



Der
Rechnungshof



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

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

Wien, 9. Juni 2015
GZ 301.670/004-2B1/15

Bundesgesetz, mit dem das Bundestheaterorganisationsgesetz geändert wird

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 20. Mai 2015, GZ BKA-180.310/0023-I/8/2015, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Inhaltliche Bemerkungen

1.1 Allgemeines

Der RH weist einleitend darauf hin, dass er in seinem Bericht Reihe Bund 2014/10, „Bundestheater-Holding GmbH“ kritisch auf die unzureichende Erfüllung der strategischen Führungsrolle der Bundestheater-Holding GmbH im Hinblick auf Darlegung des mehrjährigen Finanzbedarfs für den Bundestheater-Konzern hinwies, da diese

- keine genehmigungsfähigen Dreijahrespläne mit den Bühnengesellschaften erarbeiten, und
- keine realistischen mehrjährigen Finanzierungskonzepte für den Bundestheater-Konzern erstellen konnte.

Entgegen den Ausführungen in den Erläuterungen hat der RH keine Empfehlungen dahingehend abgegeben, die Bundestheater-Holding GmbH als eine „Strategische Management Holding“ auszugestalten, vielmehr betraf ein Großteil seiner Empfehlungen die mangelhafte Aufgabenerfüllung durch die Bundestheater-Holding GmbH. Eine



GZ 301.670/004-2B1/15

Seite 2 / 8

dahingehende Empfehlung ist in der Studie der „Integrated Consulting Group GmbH (ICG)¹“ enthalten.

Weiters weist der RH auf folgende Festhaltungen und Empfehlungen aus dem o.a. Bericht an das Bundeskanzleramt als Eigentümerversorger hin:

- (1) Von der Bundestheater-Holding GmbH wären bei negativen Ergebnissen in den Strategie- und Finanzierungskonzepten entsprechende Maßnahmen für deren Ausgleich einzufordern. (TZ 9)
- (2) Den Aufsichtsrat über die Inhalte der Zielvereinbarungen mit dem Geschäftsführer der Bundestheater-Holding GmbH zu informieren. (TZ 10)
- (3) Im Rahmen des Beteiligungscontrollings wäre eine schriftliche Analyse der vorgelegten Berichte über alle Gesellschaften des Bundestheater-Konzerns zu erstellen und allenfalls zusätzliche Informationen nachzufordern. (TZ 11)
- (4) Für die Gewährung von leistungs- und erfolgsorientierten Prämien aufgrund von Zielvereinbarung wären nur konkret formulierte Kriterien festzulegen, die einen Anreiz für Leistungen bieten, die über die üblichen Anforderungen eines Geschäftsführers hinausgehen und die ansonsten nicht erbracht werden würden. (TZ 34)
- (5) Es wäre sicherzustellen, dass Optimierungspotenziale, die als Ergebnisse von Evaluierungen bzw. Effizienzanalysen von einem Beratungsunternehmen festgestellt wurden, nicht durch das evaluierte- bzw. analysierte Unternehmen, sondern jeweils von dem betreffenden Beratungsunternehmen im Rahmen dessen Berichte bewertet werden. (TZ 47)

Im Hinblick auf die angeführten Feststellungen regt der RH eine Klarstellung der Verantwortlichkeiten zwischen dem ressortzuständigen Bundeskanzleramt und der Geschäftsführung der Bundestheater-Holding GmbH an.

1.2 Zur Stärkung der Bundestheater-Holding GmbH gegenüber ihren Tochtergesellschaften

- (1) Durch den vorliegenden Gesetzesentwurf soll u.a. die Stellung der Bundestheater-Holding GmbH gegenüber ihren Tochtergesellschaften in wirtschaftlicher und koordinativer Hinsicht gestärkt werden.

¹ siehe die Ausführungen auf Seite 4 der Angaben zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung



GZ 301.670/004-2B1/15

Seite 3 / 8

In seinem Bericht „Bundestheater-Holding GmbH“, Reihe Bund 2014/10, hat der RH u.a. kritisiert, dass die Bundestheater-Holding GmbH ihre strategische Führungsrolle nur unzureichend erfüllte. Dies betraf insbesondere

- die unzureichende Darlegung des mehrjährigen Finanzbedarfs gegenüber dem Kulturressort (TZ 9),
- die mangelnde einheitliche Verbuchung der gleichen Aufwendungen und die mangelnde einheitliche Anlage von Personenkonten (TZ 36) sowie
- die mangelnde Koordination des Bezugs konzernweit gleicher Leistungen durch die Bundestheater-Holding GmbH (TZ 38).

Die vom RH festgestellten Mängel waren vor allem in der unzureichenden Aufgabenerfüllung der Bundestheater-Holding GmbH im Rahmen des bestehenden Rechtsrahmens begründet. Im Hinblick auf die Feststellung des Finanzbedarfs und der Mittelverteilung sieht das Gesetzesvorhaben eine Stärkung der Konzernmutter gegenüber den Tochtergesellschaften vor:

- Die Bundestheater-Holding GmbH schließt nach dem neuen Gesetzesvorhaben nunmehr mit den Tochtergesellschaften Leistungs- und Zielvereinbarungen für jeweils drei Jahre (Dreijahrespläne) ab (§ 4 Abs. 1 Z 4 BThOG i.d.F. des Entwurfs).
- Für den Vorschlag an das Kulturressort für die Aufteilung der Mittel unter den Bühnengesellschaften muss sie künftig kein „Einvernehmen“ mehr mit den Bühnengesellschaften herstellen, sondern hat diese „anzuhören“ (§ 7 Abs. 4 BThOG i.d.F. des Entwurfs).

(2) Der RH weist darauf hin, dass der Gesetzgeber mit den Leistungs- und Zielvereinbarungen eine zweiseitige Willensübereinkunft für die Ermittlung des Finanzbedarfs vorsieht, deren Dynamik nicht vorhersehbar ist. Er verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die Bundestheater-Holding GmbH in der Vergangenheit die unrealistischen Planungen ihrer Tochtergesellschaften übernommen hat, wodurch die Aussagekraft des Beteiligungs- und Finanzcontrollings beeinträchtigt wurde („Bundestheater-Holding GmbH“, Reihe Bund 2014/10, TZ 12).

(3) Als weitere Aufgaben nennt der Gesetzesentwurf nunmehr – neben der Erlassung von Konzernrichtlinien für die Bundestheater-Holding GmbH und deren Tochtergesellschaften sowie Richtlinien über das Zusammenwirken der Tochtergesellschaften – ausdrücklich



GZ 301.670/004-2B1/15

Seite 4 / 8

- „die Festlegung von Prüfrechten und begleitender Kontrolle gegenüber den Tochtergesellschaften“ (§ 4 Abs. 1 Z 2 BThOG i.d.F. des Entwurfs) sowie
- „die Errichtung und Weiterentwicklung eines konzerneinheitlichen Buchhaltungs- und Rechnungswesens, Beteiligungs- und Finanzcontrollings, Personalverrechnungswesen, internen Kontrollsystems (IKS), Innenrevision und IT-Systems“ (§ 4 Abs. 1 Z 3 BThOG i.d.F. des Entwurfs).

Aus der Sicht des RH hat die Bundestheater-Holding GmbH bereits aufgrund der geltenden Rechtslage Prüfrechte, die sie etwa über die Interne Revision ausüben kann. Weiters hatte sie bereits bisher die Möglichkeit, die Geschäftsprozesse durch Richtlinien einheitlich zu gestalten („Bundestheater-Holding GmbH“, Reihe Bund 2014/10, TZ 8). Mit der Neuregelung werden somit die bestehenden Rechte der Bundestheater-Holding GmbH lediglich ausführlicher im Gesetz genannt. Der RH weist dazu darauf hin, dass damit keine grundlegende Änderung der bisher geltenden Rechtslage verbunden ist.

Die Empfehlungen des RH zielten darauf ab, Beschaffungsprozesse (u.a. Publikumsdienst, Reinigungsleistungen: „Bundestheater-Holding GmbH“, Reihe Bund 2014/10, TZ 39 und 40) oder Geschäftsprozesse (wie etwa die Handhabung der Buchhaltung und der Personalverrechnung: a.a.O. TZ 36) für den ganzen Konzern tatsächlich zu bündeln und durch Shared Service Centers wahrzunehmen und nicht nur zu versuchen, dezentrale Abläufe durch Richtlinien konzernweit zu vereinheitlichen.

Der RH regt daher eine ausdrückliche Bestimmung im BThOG an, nach der die Bundestheater-Holding GmbH Beschaffungs- und Geschäftsprozesse im Sinne von Shared Service Centers im Konzern unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Überlegungen zu bündeln hat. Anzumerken ist jedoch, dass es bisher auch ohne eine solche Bestimmung für die Bundestheater-Holding GmbH möglich war, Leistungen innerhalb des Konzerns an sich zu ziehen und zu koordinieren („Bundestheater-Holding GmbH“, Reihe Bund 2014/10, TZ 36 ff).

1.3 Zur rollierenden dreijährigen Finanzplanung (§ 4 Abs. 1 des Entwurfs)

Nach dem vorgeschlagenen Entwurf soll die Bundestheater-Holding GmbH künftig durch Vereinbarung mit dem Bundeskanzler Leistungs- und Zielvereinbarungen für den Bundestheaterkonzern für jeweils drei Jahre abschließen. Ebenso soll die Bundestheater-Holding GmbH mit den einzelnen Tochtergesellschaften Leistungs- und Zielvereinbarungen für drei Jahre für den Bundestheaterkonzern abschließen (§ 4 Abs. 1 Z 1 lit. i und § 4 Abs. 1 Z 4 des Entwurfs).



GZ 301.670/004-2B1/15

Seite 5 / 8

Der RH weist kritisch darauf hin, dass weder der Entwurf noch die Erläuterungen zu dem vorliegenden Entwurf nähere Vorgaben für die Mindestinhalte dieser Leistungs- und Zielvereinbarungen enthalten. Darüber hinaus sollte nicht nur, wie derzeit vorgesehen, in den Erläuterungen sondern im Gestzestext festgelegt werden, dass die Vereinbarungen Konsequenzen an die Nichteinhaltung der Vereinbarung vorzusehen haben.

Der RH verweist in Bezug auf Mindestinhalte betreffend die abzuschließenden Ziel- und Leistungsvereinbarungen auf TZ 9 und 10 (sowie die Schlussempfehlungen 1 sowie 12 bis 14) seines o.a. Berichts, wonach

- von der Bundestheater-Holding GmbH bei negativen Ergebnissen in den Strategie- und Finanzierungskonzepten entsprechende Maßnahmen für deren Ausgleich einzufordern wären,
- die Dreijahrespläne vor deren Vorlage in den Aufsichtsratssitzungen der Bühnengesellschaften zu verhandeln wären, um ein realistisches, mehrjähriges Finanzierungskonzept sicherzustellen,
- in den Finanzierungs- und Strategiekonzepten Maßnahmen zu erarbeiten wären, wie der jeweils darin angeführte zusätzliche Finanzbedarf ausgeglichen werden soll, und
- alle Informationen, die die strategische Ausrichtung der Gesellschaften des Bundestheater-Konzerns betreffen – wie etwa die Strategie- und Finanzierungskonzepte – dem Aufsichtsrat vorzulegen wären.

1.4 Bestellung der Geschäftsführer

Zur vorgeschlagenen Neuregelung in § 12 Abs. 2 des Entwurfs ist einleitend darauf hinzuweisen, dass weder in dieser Bestimmung noch in den Erläuterungen nähere Kriterien für die Festlegung, ob ein oder zwei Geschäftsführer der Bundestheater-Holding GmbH zu bestellen sind, vorgegeben werden. In welchen Fällen daher von einem „Bedarf“ für einen zweiten Geschäftsführer auszugehen ist, wird nicht näher dargelegt.

1.5 Entlastung der Geschäftsführer der Holding in Bezug auf Tätigkeit in den Aufsichtsräten der Tochtergesellschaften

Nach der vorgeschlagenen Regelung soll – im Unterschied zur bisherigen Rechtslage – der Geschäftsführer der Holding GmbH ex lege der Vorsitzende des Aufsichtsrates der



GZ 301.670/004-2B1/15

Seite 6 / 8

jeweiligen Tochtergesellschaft sein (vgl. § 13 Abs. 4 des Entwurfs). Bislang war nur vorgesehen, dass die Holding ein Mitglied in den Aufsichtsrat der Tochter entsendet.

Die sich daraus ergebende Konsequenz ist, dass sich – wie die Erläuterungen auch festhalten – *„die Geschäftsführung der Bundestheater-Holding GmbH in Bezug auf ihre Tätigkeiten in diesen Aufsichtsräten“* selbst entlasten kann. Nach Ansicht des RH ist es daher erforderlich, dass die Entlastung der Geschäftsführung der Holding GmbH in diesen Fällen durch den Eigentümer erfolgt und dies im Gesetz verankert wird.

1.6 Zur Erhöhung der Basisabgeltung gem. § 7 des Entwurfs

Nach den vorgeschlagenen Änderungen in § 7 Abs. 2 und 3 soll die (derzeitige) jährliche Basisabgeltung von 148,936 Mio. EUR ab dem 1. Jänner 2016 um 14 Mio. EUR auf 162,936 Mio. EUR – unter Anpassung an die *„Veränderung des Inflationsindex“* – erhöht werden. Zusätzlich zu dieser Basisabgeltung kann nach Maßgabe der budgetären Möglichkeiten der Bund einen weiteren finanziellen Beitrag zu *„notwendigen baulichen Investitions- und Instandhaltungsmaßnahmen, betrieblichen Erfordernissen und kulturpolitischen Sondervorhaben der Bühnengesellschaften“* leisten.

Der RH weist dazu darauf hin, dass die Erläuterungen zwar an die entsprechenden Regelungen im Bundesfinanzrahmengesetz anknüpfen, jedoch keine weiteren Ausführungen zur Frage enthalten, ob die Gewährung zusätzlicher Mittel in Form der Basisabgeltung an die Erreichung bestimmter Kennzahlen, die Setzung von Rationalisierungsmaßnahmen oder die Erfüllung bestimmter Zielwerte geknüpft wird. Nach Ansicht des RH kann daher weder die Angemessenheit der Erhöhung der Basisabgeltung überprüft werden, noch ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz sichergestellt werden.

Dies trifft auch auf die Ausführungen in den Erläuterungen zu, wonach unter den betrieblichen Voraussetzungen auch *„die Bezugserhöhungen für das Personal der Bühnengesellschaften unter Bedachtnahme auf die allgemeinen Bezugserhöhungen im öffentlichen Bundesdienst berücksichtigt werden können“*. Auch zu Art und Umfang dieser Berücksichtigung allfälliger weiterer Bundesmittel enthalten die Erläuterungen keine näheren Angaben.

Zudem hat der RH in Schlussempfehlung 7 und 8 des genannten Berichts empfohlen, dass für die Gewährung von leistungs- und erfolgsorientierten Prämien aufgrund von Zielvereinbarungen nur konkret formulierte Kriterien festzulegen wären, die einen Anreiz für Leistungen bieten, die über die üblichen Anforderungen eines Geschäftsführers hinausgehen und die ansonsten nicht erbracht werden würden. Diese leistungs- und erfolgsorientierten Prämien wären nur in Höhe der festgestellten Zielerreichung zu gewähren.



GZ 301.670/004-2B1/15

Seite 7 / 8

1.7 Änderungen im Bereich der Theaterservice GmbH

Nach der vorgeschlagenen Änderung in § 9 Abs. 1 sollen die Bühnengesellschaften künftig – wenn Anhaltspunkte bestehen, dass für die betreffende Leistung ein Dritter Bestbieter ist – auch diesen Dritten anstelle der Theaterservice GmbH mit der Leistungserbringung beauftragen können.

Der RH weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass eine entsprechende Beauftragung Dritter schon im Hinblick auf die bestehenden Fixkosten der gemeinsamen Tochterunternehmung der Bühnengesellschaften Theaterservice GmbH und der Verpflichtung zur Sicherstellung einer kostendeckenden Preisgestaltung und Leistungserbringung durch diese GmbH von Einfluss auf das Ergebnis der Geschäftstätigkeit der Gesellschaft sein wird. Der RH hat dabei in TZ 43 des Berichts festgehalten, dass die Bundestheater-Holding GmbH die kostendeckende Preisgestaltung der ART for ART Theaterservice GmbH nicht sicherstellte.

Der RH empfahl der Bundestheater-Holding GmbH, die identifizierten Einsparungspotenziale bei der Preisgestaltung für die Leistungen der Kostüm- und Dekorationswerkstätten der Theaterservice GmbH an die Bühnengesellschaften zu nutzen. Dadurch könnte auch sichergestellt werden, dass bestehende Effizienzpotenziale gehoben werden können um eine erhöhte Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen und die Leistungen marktgerecht anbieten zu können.

2. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Die finanzielle Auswirkung beziffert der Entwurf mit jenen 14 Mio. EUR, die für die Erhöhung der Basisabgeltung anfallen. In den Erläuterungen vermisst der RH jedoch eine detaillierte Darstellung, wieso sich die vorgesehene Erhöhung der Basisabgeltung mit genau 14 Mio. EUR errechnet.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen aus den genannten Gründen nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II Nr. 490/2012.

Darüber hinaus ist kritisch darauf hinzuweisen, dass in § 13 Abs. 12 BThOG bislang eine verpflichtende Zustimmung der vom Bundeskanzler und vom Bundesminister für Finanzen entsandten Mitglieder in den Aufsichtsrat der Bundestheater-Holding GmbH bei Beschlüssen vorgesehen ist, deren Umsetzung zusätzliche Finanzmittel erfordert. Diese Bestimmung soll künftig entfallen, wobei auch die Erläuterungen keine weiteren Ausführungen dazu enthalten. Der RH weist ausdrücklich auf die seiner Ansicht nach



GZ 301.670/004-2B1/15

Seite 8 / 8

erforderliche Beibehaltung der Bestimmung hin, da andernfalls eine nicht absehbare Kostenentwicklung entfaltet werden könnte.

Im Hinblick auf die bekannte Budgetsituation des Bundes ist aus der Sicht des RH zudem darauf hinzuweisen, dass mit der in Aussicht genommenen Erhöhung der Basisabgeltung kaum zusätzliche Mittel für andere Kultureinrichtungen, etwa die Bundesmuseen, zur Verfügung stehen könnten.

Von dieser Stellungnahme wird je eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Moser', is written below the text 'F.d.R.d.A.:'. The signature is fluid and cursive.