererklärung bzw. für die Übermittlung der ersten Zusammenfassenden Meldung dieser Verpflichtung nicht entsprochen hat;

- wenn eine Person zur Erlangung einer UID-Nummer falsche Angaben gemacht hat, die zur Nichterteilung der UID-Nummer geführt hätten;
- wenn eine Person Änderungen in Bezug auf diese Angaben nicht mitgeteilt hat, die zum Entzug der UID-Nummer geführt hätten.

Begrenzung von UID-Nummern – Maßnahmen in Österreich

22.1 (1) Das Verfahren zur Begrenzung von UID-Nummern wurde entweder durch Antrag des Unternehmers, insbesondere bei

- Ableben oder Betriebsaufgabe,
- Ruhendmeldung,
- Umgründung,
- Widerruf der Regelbesteuerung³³,
- Konkursverfahren,
- Liquidation

ausgelöst oder von Amts wegen eingeleitet. Grundsätzlich waren in der Entscheidungsfindung zur Begrenzung die gleichen Risikokriterien von Bedeutung, welche bei der Beurteilung im Rahmen der Vergabe einer UID-Nummer anzuwenden waren. Allerdings fehlten klare und eindeutige Vorgaben für Unternehmer und Finanzbehörden im Zusammenhang mit der Begrenzung von UID-Nummern.

Die vom RH überprüften Finanzämter beurteilten den Umstand, ob und zu welchem Zeitpunkt die Begrenzung einer UID-Nummer vorzunehmen war, ebenso wie die in jedem Einzelfall vorliegenden Risikokriterien uneinheitlich. Die Begrenzungen erfolgten nicht immer zeitnah.

³³ Als Regelbesteuerung bezeichnet man die Option zur Steuerpflicht für Unternehmer mit unecht steuerbefreiten, d.h. nicht zum Vorsteuerabzug zugelassenen Umsätzen.

Risikomanagement

Auch war nicht allen Bediensteten der überprüften Finanzämter bekannt, dass sie eine elektronische Begrenzung der UID-Nummer mit Wirkung ab dem folgenden Tag bis zu einem Jahr im vorhinein veranlassen konnten.

(2) Der Unabhängige Finanzsenat hielt in einer Berufungsentscheidung³⁴ fest, dass eine UID-Nummer bei aufrechter Unternehmenseigenschaft zwingend zu erteilen sei. Für eine solche genüge es, dass anhand objektiver Umstände auf die Absicht der Wiederholung der Tätigkeit geschlossen werden könne. Die Verweigerung einer UID-Nummer würde dazu führen, dass der Unternehmer nur sehr eingeschränkt (oder gar nicht) Aufträge erhalte.

Demgegenüber trat die Abteilung IV/3 (Betrugsbekämpfung Steuer und Zoll) des BMF für eine zeitnahe und häufigere Begrenzung von UID-Nummern ein.

(3) Die folgende Aufstellung zeigt die Anzahl der in Österreich in den Jahren 2009 bis 2012 durchgeführten Begrenzungen von UID-Nummern:

Tabelle 9: Anzahl der durchgeführten Begrenzungen von UID-Nummern				
	2009	2010	2011	2012¹
Begrenzungsbescheide	40.888	41.479	38.650	33.274

¹ 2012 nur bis November 2012 berücksichtigt

Quelle: BMF (Stand Dezember 2012)

Der RH stellte bei den von ihm überprüften Finanzämtern fest, dass die UID-Nummer bspw. bei Kenntnisnahme vom Ableben des Unternehmers oder von einer Betriebsaufgabe oftmals über lange Zeiträume gültig blieb. Die nachstehende Tabelle zeigt die Anzahl jener Fälle, bei denen trotz Ablebens des Unternehmers oder trotz einer Betriebsaufgabe zwischen 2009 und 2012 die UID-Nummern noch gültig waren:

³⁴ GZ RV/0324-L/08 vom 29. Mai 2008

Tabelle 10: Fehlende Begrenzung der UID-Nummer bei Ableben bzw. Betriebsaufgabe, 2009 bis 2012

Finanzamt	Anzahl der Fälle mit UID-Nummer	UID-Nummer nicht begrenzt	Anteil in %
Klagenfurt	1.514	250	16,5
Salzburg-Land	1.582	86	5,4
Salzburg-Stadt	1.618	217	13,4
Wien 2/20/21/22	3.869	460	11,9

Quellen: BMF (Stand November 2012); RH

Während in drei Finanzämtern das Verhältnis der – noch – nicht begrenzten UID-Nummern zwischen 11,9 % (Finanzamt Wien 2/20/21/22) und 16,5 % (Finanzamt Klagenfurt) lag, wies das Finanzamt Salzburg-Land mit 5,4 % einen erheblich niedrigeren Wert aus. Das lag daran, dass dieses Finanzamt bereits zur Zeit der Gebarungsüberprüfung interne Veranlassungen zur Reduzierung der betroffenen Fälle (auf 5,4 %) eingeleitet hatte.

Eine über Anforderung des RH erstellte Auswertung des BMF zeigte überdies, dass die überprüften Finanzämter die UID-Nummern nicht in allen Fällen begrenzten, in denen die Unternehmer ihre gesetzlichen Meldepflichten hinsichtlich der Umsatzsteuervoranmeldungen länger als ein Jahr missachteten. Die folgende Tabelle enthält für das Jahr 2012 die Anzahl jener Fälle aus den überprüften Finanzämtern, bei denen Unternehmer über eine gültige UID-Nummer verfügten, obwohl sie ihre Verpflichtung zur Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldungen nicht erfüllt und auch keine Umsatzsteuer-Zahlungen geleistet hatten:

Tabelle 11: Anzahl aufrechter UID-Nummern trotz seit einem Jahr fehlender USt-Voranmeldungen und fehlender USt-Zahlungen; 2012

Finanzamt	Anzahl ¹
Klagenfurt	3.814
Salzburg-Land	3.953
Salzburg-Stadt	4.685
Wien 2/20/21/22	8.763

¹ Jede fehlende Umsatzsteuervoranmeldung eines Abgabepflichtigen zählt einzeln.

Quellen: BMF (Stand Jänner 2013); RH

Risikomanagement

(4) Die Eröffnung eines Konkursverfahrens löste grundsätzlich die Begrenzung der UID-Nummer aus. Die vom RH überprüften Finanzämter gaben an, dass von einer sofortigen Begrenzung dann Abstand genommen wurde, wenn der Masseverwalter dies zur Weiterführung des Unternehmens für notwendig erachtete.

Damit war es auch für Unbefugte möglich, die für das Unternehmen ausgestellte UID-Nummer (missbräuchlich) weiterzuverwenden.

22.2 Die EU-Studie aus 2009 (siehe TZ 19) verdeutlichte das enorm hohe Ausfallrisiko bei der Umsatzsteuer. Besondere Aufmerksamkeit kam der UID-Nummer als Voraussetzung für wirtschaftliche Tätigkeiten im EU-Binnenmarkt zu. Im Sinne eines funktionierenden Risikomanagements wäre es Aufgabe der Finanzbehörden, im Anlassfall aufrechte UID-Nummern so früh wie möglich zu begrenzen. Allerdings fehlten dazu in Österreich klare und einheitliche Vorgaben für Unternehmer und Finanzbehörden. Dazu kamen noch unterschiedliche Rechtsauffassungen zwischen dem Unabhängigen Finanzsenat und dem BMF.

Der RH wies auf die uneinheitliche Vorgangsweise der Finanzämter bei der Begrenzung von UID-Nummern hin, v.a. auf die hohe Anzahl an Fällen, bei denen über längere Zeiträume UID-Nummern gültig blieben, obwohl sie zu begrenzen gewesen wären. Er erachtete eine einheitliche Vorgangsweise als besonders wichtig zur Vermeidung von Betrugsrisiken und anerkannte die Begrenzungsaktion des Finanzamts Salzburg-Land (siehe Tabelle 10) als Good Practice. Eine einheitliche Vorgangsweise zur Vermeidung von Betrugsrisiken erforderte nach Ansicht des RH genau definierte Prozessvorgaben durch das BMF – etwa in Form eines Leitfadens mit Best-practice-Beispielen.

Eine konkrete Unterstützung wäre für die Finanzbediensteten auch möglich, wenn mit dem elektronischen Vermerk eines Todesfalles bzw. einer Betriebsaufgabe im Steuerakt die bis dahin gültige UID-Nummer automatisch begrenzt würde.

Der RH wies weiters darauf hin, dass die Beibehaltung der UID-Nummer für Unternehmen, welche im Rahmen eines Konkursverfahrens von einem Masseverwalter geführt wurden, die Gefahr einer missbräuchlichen Verwendung der UID-Nummer barg. Nach Ansicht des RH wäre zur Risikominderung etwa die Vergabe von eigenen UID-Nummern für Masseverwalter – ähnlich wie für Spediteure – möglich.

Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

Der RH empfahl dem BMF folgenden Maßnahmenkatalog im Zusammenhang mit der Begrenzung von UID-Nummern:

- Das BMF sollte darauf hinwirken, dass zwecks Minimierung des Ausfallrisikos bei der Umsatzsteuer sowohl in der EU als auch in Österreich einheitliche, klare Vorgaben für die Begrenzung von UID-Nummern verankert werden.
- An jene Abgabepflichtigen, die trotz einer gesetzlichen Verpflichtung keine Umsatzsteuervoranmeldungen an das Finanzamt übermitteln, wäre ein automatisch erstelltes Erinnerungsschreiben zu richten, in dem die beabsichtigte Begrenzung der UID-Nummer unter Hinweis auf die EU-Vorgaben in Aussicht gestellt wird; falls in weiterer Folge keine ausreichenden Gründe für die Beibehaltung der UID-Nummer einlangen, wäre diese umgehend zu begrenzen.
- Das BMF sollte dafür sorgen, dass die UID-Nummern bei der elektronischen Anmerkung von Todesfällen bzw. Betriebsaufgaben automatisch begrenzt werden.
- Für Masseverwalter wäre die Möglichkeit der Vergabe von eigenen UID-Nummern – ähnlich der UID-Nummer für Spediteure – zu prüfen.
- Das BMF sollte den Finanzämtern einen Leitfaden zur Begrenzung von UID-Nummern – ähnlich dem Leitfaden für Antrittsbesuche (siehe TZ 8) – mit klaren Anweisungen zur Verfügung stellen.

22.3 *Laut Stellungnahme werde das BMF versuchen, jene Umstände, die zu einer Begrenzung der UID-Nummern führen sollen, in einer Art Leitfaden zu sammeln, der dann in das Organisationshandbuch aufgenommen werden könne. Da bei über ein Jahr dauernder Nichtabgabe von Umsatzsteuererklärungen und Zusammenfassenden Meldungen Grund zur Annahme bestehe, dass keine wirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt werde, werde das BMF einen standardisierten Prozess definieren. Zu Todesfällen und Betriebsaufgaben merkte das BMF an, dass die Unternehmereigenschaft erst bei vollständiger Liquidation des Unternehmens ende. Eine grundsätzliche bzw. automatische Begrenzung der UID-Nummer bereits bei Eintritt des Ereignisses – wie z.B. Mitteilung der Eröffnung eines Konkursverfahrens – sei nicht zulässig. Auch bestehe für die Einführung einer „Sonder-UID-Nummer“ für Masseverwalter derzeit keine europarechtliche Grundlage.*

Risikomanagement

22.4 Der RH hielt seine Empfehlung zur automatischen Begrenzung der UID-Nummern bei Todesfällen bzw. Betriebsaufgaben zwecks Minimierung missbräuchlicher Verwendung aufrecht und wies darauf hin, dass im Bedarfsfall für die Abwicklung von etwaigen Geschäften im Zuge einer Liquidation die zuvor begrenzte UID-Nummer – eingeschränkt für den erforderlichen Zeitraum – neuerlich als gültig gesetzt werden kann. Alternativ dazu besteht die Möglichkeit der Vergabe einer Sonder-UID-Nummer für Masseverwalter, weil europarechtliche Bestimmungen einer solchen Vorgangsweise auch nicht entgegenstehen. Der RH verwies auf die Praxis der Finanzverwaltung, die schon bisher Sonder-UID-Nummern an Spediteure vergab; auch für diese Vorgangsweise bestehen keine europarechtlichen Vorgaben.

Umsatzsteuer- voranmeldung

23.1(1) Ein Unternehmer hatte spätestens am 15. Tag (Fälligkeitstag) des auf einen Kalendermonat zweitfolgenden Kalendermonats eine Voranmeldung beim zuständigen Finanzamt einzureichen, in der er die für den Voranmeldungszeitraum zu entrichtende Umsatzsteuer oder den auf den Voranmeldungszeitraum entfallenden Überschuss selbst zu berechnen hatte³⁵.

Ab 2011 galt für Unternehmer, deren Umsätze im vorangegangenen Kalenderjahr 100.000 EUR (zuvor: 30.000 EUR) nicht überstiegen hatten, das Kalendervierteljahr als Voranmeldungszeitraum³⁶.

Der Unternehmer wurde nach Ablauf des Kalenderjahres zur Umsatzsteuer veranlagt und hatte eine entsprechende Steuererklärung abzugeben³⁷. Kleinunternehmer, deren Umsätze im Veranlagungszeitraum 30.000 EUR nicht überstiegen und die für den Veranlagungszeitraum keine Steuer zu entrichten hatten, waren von der Verpflichtung zur Abgabe einer Steuererklärung befreit³⁸.

(2) Bei Neuaufnahmen galten hinsichtlich des Zeitraums für die Umsatzsteuervoranmeldungen dieselben Vorgaben, allerdings nach Maßgabe der Angaben des Abgabepflichtigen zur voraussichtlichen (geschätzten) Höhe des ersten Jahresumsatzes.

³⁵ § 21 Abs. 1 UStG 1994

³⁶ § 21 Abs. 2 UStG 1994

³⁷ § 21 Abs. 4 UStG 1994

³⁸ § 21 Abs. 6 UStG 1994

Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

(3) Mit Erlass vom 4. Mai 2010 legte das BMF fest, dass Unternehmer nach einer Neuaufnahme grundsätzlich zu monatlichen Umsatzsteuervoranmeldungen verpflichtet waren. Damit wäre gewährleistet, dass diese Fälle von Beginn an überwacht werden.

Mit einem ergänzenden Erlass vom 21. Mai 2010 informierte das BMF die nachgeordneten Dienststellen, dass im Vorgängererlass die monatliche Verpflichtung bei Neuaufnahmen „nicht auf Basis einer gesetzlichen Grundlage“ erfolgt wäre. Das BMF legte die Meldeverpflichtung wieder gemäß dem Wortlaut des UStG 1994 fest.

- 23.2** Eine wirksame Risikoanalyse zur Bekämpfung von Steuerbetrug erforderte eine breite Basis von auswertbaren Daten. Die Notwendigkeit einer effektiven Bekämpfung des Abgabenbetrugs ergab sich aus den Zahlen über Steuerhinterziehungen (siehe TZ 20). Unterschiedliche Umsatzsteuervoranmeldungszeiträume erschwerten eine wirksame und v.a. zeitnahe Überwachung.

Der RH empfahl dem BMF, darauf hinzuwirken, dass für alle Unternehmer, die zur Abgabe einer Umsatzsteuervoranmeldung verpflichtet sind, ein einheitlicher Voranmeldungszeitraum von einem Monat gilt, um wirksame und zeitnahe Kontrollen der Finanzbehörden zu ermöglichen. Im Falle der Beibehaltung der bisherigen Rechtslage sollten jedenfalls Unternehmer nach Neuaufnahmen für zumindest die Dauer des ersten Unternehmerjahres zu monatlichen Umsatzsteuervoranmeldungen verpflichtet werden. Diese Maßnahme könnte sowohl angehende Unternehmer als auch die Finanzämter bei der Durchführung des Fair-Play-Projekts „Erstes Unternehmerjahr“ unterstützen (siehe TZ 20). Auch die für Present Observations ausgewählten Fälle könnten zeitnäher bearbeitet werden (siehe TZ 14).

- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei im Rahmen der europarechtlichen Vorgaben für kleine und mittlere Unternehmen, deren Umsätze zwischen 30.000 EUR und 100.000 EUR liegen, vor knapp drei Jahren durch das Abgabenänderungsgesetz 2010, BGBl. I Nr. 34/2010, eine Anpassung der Verpflichtung zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen bzw. eine Anhebung der Betragsgrenzen für die monatliche Abgabe vorgenommen worden. Diese Maßnahme habe zu einer wesentlichen Verwaltungskostenreduktion für die betroffenen Unternehmer ohne aufkommensmindernde Wirkung für den Bund geführt. Eine Rücknahme dieser Regelung bzw. die Einführung einer Verpflichtung zur monatlichen Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen (auch während des ersten Unternehmerjahres) würde nach Ansicht des BMF zu einem deutlich erhöhten Verwaltungsaufwand sowohl für Unternehmer als auch*

Risikomanagement

für die Finanzverwaltung führen, ohne die Effizienz und die Effektivität von Kontrollmaßnahmen zu steigern.

- 23.4** Der RH verwies auf seine bereits in seinem Bericht über die Betriebsveranlagung, Reihe Bund 2007/12, formulierte gleichlautende Empfehlung im Hinblick auf monatliche Umsatzsteuer-Voranmeldungszeiträume. Er betonte, dass mit einer solchen vereinheitlichten Maßnahme die Grundlage für eine wirksame und v.a. zeitnahe Risikoanalyse und eine Steigerung der Effizienz der Betrugsbekämpfung geschaffen werden könnte.

Das Beispiel Deutschland zeigt überdies, dass Unternehmer nach Neuaufnahmen sogar für zwei Jahre zur monatlichen Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen verpflichtet sind³⁹: „Nimmt der Unternehmer seine berufliche oder gewerbliche Tätigkeit auf, ist im laufenden und folgenden Kalenderjahr Voranmeldungszeitraum der Kalendermonat.“

Approbation und Qualitätssicherung

- 24.1** (1) Der aktuelle Genehmigungserlass des BMF vom August 2011 sah grundsätzlich die „Eigenverantwortung auf den einzelnen Arbeitsplätzen“ vor. Am Arbeitsplatz auszuführende Agenden sollten – soweit im Erlass nichts anderes geregelt war – abschließend gezeichnet (genehmigt) werden. Vorgesetzte sollten ein besonderes Schwergewicht auf eine stichprobenweise und nicht vorhersehbare Kontrolle der eigenverantwortlich getroffenen Entscheidungen richten.

Für den Veranlagungsbereich sah das BMF mit einem Erlass aus 2009 diesbezügliche Erläuterungen und Ergänzungen vor. Demnach sollten Vorgesetzte eine Revision von eigenverantwortlich erledigten Fällen als Teil des Internen Kontrollsystems und – neben dem Zweck der Qualitätssicherung – insbesondere auch zur Malversationsvermeidung durchführen. Für die IC-Teams lag kein ergänzender Erlass vor.

(2) Bei Neuaufnahmen erfolgte die Erfassung von Grunddaten durch die IC-Teams. Die dazu erforderlichen Freigaben und Genehmigungen veranlassten die Sachbearbeiter eigenverantwortlich ohne weitere Approbation durch die vorgesetzten Teamleiter. Waren keine weiteren Erhebungen notwendig, erledigten die Sachbearbeiter die Neuaufnahmen abschließend.

Bei Antrittsbesuchen hatte der Teamleiter die Neuaufnahmen zu approbieren.

³⁹ § 18 Abs. 2 letzter Satz des deutschen Umsatzsteuergesetzes

Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

(3) Nach Angaben der überprüften Finanzämter erfolgten Qualitätssicherungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Neuaufnahmen und Löschungen bzw. Begrenzungen von Steuernummern und UID-Nummern unterschiedlich. Dies reichte von der Kontrolle ausgewählter Einzelfälle durch die IC-Teamleiter bis zu Qualitätssicherungsmaßnahmen gemäß den Schwerpunkten in den Zielvereinbarungen durch den Fachbereich.

- 24.2** Nach Ansicht des RH wäre für die IC-Teams – ähnlich wie für den Veranlagungsbereich – eine zum Genehmigungserlass ergänzende Regelung über eine Revision von eigenverantwortlich erledigten Fällen, insbesondere von Neuaufnahmen mit der Vergabe einer UID-Nummer, zweckmäßig.

Der RH empfahl dem BMF sicherzustellen, dass Neuaufnahmen – insbesondere solche mit der Vergabe einer UID-Nummer und ohne weitere Approbation – bundesweit einheitlich im Rahmen von nachgängigen Kontrollen verstärkt überprüft werden.

- 24.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei durch den Prozess der Neuanlage in der Grunddatenverwaltung neu (GDV) im Jahr 2014 jede Neuanlage und Vergabe von UID-Nummern vollständig elektronisch dokumentiert. Mit der IT-Verfahrensrolle des GDV-Spezialisten sei auch eine entsprechende Genehmigung implementiert.*

Elektronische Verknüpfung von Daten aus unterschiedlichen Quellen

- 25.1** Wie bereits in TZ 20 ausgeführt, war grundsätzlich ein systematischer elektronischer Abgleich der Angaben in den Umsatzsteuererklärungen mit den MIAS-Daten aus den Zusammenfassenden Meldungen vorgesehen. Falls erforderlich hatte im Finanzamt eine weiterführende Überprüfung im Einzelfall zu erfolgen.

Der RH stellte fest, dass es ab Mitte 2011 zu keiner Auswahl entsprechender Kontrollfälle gekommen war. Das BMF deaktivierte fünf Überprüfungskriterien, weil nach Angaben des BMF Probleme bei der Fallauswahl im Zusammenhang mit EU-weiten Restrukturierungsmaßnahmen im MIAS aufgetreten waren.

Erst im Februar 2013 stand die elektronische Fallkontrolle wieder zur Verfügung. Nach Angaben des BMF waren Ressourcenengpässe und bestehende Prioritätenreihungen für die Verzögerung verantwortlich.

Risikomanagement

25.2 Der RH wies darauf hin, dass zwischen Mitte 2011 und Anfang 2013 keine Kontrollen zwecks Abgleich der Angaben in den Umsatzsteuererklärungen mit den MIAS-Daten aus den Zusammenfassenden Meldungen stattfanden. Er bemängelte die entstandene Verzögerung bis zum Wiedereinsatz der automatisierten Überprüfungskriterien bei der Umsatzsteuer. Er verwies auf die Bedeutung eines funktionierenden elektronischen Abgleichs von Daten aus unterschiedlichen Quellen – wie der Umsatzsteuererklärungen und der Zusammenfassenden Meldungen – für die korrekte Erhebung von Abgaben.

Der RH empfahl dem BMF, künftig die erforderlichen Ressourcen für die verzögerungsfreie IT-Unterstützung zur Erhebung von Abgaben sicherzustellen.

25.3 *Laut Stellungnahme des BMF würden die Ressourcen für die IT-Unterstützung zur Erhebung der Abgaben zur Verfügung stehen, die Betriebe der IT-Anwendungen würden im Wesentlichen stabil und problemlos laufen. Anforderungen betreffend Anpassungen bzw. Änderungen der IT-Verfahren seien von den Fachabteilungen in der Jahresmittelfristplanung einzumelden und entsprechend zu priorisieren.*

25.4 Der RH gab zu bedenken, dass – wie das aufgezeigte Beispiel verdeutlicht – mangelnde IT-Ressourcen die erforderliche rasche IT-Unterstützung tatsächlich verhinderten; er blieb daher bei seiner Empfehlung.

Personaleinsatz und durchschnittliche Erledigungszahlen

26.1 (1) Der RH erhob bei den überprüften Finanzämtern den Personaleinsatz betreffend Neuaufnahmen von Abgabepflichtigen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und UID-Nummern in Köpfen und Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ) für das Jahr 2011. Nach den Angaben der Finanzämter waren mit dem Prüfungsthema die IC-Teams, die BV-Teams und die Teams Fachbereich befasst; in den Finanzämtern Klagenfurt und Salzburg-Land zusätzlich auch die Teams Finanzpolizei. Mangels entsprechender Aufzeichnungen beruhten die Angaben auf Schätzungen der betroffenen Teams.



Personaleinsatz und durchschnittliche Erledigungszahlen

Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

Tabelle 12: Personaleinsatz für Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und UID-Nummern; 2011

Finanzamt	Personal – betroffene Teams		davon mit RH-Prüfungsthema befasst	
	Köpfe	VBÄ	Köpfe	VBÄ
Klagenfurt	118	108,75	98	6,47
Salzburg-Land	96	84,36	62	3,72
Salzburg-Stadt	115	104,58	40	5,24
Wien 2/20/21/22	159	139,28	128	17,81

Quellen: Finanzämter; RH

Die Tabelle verdeutlicht den unterschiedlichen Personaleinsatz in den Finanzämtern. Um diesen vergleichbar zu machen, errechnete der RH durchschnittliche Erledigungszahlen.

(2) Für die Anzahl der Erledigungen berücksichtigte der RH die folgenden Verfahrensschritte:

- Neuaufnahmen,
- Vergabe von UID-Nummern,
- Antrittsbesuche,
- Löschungen von Steuernummern sowie
- Begrenzung von UID-Nummern.

Die (durchschnittlichen) Erledigungszahlen in den überprüften Finanzämtern stellten sich für das Jahr 2011 wie folgt dar:

Personaleinsatz und durchschnittliche Erledigungszahlen

Tabelle 13: Durchschnittliche Erledigungszahlen für Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und UID-Nummern; 2011

Finanzamt	Personaleinsatz	Erledigungen	durchschnittliche Erledigungszahlen
	in VBÄ	Anzahl	
Klagenfurt	6,47	3.242	501
Salzburg-Land	3,72	3.742	1.006
Salzburg-Stadt	5,24	3.934	751
Wien 2/20/21/22	17,81	7.410	416

Quellen: BMF; Finanzämter; RH

Die durchschnittlichen Erledigungszahlen je VBÄ der überprüften Finanzämter im Jahr 2011 zeigten eine große Bandbreite von 416 (Finanzamt Wien 2/20/21/22) bis 1.006 (Finanzamt Salzburg-Land). Dies war v.a. auf die unterschiedlichen Schätzungen der Finanzämter bei den Personalressourcen zurückzuführen (siehe Tabelle 12). Die näheren Gründe hierfür lagen dem RH nicht vor.

26.2 Der RH wies das BMF auf die großen Unterschiede bei den durchschnittlichen Erledigungszahlen in den überprüften Finanzämtern hin.

Er empfahl dem BMF, eine Analyse der unterschiedlichen Arbeitsweisen in den Finanzämtern durchzuführen, um Best-practice-Methoden ermitteln und damit einen optimalen Personaleinsatz sicherstellen zu können. Mit den gewonnenen Erkenntnissen könnten die Bediensteten bundesweit effizient und zielorientiert eingesetzt werden.

26.3 *Laut Stellungnahme nehme das BMF die Empfehlung des RH zum Anlass, in einem Benchmarking die Arbeitsweisen in den Finanzämtern in Richtung Best-practice-Methoden zu analysieren.*

**Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuer-
nummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern****Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen**

27 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMF hervor:

(1) Die nationalen Kontrollverfahren im Zusammenhang mit der Vergabe und Begrenzung von UID-Nummern wären im Lichte der Ergebnisse der Erhebungen der EU-Kommission aus 2012 zu evaluieren und bei Bedarf wären weitere Kontrollverfahren anzuwenden. (TZ 7)

(2) Der Begriff der Neuaufnahmen sollte eindeutig definiert werden; daran anknüpfend sollte die Anzahl der Neuaufnahmen automatisiert ermittelt und für Zwecke des Controlling und der Steuerung eingesetzt werden, um dem Abgabenrisiko wirksamer begegnen zu können. (TZ 8)

(3) Die Anregungen zur Durchführung abgabenrechtlicher Maßnahmen wären im jeweiligen Steuerakt vollständig elektronisch zu erfassen und an die zuständigen Organisationseinheiten im Finanzamt weiterzuleiten. (TZ 9)

(4) Handschriftliche Vermerke bzw. Zusatzaufzeichnungen in den Steuerakten wären im Finanzamt soweit wie möglich zu vermeiden. (TZ 9)

(5) Die Ziele in den Zielvereinbarungen und die damit verbundenen Aufgaben wären gleichmäßig auf die Finanzämter zu verteilen. (TZ 10)

(6) Die Wirkungen der Antrittsbesuche wären zu evaluieren und dementsprechend wären entweder die Anzahl der Antrittsbesuche zu erhöhen oder die Zielwerte (derzeit ein Drittel der Neuaufnahmen) anzupassen. (TZ 10)

(7) Es sollte die Einhaltung der Abläufe rund um Antrittsbesuche elektronisch sichergestellt werden. (TZ 11)

(8) Die Einhaltung der eigenen Vorgaben betreffend Archivierung der Prüfungsmaßnahmen wäre sicherzustellen. (TZ 11)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(9) UID-Nummern wären getrennt nach dem Anlass der Vergabe – von Amts wegen oder auf Antrag – elektronisch zu kennzeichnen, um gezielt abgabenrechtlich relevante Auswertungen zu ermöglichen. (TZ 12)

(10) Der ÖNACE-Code sollte als Datenfeld in die Fragebögen zur Neuaufnahme genommen werden, um den Mehraufwand für die Info-Center-Teams (IC-Teams) zu verringern. (TZ 13)

(11) Present Observations sollten auch ohne vorherige Antrittsbesuche ermöglicht werden. (TZ 14)

(12) Außendienstmaßnahmen im Rahmen von Present Observations wären – falls erforderlich – bei neu vergebenen UID-Nummern im Sinne der EU-Vorgaben innerhalb von sechs Monaten nach der Neuaufnahme durchzuführen. (TZ 14)

(13) Es wäre dafür zu sorgen, dass den Teams Betriebsveranlagung/-prüfung (BV-Teams) beabsichtigte Present Observations so rasch wie möglich gemeldet werden. (TZ 15)

(14) Es wäre sicherzustellen, dass bei Maßnahmen der Finanzämter, die nach angeregten Present Observations erfolgen, auch die Present Observation-Anregung in den Datenbanken der Finanzverwaltung erfasst und bundesweit auswertbar wird. (TZ 16)

(15) Es wäre dafür zu sorgen, dass die Finanzämter die unterschiedlichen Gründe für UID-Begrenzungen elektronisch und leicht auswertbar erfassen können. Im Sinne der Rechtssicherheit und der Verfahrensökonomie wären derartige elektronische Vermerke mit einer korrekten automatisierten Bescheidbegründung zu verknüpfen. (TZ 17)

(16) Die Auslöser für UID-Begrenzungen sollten regelmäßig ausgewertet werden. (TZ 17)

(17) Es wäre ein automatisierter Informationsfluss aus dem zentralen Gewerberegister zu den Finanzämtern nicht nur hinsichtlich der Unternehmensgründungen, sondern auch hinsichtlich der nachfolgenden wirtschaftlichen Veränderungen von Unternehmen sicherzustellen. (TZ 18)

**Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuer-
nummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern**

(18) Es wäre darauf hinzuwirken, dass zwecks Minimierung des Ausfallsrisikos bei der Umsatzsteuer sowohl in der EU als auch in Österreich einheitliche, klare Vorgaben für die Begrenzung von UID-Nummern verankert werden. (TZ 22)

(19) An jene Abgabepflichtigen, die trotz einer gesetzlichen Verpflichtung keine Umsatzsteuervoranmeldungen an das Finanzamt übermitteln, wäre ein automatisch erstelltes Erinnerungsschreiben zu richten, in dem die beabsichtigte Begrenzung der UID-Nummer unter Hinweis auf die EU-Vorgaben in Aussicht gestellt wird; falls in weiterer Folge keine ausreichenden Gründe für die Beibehaltung der UID-Nummer einlangen, wäre diese umgehend zu begrenzen. (TZ 22)

(20) Es wäre dafür zu sorgen, dass die UID-Nummern bei der elektronischen Anmerkung von Todesfällen bzw. Betriebsaufgaben automatisch begrenzt werden. (TZ 22)

(21) Für Masseverwalter wäre die Möglichkeit der Vergabe von eigenen UID-Nummern – ähnlich der UID-Nummer für Spediteure – zu prüfen. (TZ 22)

(22) Den Finanzämtern sollte ein Leitfaden zur Begrenzung von UID-Nummern – ähnlich dem Leitfaden für Antrittsbesuche (siehe TZ 8) – mit klaren Anweisungen zur Verfügung gestellt werden. (TZ 22)

(23) Es wäre darauf hinzuwirken, dass für alle Unternehmer, die zur Abgabe einer Umsatzsteuervoranmeldung verpflichtet sind, ein einheitlicher Voranmeldungszeitraum von einem Monat gilt, um wirksame und zeitnahe Kontrollen der Finanzbehörden zu ermöglichen. (TZ 23)

(24) Im Falle der Beibehaltung der bisherigen Rechtslage betreffend (unterschiedliche) Voranmeldungszeiträume sollten jedenfalls Unternehmer nach Neuaufnahmen für zumindest die Dauer des ersten Unternehmerjahres zu monatlichen Umsatzsteuervoranmeldungen verpflichtet werden. (TZ 23)

(25) Es wäre sicherzustellen, dass Neuaufnahmen – insbesondere solche mit einer Vergabe einer UID-Nummer und ohne weitere Approbation – bundesweit einheitlich im Rahmen von nachgängigen Kontrollen verstärkt überprüft werden. (TZ 24)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(26) Es wären künftig die erforderlichen Ressourcen für die verzögerungsfreie IT-Unterstützung zur Erhebung von Abgaben sicherzustellen. (TZ 25)

(27) Eine Analyse der unterschiedlichen Arbeitsweisen in den Finanzämtern sollte durchgeführt werden, um Best-practice-Methoden ermitteln und damit einen optimalen Personaleinsatz sicherstellen zu können. Mit den gewonnenen Erkenntnissen könnten die Bediensteten bundesweit effizient und zielorientiert eingesetzt werden. (TZ 26)

Wien, im Jänner 2014

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

