

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

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

RECHNUNGSHOFBERICHT

VORLAGE VOM 28. NOVEMBER 2013

REIHE BUND 2013/11

EU-FÖRDERUNGEN (EFRE) AUS SICHT DER
FÖRDERUNGSEMPFÄNGER MIT DEM SCHWERPUNKT
VEREINFACHUNG VON VORSCHRIFTEN

KINDERBETREUUNG FÜR 0- BIS 6-JÄHRIGE

ÖBB-UNTERNEHMENSGRUPPE:
UNTERNEHMENSSTRUKTUR UND
BETEILIGUNGSMANAGEMENT

ÖBB-POSTBUS GMBH: LEISTUNGSANGEBOT UND
FINANZIERUNG

INHALTSVERZEICHNIS

EU-FÖRDERUNGEN (EFRE) AUS SICHT DER FÖRDERUNGSEMPFÄNGER MIT DEM SCHWERPUNKT VEREINFACHUNG VON VORSCHRIFTEN

Prüfungsziel	5
Mittelausstattung und Inanspruchnahme	6
Vereinfachung im EU-Kontext	6
EFRE-Abwicklung 2007–2013 in Österreich	7
Umsetzung der EU- Vereinfachungen 2008–2011 in Österreich	9
Sicht der Förderungsempfänger	10
Vereinfachungen in der EFRE-Programmabwicklung	11
Anforderungen der EU-Finanzkontrolle	12
Sonstige Feststellungen	12
Schlussempfehlungen	13

KINDERBETREUUNG FÜR 0- BIS 6-JÄHRIGE

Prüfungsziel	19
Allgemeines	20
Rechtsgrundlagen	20
Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich und in der Steiermark	20
Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung	21
Ausbauvereinbarung	22
Ziele	22
Aufgabenverteilung im Bundesbereich	22
Verwendungsnachweise	22
Gratispflichtkindergarten	23
Ziel	23
Umsetzung / Finanzierung	24
Verwendung der Finanzmittel	24
Verwendungsnachweise	25

Evaluierung	26
Bildungsinstrumente	27
Besuchspflicht	28
Verwaltung der Besuchspflicht	28
Ausnahmen von der Besuchspflicht	28
Pflichtkindergartenjahr in Übungskindergärten des Bundes	29
Landesgrenzüberschreitender Pflichtkindergartenbesuch	29
Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds	29
Gemeindekooperation	30
Platzvergabe	30
Öffnungszeiten	30
Personal	31
Schlussempfehlungen	31
ÖBB-UNTERNEHMENSGRUPPE: UNTERNEHMENSSTRUKTUR UND BETEILIGUNGSMANAGEMENT	
Prüfungsziele	37
Überblick über die ÖBB-Unternehmensgruppe	38
Rechtlicher Rahmen	39
Wirtschaftliche Entwicklung	39
Entwicklung der Jahresergebnisse	39
Entwicklung des Eigenkapitals	40
Abschreibungen von Beteiligungsansätzen	41
Erreichung strategischer Ziele der Eigentümer	41
Beteiligungsstrategie	42
Einflussmöglichkeiten der Eigentümer	43
Beteiligungscontrolling	43
durch das BMVIT:	43
durch die ÖBB-Unternehmensgruppe:	44

Rail Cargo Austria AG: Probleme und Mängel bei Beteiligungen	44
Rail Cargo Austria AG: Maßnahmen zur Verbesserung des Beteiligungsmanagements	44
Rail Cargo Austria AG: Erwerb der MÁV Cargo Zrt.	45
Erwerb und investierte Mittel	45
Kaufpreiskalkulation und Entscheidungsfindung	46
Wirtschaftliche Entwicklung	46
Dienstleistungsvertrag mit einem ungarischen Beratungsunternehmen	47
Weitere Feststellungen	47
Schlussempfehlungen	47
ÖBB-POSTBUS GMBH: LEISTUNGSANGEBOT UND FINANZIERUNG	
Prüfungsziel / Gesetzliche Grundlagen	52
Das Unternehmen ÖBB-Postbus GmbH	53
Strategische Vorgaben	54
Marktposition	54
Leistungsangebote, Beauftragung, Finanzierung	54
Stand der Ausschreibungen	55
Kunden / Abstimmung zwischen Bus und Bahn	56
Verwaltungsstruktur / Personal	57
Personalkostendelta	58
Fuhrpark und Werkstätten	59
Finanzlage und Geschäftsentwicklung	60
Aufwendungen	60
Umsatzerlöse	60
Ergebnisse der ÖBB-Postbus GmbH	61
Kostenrechnung	61
Bilanz und Finanzierung	61
Mittelfristplanung	62
Schlussempfehlungen	62

EU-FÖRDERUNGEN (EFRE) AUS SICHT DER FÖRDERUNGSEMPFÄNGER MIT DEM SCHWERPUNKT VEREINFACHUNG VON VORSCHRIFTEN

Aus Sicht von Förderungsempfängern und Verwaltungsstellen galten Projekte des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) im Allgemeinen als deutlich aufwändiger als vergleichbare national geförderte Projekte, vor allem mit Bezug auf Nachweis- und Belegpflichten sowie Umfang und Häufigkeit von Prüfungen. Zur Vereinfachung und Reduktion von Abwicklungsfehlern erlaubte die EU ab Mai 2009 u.a. auch Kostenpauschalen. Österreich griff diese Option unverzüglich auf, die rechtliche Umsetzung dauerte jedoch bis September 2010. In Summe kamen in den Ländern Burgenland, Salzburg und Vorarlberg bis Ende 2011 bei über 50 % der dafür geeigneten (personalintensiven) EFRE-Projekte Kostenpauschalen zur Anwendung. Aus Sicht von Unternehmen vereinfachten sie die Personalkostenabrechnung in EFRE-Projekten deutlich.

An der Umsetzung der neun EFRE-Regionalprogramme wirkten 37 Förderstellen mit 69 (von 92 vorgesehenen) Richtlinien mit. Das historisch gewachsene und komplexe System zeichnete sich weitgehend durch freiwillige, informelle Kooperation der beteiligten Stellen aus. Die (formalen) EU-Anforderungen an die nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme der EFRE-Regionalprogramme 2007-2013 erhöhten Komplexität und Aufwand weiter. Widersprüche zwischen Rechtsvorschriften und legislative Mängel trugen zu Rechtsunsicherheit bei. Die EFRE-Abwicklung berührende Fragen der Zweckmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit des nationalen Fördersystems (vor allem Förderlogistik, e-Government und Förderungskontrolle durch interne Revisionen) fanden keine systematische Aufmerksamkeit.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Überprüfung im BKA sowie in den Ländern Burgenland, Salzburg und Vorarlberg war es, insbesondere zu beurteilen, in welchem Ausmaß unter den geltenden Rahmenbedingungen ausgewählte, in den Jahren 2008 bis 2011 in Kraft getretene EU-Maßnahmen zur vereinfachten Abwicklung von EU-Förderungen im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) in Österreich umgesetzt und ob die von der EU angestrebten Vereinfachungen auch auf Ebene der Förderungsempfänger wirksam wurden. (TZ 1)

MITTELAUSSTATTUNG UND INANSPRUCHNAHME

Der EU-Finanzrahmen 2007–2013 sah für Kohäsions- und Strukturpolitik Mittel in Höhe von rd. 348,4 Mrd. EUR vor. Der Anteil Österreichs an diesen Mitteln belief sich auf rd. 1,46 Mrd. EUR (bzw. 0,42 %), davon entfielen rd. 680,1 Mio. EUR auf neun, im Zeitraum 2007 bis 2013 im Rahmen des EFRE finanzierte Regionalprogramme der Länder. (TZ 3)

Die vor der Programmeinreichung beschlossene nationale Kofinanzierung der EFRE-Regionalprogramme aus Bundes- und Landesmitteln beschränkte sich auf die Mindestvorgaben der EU. Die Kofinanzierungsbeiträge der Länder lagen — mit Ausnahme des Landes Salzburg — über jenen des Bundes. Die Verringerung des ursprünglich geplanten Kofinanzierungsanteils des Bundes war bei gesamthafter Betrachtung auf die unterplanmäßige Beteiligung der Forschungsförderungsgesellschaft m.b.H. (FFG) — der aufgrund der strategischen Ausrichtung der EFRE-Regionalprogramme auf Forschung und Innovation erhebliche Bedeutung zukam — an der finanziellen Umsetzung der Programme zurückzuführen. (TZ 4)

Das tatsächliche Bewilligungsvolumen aller EFRE-Regionalprogramme lag merkbar unter dem nach sechs von insgesamt sieben Programmjahren rechnerisch erwartbaren Volumen. Die zuständigen Behörden setzten intensive Anstrengungen zur Vermeidung einer automatischen Mittelaufhebung durch die Europäische Kommission. Mit dem Ende 2012 immer noch niedrigen Auszahlungsstand entstand ein erheblicher Umsetzungs- und Abrechnungsdruck. (TZ 5)

VEREINFACHUNG IM EU-KONTEXT

Aus Sicht von Förderungsempfängern wie auch von Verwaltungen in den Mitgliedstaaten galt die Abwicklung von EFRE-Projekten im Allgemeinen als aufwändiger als die Abwicklung vergleichbarer, national geförderter Projekte. Vor allem galt dies für personalintensive Projekte im F&E-Bereich. Gründe dafür waren insbesondere die mit der zunehmenden Bedeutung der Kohäsions- und Strukturpolitik wachsende Komplexität der Vorschriften, die gestiegenen Anforderungen aufgrund der geteilten Mittelverwaltung (Europäische Kommission und Mitgliedstaaten), die von der Europäischen Kommission insbesondere ab 2005 gesetzten Maßnahmen zur Stärkung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten und ihr entschiedeneres Vorgehen gegen Systemschwächen in Form vermehrt verhängter Zahlungsaussetzungen bzw. Finanzkorrekturen. (TZ 7)

Die ab 2008 in die Wege geleiteten Vereinfachungen der Strukturfondsvorschriften sollten zur Reduktion potenzieller Fehlerquellen und zur Erlangung einer positiven Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) durch den Europäischen Rechnungshof beitragen, standen aber auch im Kontext der „Better Regulation“-Initiative zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU,

der Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der Reform der EU-Haushaltsordnung. (TZ 8 bis 11)

Die in den Jahren 2008 bis 2011 vereinfachten Bestimmungen der Strukturfondsverordnungen (SF-VO) der Periode 2007–2013 betrafen auch Regelungen zur Förderfähigkeit bzw. zur optionalen Anwendung von Pauschalen. (TZ 13)

EFRE-ABWICKLUNG 2007–2013 IN ÖSTERREICH

Das historisch gewachsene und komplexe nationale Fördersystem im Bereich der EFRE-Umsetzung zeichnete sich durch ein hohes Maß an freiwilliger und informeller Kooperation der beteiligten Bundes- und Landesstellen aus. Die (formalen) EU-Anforderungen an die national einzurichtenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme zur Abwicklung der EFRE-Regionalprogramme stellten damit — entgegen den EU-Vereinfachungsbemühungen — eine besondere Herausforderung dar und erhöhten die Komplexität des nationalen Fördersystems weiter. (TZ 14)

Zur formalrechtlichen Regelung der Aufgaben und Verantwortung der EU-Programmbehörden schlossen Bund und Länder wie in der Periode 2000–2006 eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG ab. Diese regelte zweckmäßigerweise auch die Haftung und Kostentragung im Falle von durch die Europäische Kommission verhängten Finanzkorrekturen. Das darüber hinaus erforderliche Zusammenwirken von Bund und Ländern blieb weitgehend informell. Die EFRE-Abwicklung berührende Fragen der Zweckmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der nationalen Förderabwicklung (vor allem Förderlogistik, e-Government und Förderungskontrolle durch interne Revisionen) fanden keine systematische Aufmerksamkeit. (TZ 15)

Die der Europäischen Kommission vor dem ersten Zahlungsantrag vorzulegende detaillierte Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems (VKS) umfasste in den vom RH überprüften Ländern 125 bis 160 Seiten zuzüglich jeweils 110 bis 150 Referenzdokumente (mit weiteren 60 bis 80 Subdokumenten). Der hohe Grad an Detaillierung der schriftlichen Ausformulierung von Zuständigkeiten und Verfahren ging mit einem — gemessen am Nutzen der VKS-Beschreibungen für die zuständigen Stellen in Österreich — vergleichsweise hohen zeitlichen Aufwand für die Erstellung und laufende Aktualisierung der Unterlagen einher. (TZ 16)

Die VKS-Beschreibungen umfassten auch förmliche Vereinbarungen der Verwaltungsbehörden mit ihren zwischengeschalteten Förderstellen über wechselseitige Verpflichtungen, die Delegation von Aufgaben sowie Fragen der Aufsicht und der Haftung. Weder die

Verwaltungsbehörde des Landes Vorarlberg noch die zwischengeschaltete Bundesförderstelle FFG achteten auf die Einhaltung bilateral vereinbarter Bestimmungen. (TZ 17)

Das Land Salzburg entwickelte zweckmäßigerweise eine (notifizierte) EFRE-Landesförderrichtlinie und sah darin aus Gründen der Verwaltungseffizienz Projektmindestgrößen (Bagatellgrenzen) vor. (TZ 18)

Während die Projektauswahlkriterien der EFRE-Regionalprogramme Burgenland und Salzburg u.a. der Förderung von Unternehmen, die erstmals oder bisher unregelmäßig Forschungs- und Entwicklungsprojekte (F&E-Projekte) umsetzten, Vorrang einräumten, bevorzugte die FFG im Allgemeinen Projektträger, die bereits EFRE- bzw. nationale F&E-Förderungserfahrung hatten und über ein gut funktionierendes Rechnungswesen verfügten. Dies verdeutlichte einen bereits auf EU-Ebene bestehenden Zielkonflikt zwischen stärkerer strategischer Ausrichtung auf oft risikoreichere Forschungs- und Innovationsförderung und höherer Gebarungssicherheit. (TZ 19)

Die auf nationaler Ebene festgelegten EFRE-Förderfähigkeitsregeln (NFFR) bezweckten eine richtlinienähnliche Selbstbindung der mit der EFRE-Abwicklung befassten Stellen des Bundes und der Länder. Die NFFR entsprachen nur eingeschränkt den legislativen Richtlinien des BKA für Rechtsvorschriften. (TZ 20)

Der hierarchische Stufenbau und einzelne Bestimmungen der für die EFRE-Umsetzung maßgeblichen Rechtsgrundlagen wiesen Widersprüche auf. Bei wortgetreuer Auslegung der subsidiär anwendbaren NFFR waren die EU-rechtlich ab 2009 zulässigen Pauschaloptionen national zum Teil nicht anwendbar. (TZ 21)

So sahen die Förderrichtlinien der FFG aus dem Jahr 2008 eine Abrechnung von Ist-Kosten vor. Die FFG als zwischengeschaltete Bundesförderstelle genehmigte dennoch ab Oktober 2010 im Rahmen ihrer Förderverträge unter Verweis auf die geänderten Bestimmungen der NFFR die Abrechnung von Pauschalkosten. (TZ 22)

Insgesamt beteiligten sich an der Umsetzung der EFRE-Regionalprogramme 37 Förderstellen mit 92 dafür vorgesehenen Richtlinien. Bis November 2012 kamen davon 69 Richtlinien tatsächlich zum Einsatz, wovon rd. 22 % auf den Bund und rd. 78 % auf die Länder entfielen. Auf die zehn umsetzungsstärksten Richtlinien — vier Bundes- und sechs Länderrichtlinien — entfielen knapp 30 % der von Jänner 2007 bis November 2012 bewilligten EFRE-Mittel. (TZ 22)

UMSETZUNG DER EU- VEREINFACHUNGEN 2008-2011 IN ÖSTERREICH

Die zuständigen Stellen in Österreich griffen die Pauschaloptionen unverzüglich auf und konnten trotz ungünstiger Rahmenbedingungen Modelle zur österreichweiten Umsetzung entwickeln, diese mit der Europäischen Kommission abstimmen und ab Herbst 2010 in die Praxis umsetzen. (TZ 26 und 27)

Von den prüfungsgegenständlichen Vereinfachungsmaßnahmen kamen in Österreich die Gemeinkostenpauschale (Maßnahme Nr. 1) und Pauschalsätze (Maßnahme Nr. 2) zur Anwendung. Das Ausmaß der Umsetzung in den drei überprüften Ländern belief sich — gemessen an der Anzahl der dafür in Frage kommenden bewilligten Projekte (personalintensive Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsprojekte) — auf rd. 60 % bei Maßnahme Nr. 1 bzw. rd. 53 % bei Maßnahme Nr. 2. (TZ 25)

Das österreichische Modell einer Gemeinkostenpauschale (Maßnahme Nr. 1) stellte auf die direkt projektbezogenen Personalkosten ab. Eine empirische Untersuchung untermauerte die Angemessenheit der mit 20 % festgesetzten Pauschale. Die Schaffung von Wahlmöglichkeiten für die Zuordnung einzelner Kostenpositionen zu Gemeinkosten bzw. zu direkten Kosten schmälerte jedoch den potenziellen Vereinfachungseffekt. Die diesbezüglichen Ermessensentscheidungen erhöhten tendenziell sowohl den Verwaltungs- und Prüfaufwand wie auch das Fehlerrisiko. Letzteres galt insbesondere für den Fall einer Kombination von Pauschaloptionen. Da maßgebliche Förderstellen eine Förderung von Gemeinkosten bei EFRE- Projekten wegen des zu hohen Verwaltungsaufwands zuvor ausgeschlossen hatten, kam die Anwendung einer Gemeinkostenpauschale von 20 % einer entsprechenden Erhöhung der Förderung von EFRE- Projekten gleich. (TZ 28)

Das österreichische Modell für Pauschalsätze (Maßnahme Nr. 2) zur vereinfachten Berechnung von Personalkosten beruhte auf einer Formel mit pauschalen Elementen (Lohnnebenkostenfaktor, Jahresstundenteiler). Zur vereinfachten Berechnung der als Sachkosten förderfähigen Arbeitskosten von an EFRE-Projekten mitarbeitenden Selbständigen (Unternehmern) wurde — gestützt auf eine Analyse von Kollektivverträgen — ein Standardstundensatz von 30 EUR für max. 900 Jahresstunden festgelegt. (TZ 29)

Weitere optionale bzw. nicht-optionale Vereinfachungsmaßnahmen wurden nicht aufgegriffen bzw. kamen nicht zum Einsatz, sei es mangels konkreter Anwendungsfälle oder mangels erkennbarer Vereinfachungseffekte. Eine Umsetzung ausgewählter Maßnahmen in der nächsten Programmperiode wurde angedacht. (TZ 32)

SICHT DER FÖRDERUNGSEMPFÄNGER

Förderungsempfänger bewerteten insbesondere die von ihren internen Verfahren und Abläufen (work flow) sowie EDV-Standards abweichenden Anforderungen der Förderstellen als aufwändig. Dies betraf die Häufigkeit und Genauigkeit von Zeitaufzeichnungen sowie die Schnittstellen zwischen elektronischen Verfahren (Rechnungswesen, Lohn- und Gehaltsverrechnung, Zeiterfassung) der Unternehmen und den auf Originalpapierdokumente abstellenden Abrechnungsverfahren der Förderstellen. Förderungsempfänger führten für EFRE-Projekte parallele Dokumentations- und Ablagesysteme, die — je nach Förderstelle — teilweise unterschiedlichen Anforderungen zu genügen hatten. Förderungsempfänger mit mehrjähriger Erfahrung in der Umsetzung betrieblicher Forschungsprojekte erachteten die Förderungen der überprüften Länder im Allgemeinen als weniger aufwändig als jene der Bundesförderstelle FFG. Die höchsten Anforderungen bestanden aus ihrer Sicht bei EFRE-Förderungen. Die Anwendung der Pauschalsätze vereinfachte aus Sicht der Unternehmen sowohl die Ermittlung wie auch den Nachweis der in einem EFRE-Projekt abgerechneten Personalkosten. (TZ 34)

EDV-Maßnahmen (Stichwort: e-Cohesion) sollten gemäß den Vorschlägen der Europäischen Kommission für die Periode 2014–2020 den Verwaltungsaufwand für Förderungsempfänger und Förderstellen deutlich verringern. Die Förderstellen des Bundes und der drei überprüften Länder verfügten über unterschiedliche elektronische Standards. Sie kommunizierten mit den Antragstellern bzw. Förderungsempfängern über (downloadbare) Papierformulare per Post bzw. elektronisch per E-Mail, teilweise auch über Web-Plattformen. (TZ 35)

Mangels eindeutiger Bestimmungen zur Handhabung elektronischer Belege erkannten die zwischengeschalteten Förderstellen im Rahmen ihrer Verwaltungsprüfungen nur Papierbelege als Originale an. Aus Sicht der Förderstellen und der Förderungsempfänger entstand daraus ein erheblicher, für das Ziel der Gebarungssicherheit jedoch nur bedingt zweckmäßiger Mehraufwand. Das BKA urgierte im Juli 2008 zur Frage der Zulässigkeit elektronischer Originalbelege im Förderwesen eine Lösung beim BMF und argumentierte, dass die Anwendung der haushaltsrechtlichen Prüfstandards in der Praxis sowie eine verpflichtende wechselseitige Koordination der Förderstellen des Bundes und der Länder mehr zur Vermeidung von Doppelförderungen beitragen würden, als die händische Entwertung von grundsätzlich ebenfalls reproduzierbaren Papierbelegen. (TZ 36)

Der Prüfaufwand für EFRE-finanzierte Projekte war in der Wahrnehmung der Förderungsempfänger höher als jener für national finanzierte Vorhaben. Unterschiede bestanden insbesondere im Prüfungsumfang, in der Prüftiefe und-methodik, bei den Nachweis- und Belegerfordernissen, in der Kontrollwahrscheinlichkeit bzw. Anzahl der Prüfinstanzen.

Mängel in der Verwaltung und Kontrolle von EFRE-Projekten zogen überdies EU-rechtliche Sanktionen für die betreffenden Programme bzw. Förderstellen nach sich. (TZ 50)

Förderrichtlinien schaffen als Selbstbindung der Verwaltung ein höheres Maß an Transparenz über Voraussetzungen und Verfahren der nicht-hoheitlichen Förderungsvergabe und binden den Förderungsgeber an das Gleichbehandlungsgebot. Bis November 2012 wurden 86,9 % der EFRE-Projekte bzw. knapp vier Fünftel der öffentlichen Mittel (EFRE und nationale Kofinanzierung) im Rahmen der neun EFRE-Regionalprogramme auf Basis von Förderrichtlinien bewilligt, 13,1 % der Projekte bzw. gut ein Fünftel (21,9 %) der öffentlichen Mittel dagegen im Wege von Einzelentscheidungen der Landesregierungen. Vorarlberg bewilligte rd. 45 % seiner EFRE-Projekte im Rahmen von Einzelentscheidungen, das Burgenland rund ein Viertel, Salzburg dagegen nur 2,0 %. (TZ 37)

Aus Sicht der Förderungsempfänger bestanden bei Einzelentscheidungsprojekten im Vergleich zu richtlinienbasierten Projekten erhebliche Unterschiede in den Anforderungen an Antragstellung, Projektbegutachtung, rechtsverbindliche Förderzusage und Kontrolle. Insgesamt gesehen erwiesen sich Einzelentscheidungsprojekte als deutlich weniger verwaltungsaufwändig, was teilweise zu Lasten der Gebarungssicherheit sowie der gebotenen Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln ging. (TZ 38 bis 42)

VEREINFACHUNGEN IN DER EFRE-PROGRAMMABWICKLUNG

Eine Evaluierung der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) bewertete die EU-Kohäsionspolitik in Österreich im Zeitraum 1995 bis 2007 rückblickend ambivalent: Die Möglichkeit zur Reform des Fördersystems, etwa eine Bündelung von Förderstellen, wäre verabsäumt worden. Gemessen an der Anzahl ihrer institutionellen Vertreter dominierten die Förderstellen das System der EFRE-Umsetzung. Eine auf Effizienz und Gebarungssicherheit der EFRE-Abwicklung insgesamt ausgerichtete budget- und haushaltsrechtliche Sicht fehlte weitgehend. (TZ 44, 45)

Im November 2012 sprach sich die Stellvertreterkommission der ÖROK grundsätzlich für die Einrichtung einer gemeinsamen Verwaltungsbehörde und eines österreichweiten EFRE-Programms in der Programmperiode 2014–2020 aus und beauftragte die ÖROK, die Klärung der genauen Rahmenbedingungen auszuarbeiten. (TZ 46)

ANFORDERUNGEN DER EU-FINANZKONTROLLE

Die EFRE-Prüfbehörde überprüfte gemäß den EU-Vorgaben das effektive Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems. Im November 2011 überprüfte die Europäische Kommission die Arbeit der Prüfbehörde und bewertete sie als zuverlässig und EU-konform. Die Personalressourcen der Prüfbehörde erachtete sie jedoch als nicht ausreichend. Im März 2012 stellte die Prüfbehörde im Rahmen einer Systemprüfung eine nur teilweise gegebene Funktionsfähigkeit der Bescheinigungsbehörde fest. Zudem gab sie in ihrem Jahreskontrollbericht zum Ausgabenjahr 2010 an die Europäische Kommission wegen zu hoher Fehlerquoten in zwei (nicht prüfungsgegenständlichen) EFRE-Programmen eine eingeschränkt positive Stellungnahme ab. Die Europäische Kommission setzte im Mai 2012 die Zwischenzahlungen für alle EFRE-Regionalprogramme aus, darunter auch jene der überprüften Länder Burgenland, Salzburg und Vorarlberg. Nachdem die betroffenen Stellen Maßnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel umgesetzt hatten, hob die Europäische Kommission die Aussetzung der Zwischenzahlungen ab Juli 2012 in Etappen wieder auf. (TZ 47)

Da die Umsetzung von innovativen Projekten im Rahmen der EFRE-Regionalprogramme als risikobehaftet im Hinblick auf Abwicklungsfehler galt, wurden österreichweit Mittel von innovativeren Projekten zu konventionelleren bzw. weniger personalintensiven Investitionsprojekten umgeschichtet. (TZ 48)

Geeignete Foren für den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch der Projektprüfer auf Ebene der Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Förderstellen existierten nicht. Aus Prüfungen der EFRE-Mittel wurden in der Regel keine systematischen Schlussfolgerungen hinsichtlich allfälliger Probleme in der nationalen Förderungsabwicklung gezogen. (TZ 49)

Die bei EFRE-Projekten festgestellten Fehler würden in der Regel auch im Falle von nationalen Kontrollen zu Prüffeststellungen führen. Nationale Förderungen unterlagen deutlich weniger verwaltungsinternen Kontrollen als vergleichbare EFRE-Förderungen. Mängel in der Verwaltung und Kontrolle von EFRE-Projekten zogen überdies Sanktionen für die betreffenden Programme bzw. zuständigen Programmbehörden und Förderstellen nach sich. (TZ 50)

SONSTIGE FESTSTELLUNGEN

Weder teilten die Förderungsnehmer der FFG erhaltene Forschungsprämien mit, noch ging die FFG Hinweisen auf erhaltene Prämien nach. Damit verletzte die FFG ihre Verpflichtung zur Überprüfung der beihilfenrechtlichen Höchstgrenzen. Eine Doppelförderung aus direkten

öffentlichen Mitteln und Mitteln der Forschungsprämie konnte nicht ausgeschlossen werden. (TZ 52)

Die EFRE-Förderung von Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten lief dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung zuwider und war in bestimmten Fällen als mögliche Umgehung der geltenden EU-Beihilfevorschriften zu werten. (TZ 53)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bundeskanzleramt

(1) Die nationalen Förderfähigkeitsregeln (NFFR) wären im Einvernehmen mit dem BMF sowie den EFRE-zuständigen Stellen des Bundes und der Länder — unter Einbeziehung von legislativer Expertise auf dem Gebiet des Haushaltsrechts und des Förderwesens — in Richtung einer kohärenten nationalen EFRE-Abwicklungsrichtlinie auszugestalten. Ergänzende Erläuterungen, Leitfäden oder Handbücher mit illustrativen Beispielen wären bei Bedarf gesondert bereitzustellen. (TZ 20)

(2) Die Frage der Handhabung elektronischer Belege im Förderwesen wäre erneut an das BMF heranzutragen mit dem Ziel, im Rahmen einer künftigen Novellierung der Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes (ARR 2004) Rechtssicherheit herzustellen. (TZ 36)

(3) Auf die Durchsetzung haushaltsrechtlicher Prüfstandards im Förderwesen sowie auf die Koordination der Förderstellen des Bundes und der Länder zur Vermeidung von Doppelförderungen wäre verstärkt hinzuwirken. (TZ 36)

Bundeskanzleramt, Länder Burgenland, Salzburg, Vorarlberg

(4) Dem aufgrund des niedrigen Auszahlungsstands (Dezember 2012) der EFRE-Programme 2007–2013 bestehenden erheblichen Umsetzungs- und Abrechnungsdruck und daher erhöhtem Fehlerrisikopotenzial wäre rechtzeitig und angemessen entgegenzuwirken. (TZ 5)

(5) Das Augenmerk bei der Umsetzung der EFRE-Regionalprogramme wäre nicht nur auf die Erfüllung der EU-Vorgaben zu richten, sondern auch verstärkt auf die Zweckmäßigkeit (im Sinne von Vereinfachung) und Ordnungsmäßigkeit der korrespondierenden nationalen Förderabwicklung. (TZ 15)

(6) Die aus dem Prozess der Erstellung, Nutzung und Aktualisierung der Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme (VKS- Beschreibungen) gewonnenen Erfahrungen wären

auszuwerten, um für die Programmperiode 2014–2020 den Umfang der Beschreibungen bestmöglich zu verschlanken und ihren qualitativen Mehrwert zu erhöhen. (TZ 16)

(7) Für die Programmperiode 2014–2020 sollte eine geeignete programmübergreifende Online-Datenbank-Lösung zur anwenderfreundlichen Verwaltung und Aktualisierung der VKS-Beschreibungen inkl. Referenzdokumente eingerichtet oder diese Dokumente im EFRE-Monitoring (analog zur bestehenden Praxis bei Richtlinien) hinterlegt werden. (TZ 16)

(8) Im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Förderabwicklung und verbesserte Rechtssicherheit wäre der hierarchische Stufenbau der EFRE-relevanten Rechtsvorschriften — unter Einbindung legistischer Expertise — zu klären und auf Konsistenz (Widerspruchsfreiheit) und Kohärenz (Zusammenhänge und Bezugnahmen) von EU- und nationalen Rechtsvorschriften zu achten. Ferner wären die EFRE-relevanten nationalen Rechtsvorschriften durch Beiziehung von Legisten soweit zweckmäßig zu verschlanken, Redundanzen möglichst zu reduzieren und Zirkelverweise zu vermeiden. (TZ 21)

(9) Die Zahl der EFRE-abwickelnden Förderstellen sowie der Richtlinien sollte im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand durch Kooperationen gebündelt und nach Möglichkeit weiter reduziert werden. (TZ 22)

(10) Seitens der Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden wäre auf eine richtlinienkonforme Fördertätigkeit der FFG zu achten sowie auf eine unverzügliche Anpassung jener Richtlinien hinzuwirken, die im Rahmen der Anwendung von Pauschalen — insbesondere bei personalintensiven Projekten im Bereich der betrieblichen Forschung, technologischen Entwicklung und Innovation — als Rechtsgrundlage dienen. (TZ 22)

(11) In der Vorbereitung der Programmperiode 2014–2020 wäre den Verwaltungskosten von förderoptimierenden Regelungen verstärktes Augenmerk zu widmen. Die bisher gemachten Erfahrungen mit Wahlmöglichkeiten für die Zuordnung einzelner Kostenpositionen zu Gemeinkosten oder direkten Kosten wären im Hinblick auf allfällig zweckmäßige Einschränkungen dieser Wahlmöglichkeiten zu untersuchen und Anpassungen rechtzeitig vor Beginn der neuen Programmperiode vorzunehmen. (TZ 28)

(12) Die aus der praktischen Anwendung der Pauschalsätze (Maßnahme Nr. 2) bisher gewonnenen Erfahrungen sollten evaluiert und Schlussfolgerungen im Hinblick auf mögliche weitere Vereinfachungen gezogen werden. (TZ 29)

(13) Eine direkte Abrechnung von projektbezogenen Personalkosten der Geschäftsführung in Kombination mit einer, die Kosten der Geschäftsführung „im Regelfall“ bereits umfassenden

Gemeinkostenpauschale (Maßnahme Nr. 1) wäre auszuschließen und die NFFR entsprechend anzupassen. (TZ 31)

(14) Im Hinblick auf die Programmperiode 2014–2020 sollte anhand der bisher gewonnenen Erfahrungen eine systematische Analyse vorgenommen werden, inwieweit im Rahmen der EFRE–Umsetzung in Österreich weitere optionale Maßnahmen in Betracht gezogen werden könnten. (TZ 32)

(15) Unter Einbindung der relevanten Förderstellen wäre auf eine Harmonisierung von teilweise unterschiedlichen Vorgaben und Standards der Förderstellen des Bundes und der Länder für die Abrechnung und Kontrolle vergleichbarer EFRE–Projekte (z.B. personalintensive FTEI–Vorhaben) hinzuwirken. Davon sollten auch Initiativen zur Annäherung der Verfahren der Nachweiserbringung und Abrechnungskontrolle an unternehmensinterne Abläufe und zeitgemäße EDV–Standards umfasst sein. (TZ 34)

(16) Strategien für einen stufenweisen Ausbau und verstärkten Einsatz elektronischer Lösungen auf Ebene der Förderstellen zur Unterstützung der EFRE–Projektentwicklung (z.B. Kommunikationsplattformen, Schnittstellen zwischen Förderstellen, Dokumentationsdatenbank) wären zu entwickeln und dabei Synergien und Einsparungspotenziale aus der Schaffung gemeinsamer Lösungen anzustreben. (TZ 35)

(17) Bei Projektbewilligungen auf Basis von Einzelentscheidungen wäre — wegen ihres diskretionären Charakters und der im Durchschnitt deutlich höheren Förderquoten — in besonderem Maße auf die Anwendung vergleichbarer, üblicherweise in Förderrichtlinien festgelegter Verfahrensstandards zur Gewährleistung von Transparenz, Gleichbehandlung und Gebahrungssicherheit zu achten. (TZ 37)

(18) Dem Grundsatz der Funktionstrennung wäre bei landes– bzw. verwaltungsnahen Projekten in formaler wie auch materiell–inhaltlicher Hinsicht verstärktes Augenmerk zu widmen. (TZ 42)

(19) Auf zweckmäßige Kooperationen von Förderstellen des Bundes und der Länder wäre verstärkt hinzuwirken, etwa könnte bei entsprechender Abstimmung der Richtlinien eine Förderstelle mit geringem Fördervolumen bzw. wenigen Fallzahlen — nach inhaltlich–materieller Begutachtung und Bewilligung eines Projekts — dessen Abwicklung und Kontrolle an eine EFRE–erfahrene größere Förderstelle übertragen. (TZ 43)

(20) In der strategischen Ausrichtung von Effizienz und Gebahrungssicherheit begünstigenden Rahmenbedingungen der EFRE–Abwicklung wäre eine übergreifende budget– und haushaltsrechtliche Sicht im Rahmen der ÖROK zu stärken. (TZ 45)

(21) Die Ursachen für die Umschichtung beträchtlicher Mittel von innovativeren zu konventionelleren Projekten wären zu analysieren und unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um die Erreichung der übergeordneten Programmziele — Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung durch Investitionen in betriebliche Forschung, technologische Entwicklung und Innovation — zu gewährleisten. (TZ 48)

(22) Der von Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Förderstellen artikulierten Rechtsunsicherheit in der EFRE-Abwicklung wäre verstärkt entgegenzuwirken, etwa durch Schaffung einer geeigneten Plattform im Rahmen der ÖROK für den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch im Bereich der Prüfungen der ersten Ebene (First Level Control) auf Basis von systematischen Analysen von EFRE-Prüfungsergebnissen und daraus ableitbaren Schlussfolgerungen und eine bessere Vernetzung zu Experten im Bereich der nationalen Förderprüfung. (TZ 49)

(23) Das Augenmerk wäre verstärkt auch auf angemessene verwaltungsinterne Kontrollen von rein national finanzierten Förderungen zu lenken, etwa im Rahmen entsprechender Prüfungsschwerpunkte der internen Revisionen. (TZ 50)

(24) Die Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden hätten sicherzustellen, dass die FFG ihrer Verpflichtung zur Überprüfung und Einhaltung der beihilfenrechtlichen Förderhöchstgrenzen ordnungsgemäß nachkommt, den Hinweisen auf von Förderungswerbern beantragte oder erhaltene Forschungsprämien konsequent nachgeht und gegebenenfalls Rückforderungen stellt. (TZ 52)

(25) Die Bescheinigungs- bzw. Verwaltungsbehörden hätten eine — im Einklang mit den für Unternehmen in Schwierigkeiten geltenden EU-Beihilfavorschriften stehende — Förderungsabwicklung durch die FFG in geeigneter Form sicherzustellen. Dabei wären die für die Beurteilung der finanziellen Situation eines Unternehmens vor Antragsgenehmigung aktuellen Jahresabschlüsse und andere geeignete unternehmensbezogene Informationen heranzuziehen und in einem internen Gutachten nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 53)

Länder Burgenland, Salzburg und Vorarlberg

(26) Künftige Vereinbarungen zwischen einzelnen Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten (Bundes-)Stellen sollten möglichst länderübergreifend standardisiert und länderspezifische Regelungen nur vorgesehen werden, soweit diese sachlich zwingend erforderlich sind. Auch sollten in den Vereinbarungen taugliche Voraussetzungen geschaffen werden, die den Verwaltungsbehörden die tatsächliche Wahrnehmung ihrer umfassenden Verantwortung gemäß EU-Vorgaben ermöglichen. (TZ 17)

(27) Im Hinblick auf die mit allfällig rechtsgrundlos geleisteten EFRE-Zahlungen verbundenen finanziellen Risiken für die nationalen öffentlichen Haushalte wäre verstärkt auf die Einhaltung aller rechtlichen Anforderungen an die rechtsverbindliche EFRE-Mittelzusage zu achten. (TZ 41)

Länder Burgenland und Vorarlberg

(28) Für die Programmperiode 2014–2020 sollte eine am Ansatz des Landes Salzburg orientierte vergleichbare Herangehensweise — Entwicklung einer (notifizierten) EFRE-Landesförderrichtlinie mit Projektmindestgrößen (Bagatellgrenzen) auf Basis des Programmumsetzungshandbuchs — in Erwägung gezogen werden. (TZ 18)

(29) Vor Projektgenehmigung wären ausreichend detaillierte Projektunterlagen (wie Kostenschätzungen samt dokumentierten Planungsannahmen, konkrete Beschreibung der Ausgangslage und überprüfbare Projektziele) zu erarbeiten, die auch als Grundlage für das Projektcontrolling (Soll-Ist-Vergleich von Kosten, Projektfortschritten sowie Ausmaß der Zielerreichung) dienen können. (TZ 39)

(30) Projektanträge im Rahmen von Einzelentscheidungen wären unter Beachtung des Grundsatzes der Funktionstrennung nachvollziehbar in einer der Höhe des Förderbetrags und der Art des Projekts adäquaten Weise auf Plausibilität sowie sachliche und betragliche Angemessenheit zu begutachten. Die Begutachtung und die dabei angewendeten Bewertungsmaßstäbe wären zu dokumentieren. (TZ 40)

(31) Bei der Abrechnungskontrolle wäre ein höheres Maß an Sorgfalt geboten. (TZ 42)

Land Burgenland

(32) Die ursprünglich vorgesehenen Kosten des Projekts „Installierung und Aufqualifizierung von EU-GemeinderätInnen“ wären in Anbetracht der um die Hälfte geringeren Teilnehmerzahl angemessen zu kürzen. (TZ 41)

(33) Zur Einhaltung der von der EU vorgeschriebenen Kofinanzierungsätze wäre in den Förderverträgen bzw. rechtsverbindlichen EFRE-Mittelzusagen eine Bestimmung vorzusehen, derzufolge eine Unterschreitung der Projektkosten zu einer aliquoten Reduktion sowohl der EU-Mittel wie auch der nationalen Mittel führt. (TZ 41)

Land Vorarlberg

(34) Projektanträge im Rahmen von Einzelentscheidungen wären erst nach Klärung aller substantziellen Voraussetzungen zu genehmigen und nachträgliche Projektänderungen nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 39)

KINDERBETREUUNG FÜR 0- BIS 6-JÄHRIGE

Die Kinderbetreuungsquoten für unter 3-Jährige waren von 2008 bis 2011 und damit seit Beginn der Ausbauevereinbarung 2008 in Niederösterreich, in der Steiermark und österreichweit deutlich angestiegen. Die für das Jahr 2010 vorgesehene Betreuungsquote von 33 % aller unter 3-Jährigen war bis 2011 weder in Niederösterreich (21,2 %) noch in der Steiermark (10,0 %) und österreichweit (19,7 %) erreicht. Durch die Einführung des Gratispflichtkindergartens stieg die Betreuungsquote der 5-Jährigen österreichweit um rd. 2,5 Prozentpunkte auf rd. 96,4 %.

Sowohl bei der Ausbauevereinbarung 2008 als auch bei der Gratispflichtkindergartenvereinbarung war die Abrechnungspraxis des Bundes darauf ausgerichtet, Rückforderungen von Bundesmitteln tunlichst zu vermeiden. So akzeptierten das BMF, BMWFJ und BKA die von den Ländern Niederösterreich und Steiermark vorgelegten Verwendungsnachweise für Bundesmittel, obwohl diese nur teilweise den Vereinbarungen entsprachen.

Trotz der großzügigen budgetären Vorsorge von 12,00 Mio. EUR für eine Evaluierung des Gratispflichtkindergartens gab es bisher keine konkreten Maßnahmen für seine qualitative Bewertung. Die bisher ausschließlich quantitative Evaluierung der Ausbauevereinbarung 2008 und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung, die Ausgaben von 14.000 EUR verursachte, stellte nur eine Minimalvariante dar, die lediglich eine Basisinformation für eine weitere Analyse zur Fortführung, Anpassung oder Einstellung der Maßnahmen abdecken kann.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Querschnittsüberprüfung, die vier Bundesministerien (BMWFJ, BMF, BKA und BMUKK), zwei Länder (Niederösterreich und Steiermark) sowie zwei Gemeinden (Korneuburg und Leoben) umfasste, war die Beurteilung der Umsetzung dreier im Bereich der Kinderbetreuung abgeschlossener Bund-Länder-Vereinbarungen (Ausbauevereinbarung 2008, Ausbauevereinbarung 2011 und Gratispflichtkindergartenvereinbarung) mit den Schwerpunkten Ausbau des Kinderbetreuungsangebots und Gratispflichtkindergarten. Darüber hinaus überprüfte der RH die Zweckmäßigkeit der Platzvergaberegelungen, der Öffnungszeiten und des Personaleinsatzes in Kinderbetreuungseinrichtungen sowie von Gemeindekooperationen in diesem Bereich. (TZ 1)

ALLGEMEINES

Die in Niederösterreich und der Steiermark bestehenden unterschiedlichen Formen der Kinderbetreuung und die unterschiedlichen Definitionen von Kinderbetreuungseinrichtungen erschwerten vergleichende Aussagen zur Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige. So lag das Eintrittsalter in den Kindergärten in Niederösterreich bei 2,5 Jahren und in der Steiermark bei drei Jahren. Während in der Steiermark Betreuungseinrichtungen für Kinder vor dem Kindergartenalter als Kinderkrippen definiert waren, fehlte in Niederösterreich eine eigene Bezeichnung für Betreuungseinrichtungen dieser Altersgruppe. (TZ 2)

RECHTSGRUNDLAGEN

Das Kindergartenwesen war Landessache in Gesetzgebung und Vollziehung. Für Übungskindergärten an öffentlichen Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik war hingegen der Bund zuständig. Die dafür geltenden Erlässe des BMUKK waren in Bezug auf Regelungsumfang, Übersichtlichkeit und Aktualität überarbeitungsbedürftig. (TZ 3)

In Niederösterreich waren Kindergärten und sonstige Kinderbetreuungseinrichtungen und ihre Förderung in jeweils eigenen Landesgesetzen geregelt. Die Steiermark verfügte hingegen über ein alle Kinderbetreuungseinrichtungen umfassendes Landesgesetz und ein dafür relevantes Förderungsgesetz. (TZ 3)

Das Land Niederösterreich und das Land Steiermark setzten die Gratispflichtkindergartenvereinbarung zeitgerecht mit 1. September 2009 landesgesetzlich um. Allerdings ist die Weiterführung und Finanzierung des Gratispflichtkindergartens nach Auslaufen der zugrunde liegenden Vereinbarung offen. (TZ 4)

FÖRDERUNGEN DER KINDERBETREUUNG IN NIEDERÖSTERREICH UND IN DER STEIERMARK

Die Länder Niederösterreich und Steiermark verwendeten die Bundeszuschüsse der Ausbauevereinbarung 2008 und 2011 sowie der Gratispflichtkindergartenvereinbarung weitgehend im Rahmen ihrer bestehenden Förderungssysteme. (TZ 5)

In Niederösterreich vergaben fünf eigenständige Organisationseinheiten des Landes und der Niederösterreichische Schul- und Kindergartenfonds 20 unterschiedliche Förderungen für die Betreuung 0- bis 6-Jähriger. Darüber hinaus war die fachliche Zuständigkeit für Kinderbetreuung zwischen der Abteilung Kindergärten (für Kindergärten) und der Abteilung Jugendwohlfahrt (für Tagesbetreuungseinrichtungen und Tagesmütter/-väter) geteilt. Im

Unterschied dazu war in der Steiermark eine einzige Organisationseinheit des Landes fachlich für die Kinderbetreuung von 0- bis 6-jährigen zuständig, die mit einer Ausnahme auch sämtliche 13 Förderungen im Bereich der Kinderbetreuung administrierte. Die im Land Niederösterreich bestehende organisatorische Zersplitterung der Zuständigkeit für die Kinderbetreuung und ihre Förderungen erschwerte eine Gesamtsicht und eine effektive Steuerung wesentlich. (TZ 5)

In den Ländern Niederösterreich und Steiermark förderten jeweils zwei unterschiedliche Einrichtungen bzw. Organisationseinheiten den Bau von Kinderbetreuungseinrichtungen. Diese Doppelgleisigkeit verursachte einen vermeidbaren Aufwand personeller und sachlicher Ressourcen. (TZ 5)

AUSGABEN DER GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN FÜR KINDERBETREUUNG

Insgesamt investierten die Länder Niederösterreich und Steiermark sowie deren Gemeinden im Zeitraum 2007 bis 2011 Bundesmittel von rd. 17,76 Mio. EUR, Landesmittel von rd. 304,67 Mio. EUR und Gemeindemittel von rd. 663,13 Mio. EUR in Kinderbetreuungseinrichtungen. Die laufenden und vom Bund mit rd. 53,89 Mio. EUR unterstützten Ausgaben für Kinderbetreuung erreichten im selben Zeitraum auf Landesebene rd. 1,26 Mrd. EUR und auf Gemeindeebene rd. 1,39 Mrd. EUR. (TZ 6)

In Niederösterreich erhöhten sich die laufenden jährlichen Ausgaben in den Jahren 2007 bis 2011 auf Landesebene um 43,4 % auf rd. 187,28 Mio. EUR und auf Gemeindeebene um 41,3 % auf rd. 160,99 Mio. EUR, in der Steiermark auf Landesebene um 69,2 % auf rd. 104,85 Mio. EUR und auf Gemeindeebene um 31,0 % auf rd. 158,08 Mio. EUR. (TZ 6)

Der Ausbau des Kinderbetreuungsangebots hatte damit nachhaltige Auswirkungen auf die laufenden Ausgaben der Gemeinde- und Landeshaushalte. Darüber hinaus erweiterte der in den Ausbaueinbarungen und der Gratspflichtkindergartenvereinbarung beschlossene Bundesmittelzuschuss an die Länder die Transfers vom Bund zu den Ländern um zwei weitere Finanzströme und verschärfte die ohnehin schon komplexe Transferbeziehung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. (TZ 6)

AUSBAUVEREINBARUNG

Ziele

Gemäß den sogenannten Barcelona-Zielen sollten die Mitgliedstaaten der EU bis zum Jahr 2010 entsprechend der Nachfrage Kinderbetreuungsplätze für 33 % der unter 3-Jährigen und für 90 % der 3- bis 6-Jährigen anbieten. Ziel der Ausbaueinbarung 2008 bzw. 2011 war es, das Erreichen dieser Zielvorgaben durch Bereitstellung von Bundesmitteln von 45 Mio. EUR (für 2008 bis 2010) und 55 Mio. EUR (für 2011 bis 2014) zu unterstützen. (TZ 7)

Die Kinderbetreuungsquoten für unter 3-Jährige waren von 2008 bis 2011 und damit seit Beginn der Ausbaueinbarung 2008 in Niederösterreich (+ 53,6 %), in der Steiermark (+ 53,8 %) und österreichweit (+ 40,7 %) deutlich angestiegen. Die für das Jahr 2010 vorgesehene Betreuungsquote von 33 % aller unter 3-Jährigen war bis 2011 weder in Niederösterreich (21,2 %) noch in der Steiermark (10,0 %) und österreichweit (19,7 %) erreicht. (TZ 7)

Die gemäß Barcelona-Ziel für 2010 vorgesehene Betreuungsquote für 3- bis 6-Jährige von 90 % war bis 2011 österreichweit (90,3 %) und in Niederösterreich (95,6 %) erreicht bzw. übertroffen, in der Steiermark mit 83,9 % noch untererfüllt. (TZ 7)

Das Kofinanzierungsvolumen der Länder bzw. Gemeinden wurde durch die Ausbaueinbarung 2011 von 133 % auf 100 % und damit um 25 % gekürzt. (TZ 7)

Aufgabenverteilung im Bundesbereich

Die auf drei Ressorts (BMF, BMWFJ und BKA) verteilte Entscheidungskompetenz für die widmungsgemäße Mittelverwendung der Ausbaueinbarungen 2008 und 2011 war mit Mehrgleisigkeiten und Mehrfachbefassungen verbunden. (TZ 8)

Bezugnehmend auf die vom BKA genannte Koordinationsfunktion in der Frauen- und Gleichstellungspolitik fehlten entsprechende Aussagen und Bewertungen zur Wirkung der Ausbaueinbarungen 2008. (TZ 8)

Verwendungsnachweise

Die Ausbaueinbarungen 2008 und 2011 enthielten Vorgaben für die Verwendung der Bundesmittel. Für nicht vereinbarungskonform nachgewiesene Bundesmittel war die Rückerstattung an den Bund vorgesehen. In einer einseitigen Erklärung erleichterten die vier

an der Ausbaueinbarung 2008 beteiligten Minister die vereinbarten Abrechnungsvorgaben bereits Anfang 2008 und damit fast ein Jahr vor Inkrafttreten der Ausbaueinbarung 2008, obwohl Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG zu ihrer Änderung das gleiche Verfahren wie zur ihrer Annahme benötigen. (TZ 9)

Die von der Ausbaueinbarung 2008 abweichende Abrechnungspraxis betraf die Verrechnung tatsächlich geschaffener Plätze anstatt jener gemäß Kindertagesheimstatistik (Steiermark), die Bewertung neu geschaffener Plätze nach der Öffnungszeit der Einrichtung und nicht nach der tatsächlichen Anwesenheit der Kinder (Niederösterreich) sowie die Verschiebung der Abrechnung vom nächstfolgenden Jahr auf die Folgejahre (Steiermark). Im Fall des Landes Steiermark ermöglichten das BMF, das BMWFJ und das BKA eine Abrechnung von Bundesmitteln sogar entgegen der Ministererklärung drei Jahre nach deren Gewährung. Diese Vorgangsweise widersprach sowohl der Ausbaueinbarung 2008 als auch der Ministererklärung. (TZ 9)

In der Folge akzeptierten das BMF, das BMWFJ und das BKA vom Land Niederösterreich und vom Land Steiermark für die Jahre 2008 bis 2010 auch Nachweise, die nicht der Ausbaueinbarung 2008 entsprachen. Gemessen an den Vorgaben dieser Vereinbarung hatte lediglich das Land Niederösterreich für die Jahre 2008 und 2009 einen ordnungsgemäßen Verwendungsnachweis erbracht. (TZ 10)

Die vom BMF, BMWFJ und BKA akzeptierte Abrechnungspraxis war augenscheinlich darauf ausgerichtet, Rückforderungen tunlichst zu vermeiden. Dennoch konnte das Land Steiermark für den Zeitraum 2008 bis 2010 Bundesmittel von 579.000 EUR nicht nachweisen. Das BMF behielt diese Differenz während der Gebarungsüberprüfung des RH im Rahmen der Überweisung der Ertragsanteile an das Land Steiermark im Februar 2013 ein. Im Falle von vereinbarungskonformen Abrechnungen hätten die vom Land Niederösterreich bzw. Steiermark nicht nachgewiesenen Bundesmittel rd. 647.000 EUR bzw. 1,18 Mio. EUR betragen. (TZ 10)

GRATISPFLICHTKINDERGARTEN

Ziel

Ziel der Gratispflichtkindergartenvereinbarung war es, allen Kindern „beste Bildungsmöglichkeiten und Startchancen in das spätere Berufsleben unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft zu bieten“. Um dieses Ziel zu erreichen, vereinbarten der Bund und die Länder, die Kinder im letzten Jahr vor Schulpflicht zum halbtägigen, kostenfreien Besuch von institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen zu verpflichten. (TZ 11)

Durch die Einführung des Gratispflichtkindergartens stieg die Betreuungsquote der 5-Jährigen österreichweit um rd. 2,5 Prozentpunkte auf rd. 96,4 % (Stand 2010/2011). Dies entsprach einem Zuwachs von rd. 2.350 Kindern in der Altersgruppe der 5-Jährigen bzw. einem zusätzlichen Kind in jedem zweiten Kindergarten. Dieser Anstieg war im Hinblick auf die bereits bestehende hohe Betreuungsquote, das jährlich dafür aufgewendete Finanzvolumen von 70 Mio. EUR und die eingeführte Besuchspflicht gering. Erhebungsschritte und Bewertungen, inwiefern der Gratispflichtkindergarten die Bildungsmöglichkeiten und Startchancen unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft verbesserte, unterblieben bisher. (TZ 11)

Umsetzung

Das Land Niederösterreich führte das Gratispflichtkindergartenjahr für 5-Jährige mit 1. September 2009 ein. Das Land Steiermark setzte den Gratiskindergarten zur gleichen Zeit um, den Pflichtkindergarten ein Jahr später. (TZ 12)

Finanzierung

Zur teilweisen Abdeckung der bei Ländern, Gemeinden und Erhaltern durch den Gratispflichtkindergarten entstehenden Mehrkosten stellte der Bund in den Kindergartenjahren 2009/2010 bis 2012/2013 Zuschüsse von insgesamt 280 Mio. EUR bzw. 70 Mio. EUR je Jahr zur Verfügung. Der davon auf das Land Niederösterreich bzw. Land Steiermark entfallende Anteil erreichte im Mittel 13,46 Mio. EUR bzw. 9,31 Mio. EUR pro Jahr. Im Februar 2013 eröffnete das BMWFJ ein Begutachtungsverfahren für einen Änderungsentwurf der Vereinbarung, wonach die jährlichen Bundeszuschüsse von 70 Mio. EUR um weitere zwei Jahre bis zum Jahr 2014/2015 verlängert werden sollten. (TZ 13)

Der Pflichtbesuch und seine Kostenfreiheit bestanden bis zum Auslaufen der Bund-Länder-Vereinbarung. Die darüber hinausgehende Weiterführung und Finanzierung des Gratispflichtkindergartens blieben jedoch offen. Aufgrund der Einrichtung dieser Bildungsmaßnahme im Rahmen des Kindergartenwesens waren weder der Pflichtbesuch noch seine Kostenfreiheit nachhaltig gegeben. (TZ 13)

Verwendung der Finanzmittel

Das Land Niederösterreich unterstützte den laufenden Betrieb von öffentlichen Kindergärten insbesondere durch die Bereitstellung und Förderung von Personal. Dieses Finanzierungs- und Förderungssystem behielt das Land auch nach der Einführung des Gratispflichtkindergartens bei. Zusätzliche Zahlungen aus den Bundeszuschüssen der Gratispflichtkinder-

gartenvereinbarung erhielten lediglich private Kindergärten und Tagesbetreuungs-einrichtungen, die einen Anteil an den betreuten 5-Jährigen von weniger als 4 % aufwiesen. (TZ 14)

Für den in der Steiermark bereits ein Jahr vor dem Inkrafttreten der Gratispflichtkindergartenvereinbarung bestehenden kostenfreien Kindergärten gewährte das Land den Erhaltern von Kinderbetreuungseinrichtungen Beiträge zum Personalaufwand und übernahm die früher von den Eltern eingehobenen Beiträge. In den Jahren 2009/2010 und 2010/2011 verwendete das Land Steiermark die Bundeszuschüsse für die Finanzierung dieser auf 5-Jährige entfallenden Beitragsersatzes. Ab dem Jahr 2011/2012 schränkte das Land Steiermark den kostenfreien Kindergarten für unter 5-Jährige wieder ein. Für 5-Jährige blieb der Kindergarten weiterhin kostenfrei, wofür das Land an die Erhalter einen monatlichen Tarif je Kind zahlte. (TZ 14)

In Niederösterreich lagen allen Abrechnungen der Periode 2009/2010 bis 2011/2012 und in der Steiermark den auf Beiträgen basierenden Abrechnungen für die Jahre 2009/2010 und 2010/2011 nahezu ausschließlich fiktive, aber in dieser Form nicht ausbezahlte Förderungen zugrunde. (TZ 14)

Sowohl in Niederösterreich als auch in der Steiermark war mangels zweckgebundener Verbuchung der Bundeszuschüsse für den Gratispflichtkindergarten die Nachverfolgbarkeit der Mittel wesentlich erschwert. (TZ 14)

Verwendungsnachweise

Gemäß der Gratispflichtkindergartenvereinbarung war die Verwendung der erhaltenen Bundeszuschüsse und — sofern wie in Niederösterreich und Steiermark bereits bei Einführung des Gratispflichtkindergartens ein Gratiskindergarten bestand — auch die Verwendung von damit substituierten, frei werdenden Landesmitteln nachzuweisen. Die substituierten, frei werdenden Landesmittel waren zweckgebunden insbesondere im qualitativen und quantitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots zu verwenden. (TZ 15)

Das BMWFJ prüfte die von den Ländern Niederösterreich und Steiermark vorgelegten Verwendungsnachweise für die Jahre 2009/2010 bis 2011/2012 nur äußerst oberflächlich und nicht den Vorgaben der Gratispflichtkindergartenvereinbarung entsprechend. Es unterließ bei beiden Ländern eine Prüfung, ob die substituierten frei werdenden Landesmittel zweckgebunden für den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kinderbetreuung und nicht gegebenenfalls für den allgemeinen Haushalt verwendet wurden. (TZ 16)

Das BMWFJ kam damit seiner Pflicht, eine vereinbarungs- und widmungsgemäße Mittelverwendung von 32,06 Mio. EUR für die Jahre 2009/2010 bis 2011/2012 sicherzustellen, nicht nach. Dennoch bestätigte das BMWFJ die von den Ländern Niederösterreich und Steiermark vorgelegten Verwendungsnachweise für die Jahre 2009/2010 bis 2011/2012 als vereinbarungskonform und verzichtete auf allfällige Rückforderungen gegenüber den Ländern. (TZ 16)

Trotz der nicht ausgereiften und unklaren Vorgaben und der Probleme bei den Verwendungsnachweisen forderte das BMWFJ weder im Zuge einer 2011 erfolgten Novelle der Vereinbarung noch später klare Verwendungs- und Verrechnungsvorgaben ein. (TZ 16)

Schließlich kam es zu einer unterschiedlichen Behandlung der Länder Niederösterreich und Steiermark. Während von Niederösterreich vorgelegte Verwendungsnachweise anerkannt wurden, wies das BMWFJ gleichartige Verwendungsnachweise des Landes Steiermark als nicht der Vereinbarung entsprechend zurück und verlangte zusätzlich noch Nachweise über Personalförderungen. (TZ 16)

EVALUIERUNG

Sowohl die Ausbavereinbarung 2008 als auch die Ausbavereinbarung 2011 und die Gratispflichtkindergartenvereinbarung legten eine Evaluierung der eingesetzten Finanzmittel und der damit verbundenen Wirkung fest. Nähere Vorgaben zur Evaluierung wie bspw. Ziele, Umfang, zeitliche Vorgaben und Methoden fehlten. (TZ 17)

Die ausschließlich quantitative Evaluierung der Bund-Länder-Vereinbarungen stellte nur eine Minimalvariante dar, die lediglich eine Basisinformation für eine weitere Analyse zur Fortführung, Anpassung oder Einstellung der Maßnahmen abdecken kann. Die dabei festgestellte Erhöhung der Betreuungsquote von 5-Jährigen in Kinderbetreuungseinrichtungen war nach Ansicht des RH angesichts der eingeführten Besuchspflicht systembedingt. Die bis Juni 2009 vereinbarte Evaluierung der Tagesmütter/-väterausbildung unterblieb ebenso wie auch die im Regierungsprogramm verankerte Halbzeitevaluierung des Gratispflichtkindergartens. (TZ 11, 17, 19)

Auch das Fehlen von konkreten Maßnahmen für eine Bewertung, inwiefern der Gratispflichtkindergarten die Bildungsmöglichkeiten und Startchancen der 5-Jährigen unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft verbesserte, war vor allem im Hinblick auf die geplante Verlängerung der Vereinbarung kritisch. (TZ 17)

Trotz der großzügigen budgetären Vorsorge für eine Evaluierung des Gratispflichtkindergartens im Ausmaß von 12,00 Mio. EUR für den Zeitraum 2010 bis 2013 gab es bisher keine

konkreten Maßnahmen für eine entsprechende qualitative Evaluierung. Ein Teilbetrag von 3,08 Mio. EUR wurde im Jahr 2011 für eine andere Verwendung freigegeben. Trotz eines im Frühjahr 2011 erfolgten Beschlusses einer lediglich kostengünstigen, quantitativen Evaluierung setzte das BMWFJ die Budgetierung der Evaluierungsausgaben von je 3,00 Mio. EUR für 2012 und 2013 fort. Dies widersprach dem Grundsatz der Budgetwahrheit. Den bis Ende 2012 ursprünglich budgetierten Evaluierungsausgaben von 9 Mio. EUR standen tatsächliche Ausgaben von rd. 14.000 EUR gegenüber. (TZ 18)

BILDUNGSINSTRUMENTE

Der in der Ausbaueinbarung 2008 beschlossene Bildungsplan enthielt Bildungsziele sowie Leitgedanken für wirksame pädagogische und organisatorische Maßnahmen in Kinderbetreuungseinrichtungen. Eine Verpflichtung des Bundes und der Länder, den Bildungsplan einzuhalten, enthielt erst die rd. 1,5 Jahre später in Kraft getretene Grátispflichtkindergartenvereinbarung. (TZ 20)

Die Länder erstellten den Bildungsrahmenplan vereinbarungskonform. Die in Niederösterreich und der Steiermark unterschiedliche Ausgestaltung und Präzisierung des Bildungsrahmenplans war einerseits auf die kompetenzrechtlich begründete Gestaltungsfreiheit der Länder in der Kinderbetreuung und andererseits auf fehlende Vorgaben dazu in den Bund-Länder-Vereinbarungen begründet. (TZ 21)

Die Umsetzung des Bildungsrahmenplans war in Niederösterreich und in der Steiermark im Wege der Landesgesetze sichergestellt. Der notwendige Informationsfluss an die Kinderbetreuungseinrichtungen war in der Steiermark für alle Betreuungseinrichtungen und in Niederösterreich mit Ausnahme der Niederösterreichischen Tagesbetreuungseinrichtungen gewährleistet. Auch eine Information bzw. Verteilung des im Bildungsrahmenplan integrierten Moduls für 5-Jährige an Tagesbetreuungseinrichtungen nahm das Land Niederösterreich nicht vor. (TZ 22, 23)

Eine Information der von Eltern oder Tagesmüttern/-vätern betreuten 5-Jährigen zum Leitfaden für die häusliche Betreuung sowie die Betreuung durch Tagesmütter/-väter im letzten Jahr vor der Schulpflicht stellte das Land Niederösterreich erst im Zuge der RH-Prüfung sicher. (TZ 24)

BESUCHSPFLICHT

In der Steiermark war der Pflichtkindergarten mit 20 Wochenstunden, in Niederösterreich mit mindestens 16 Wochenstunden festgelegt. Ein Pflichtkindergartenkind in der Steiermark hatte dadurch die Chance auf einen um bis zu 25 % längeren Förderungszeitraum als in Niederösterreich. Dem Ziel der Gratispflichtkindergartenvereinbarung, allen Kindern beste Bildungsmöglichkeiten und Startchancen in das spätere Berufsleben zu bieten, wurde damit in Niederösterreich und in der Steiermark im unterschiedlichen Ausmaß entsprochen. (TZ 25)

Obwohl das Ausmaß des Pflichtkindergartens nur 16 Wochenstunden betragen konnte, waren das zeitliche Ausmaß und die Bundeszuschüsse für den kostenfreien Pflichtkindergarten mit 20 Wochenstunden bemessen. (TZ 25)

VERWALTUNG DER BESUCHSPFLICHT

Gemäß den landesgesetzlichen Bestimmungen in Niederösterreich und der Steiermark waren jeweils die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten verpflichtet, für die Erfüllung der Besuchspflicht zu sorgen. Die Verwaltung und Überwachung des Pflichtbesuchs war vor allem den Gemeinden übertragen. Die dafür entstandenen Aufwendungen waren weder in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage Gratispflichtkindergartenvereinbarung erwähnt worden noch im Wege der Gratispflichtkindergartenvereinbarung abgeltbar. In der Stadtgemeinde Korneuburg verursachte die Verwaltung und Überwachung des Pflichtkindergartens auf Basis eigener Einschätzung der beiden Gemeinden dreimal so hohe Personalaufwendungen wie in der Stadtgemeinde Leoben, obwohl die Anzahl der besuchspflichtigen Kinder in Korneuburg nur rd. 60 % jener in Leoben betrug. (TZ 26)

AUSNAHMEN VON DER BESUCHSPFLICHT

Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung sah sechs Ausnahmen von der Besuchspflicht vor. Im Jahr 2011/2012 waren in Niederösterreich 486 Kinder, in der Steiermark 400 Kinder, in der Stadtgemeinde Korneuburg bzw. Leoben vier bzw. zwei Kinder von der Besuchspflicht ausgenommen. Während die Stadtgemeinde Leoben für sämtliche bisher begonnenen Pflichtkindergartenjahre Daten vorlegen konnte, lagen in der Stadtgemeinde Korneuburg nur für das Pflichtkindergartenjahr 2011/2012 und 2012/2013 entsprechende Listen auf. Weiters waren die von der Stadtgemeinde Korneuburg vorgelegten Datenlisten zum Pflichtkindergartenjahr mangelhaft. (TZ 27)

Die in Niederösterreich für den vorzeitigen Schulbesuch erforderliche doppelte Bewilligungspflicht durch die Bezirksverwaltungsbehörde und durch den Schulleiter war weder zweck- noch rechtmäßig. (TZ 28)

Obwohl sich die Länder verpflichteten, bundesweit möglichst einheitliche verwaltungsstrafrechtliche Sanktionen zu erlassen, waren in Niederösterreich und Steiermark unterschiedliche Sanktionen im Falle eines Verstoßes gegen die Besuchspflicht vorgesehen. Eine Anzeigepflicht der Gemeinde bei einem Verstoß gegen die Besuchspflicht war in der Steiermark, aber nicht in Niederösterreich gesetzlich verankert. (TZ 29)

PFLICHTKINDERGARTENJAHR IN ÜBUNGSKINDERGÄRTEN DES BUNDES

In Niederösterreich und in der Steiermark absolvierten 5-Jährige ihr Pflichtkindergartenjahr an Übungskindergärten des Bundes. In Niederösterreich fehlte dafür eine gesetzliche Grundlage. (TZ 30)

LANDESGRENZÜBERSCHREITENDER PFLICHTKINDERGARTENBESUCH

Die Gratispflichtkindergartenvereinbarung enthielt keine Verpflichtung der Länder, auch im Falle von Landesgrenzen überschreitenden Kindergartenbesuchen die Kostenfreiheit des Pflichtbesuchs sicherzustellen. (TZ 31)

NIEDERÖSTERREICHISCHER SCHUL- UND KINDERGARTENFONDS

Der Ausbau der öffentlichen Kindergärten in Niederösterreich im Zeitraum 2008 bis 2011 führte zu einem Anstieg der Schulden des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds auf das fast 4-Fache bzw. rd. 198,04 Mio. EUR. Es bestanden Überlegungen des Landes Niederösterreich, die Schulden des Fonds abzubauen. Der RH erachtete diese aber als wenig ambitioniert und nachhaltig. (TZ 33)

Der Rechnungsabschluss des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds war — im Unterschied zum Steiermärkischen Baufonds für Kinderbetreuungseinrichtungen — weder dem Rechnungsabschluss des Landes beigefügt noch öffentlich. Die Schulden des Fonds entsprachen rd. 5,7 % der im Rechnungsabschluss 2011 des Landes Niederösterreich verzeichneten Finanzschulden. (TZ 34)

GEMEINDEKOOPERATION

Wollte eine niederösterreichische Gemeinde einen Kindergarten errichten oder erweitern, prüfte das Land vor Genehmigung systematisch mögliche Kooperationen mit umliegenden Gemeinden. Das Land Steiermark erhöhte die Bauförderung, wenn eine Kinderbetreuungseinrichtung gemeindeübergreifend genutzt wurde. Die Neubaukosten für eine Kindergarten-gruppe waren im Vergleich zu einem Gruppenzubau fast drei Mal so hoch. (TZ 35)

PLATZVERGABE

In Niederösterreich war bei der Platzvergabe auf das soziale Umfeld, in der Steiermark auf das Alter der Kinder und ihre familiären und sozialen Verhältnisse Bedacht zu nehmen. Während in der Steiermark einheitliche Aufnahmeregelungen für alle Kinderbetreuungseinrichtungen verbindlich waren, galten in Niederösterreich die gesetzlichen Zugangskriterien ausschließlich für öffentliche Kindergärten, aber nicht für private Kindergärten und Tagesbetreuungseinrichtungen. (TZ 36, 37)

Die Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben vergaben die Betreuungsplätze in ihren stadteigenen Kinderbetreuungseinrichtungen ausschließlich nach dem Alter des Kindes. Die in der Stadtgemeinde Korneuburg vorgenommene Platzvergabe war im NÖ Kindergarten-gesetz 2006 nicht gedeckt. (TZ 37)

Die Stadtgemeinde Korneuburg verfügte über keine stadteigenen Tagesbetreuungseinrichtungen für Kinder unter 2,5 Jahren. Obwohl sie weder über laufende Informationen zur jährlichen Nachfrage nach Betreuungsplätzen für unter 2,5-Jährige noch über Wartelisten für diese Plätze verfügte, hatte sie den Bedarf für Tagesbetreuungseinrichtungen und Träger von Tagesmüttern/-vätern in ihrem Gemeindegebiet festzustellen. Diese Bedarfsfeststellung für Korneuburger Tagesbetreuungseinrichtungen war weder beim Land Niederösterreich noch bei der Stadtgemeinde Korneuburg dokumentiert. (TZ 37)

ÖFFNUNGSZEITEN

Die erstellte bundesweite Zusammenfassung der Öffnungszeiten in der Kindertagesheimstatistik war wenig geeignet, Aussagen über die Entwicklung der Öffnungszeiten zu treffen. Beispielsweise konnte daraus nicht geschlossen werden, ob die je Einrichtung genannten Öffnungszeiten für alle ihre Gruppen und Kinder galten. Eine Grundlage für Steuerungs- und Planungsaufgaben war dadurch nicht gegeben. (TZ 38)

PERSONAL

Niederösterreich war das einzige Bundesland, wo in von Gemeinden betriebenen Kinderbetreuungseinrichtungen das pädagogische Personal ausschließlich Landesbedienstete und das sonstige Personal Gemeindebedienstete waren. Damit bestand in öffentlichen Kindergärten in Niederösterreich eine uneinheitliche Dienstaufsicht, die Fachaufsicht des Landes und die Weisungsbefugnis der Kindergarteninspektoren umfassten nicht das gesamte Kindergartenpersonal. In der Steiermark war für gemeindeeigene Betreuungseinrichtungen eine klare und nachvollziehbare Festlegung der Dienstaufsicht durch den Amtsleiter der Gemeinde sowie der Fachaufsicht durch das Land gegeben. (TZ 40)

In Niederösterreich war die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe im Kindergarten außerhalb der Bildungs- und Mittagszeit nicht verpflichtend, sondern von der Kindergartenleitung festzulegen. Nach der in der Steiermark geltenden Regelung hatte während der gesamten Öffnungszeiten einer Kinderbetreuungseinrichtung jedenfalls ein Pädagoge je Gruppe anwesend zu sein. Die Dienstpläne der Kinderbetreuungseinrichtungen der Stadtgemeinde Korneuburg und Leoben wiesen die Anwesenheit eines Pädagogen je Gruppe während der gesamten Öffnungszeit, in der Stadtgemeinde Korneuburg jedoch mit Ausnahme einzelner Tagesrandzeiten, aus. (TZ 41)

Die Länder Niederösterreich und Steiermark sowie die Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben verfügten über Aufgaben-, Stellen- oder Arbeitsplatzbeschreibungen für das Kinderbetreuungspersonal. (TZ 42)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BKA

(1) Die frauen- und gleichstellungspolitische Koordinationsfunktion wäre wahrzunehmen und die Umsetzung der Ausbaueinbarung 2011 dahingehend zu analysieren. (TZ 8)

BMWFJ

(2) Auf die ausschließliche Vollzugskompetenz des BMWFJ in der Ausbaueinbarung 2011 wäre hinzuwirken. (TZ 8)

(3) Künftig wären klare, verbindliche Vorgaben für die Verwendungsnachweise der Gratzpflichtkindergartenvereinbarung sicherzustellen und nur vereinbarungskonforme Verwendungsnachweise anzuerkennen. (TZ 16)

(4) Die Budgetierung von Bundesmitteln für nicht mehr vorgesehene Zwecke wäre zu unterlassen. (TZ 18)

BMUKK

(5) Die Regelungen und Standards für Übungskindergärten öffentlicher Schulen wären zu überarbeiten. (TZ 3)

BMF, BMWFJ und BKA sowie Länder Niederösterreich und Steiermark

(6) Die Verrechnungsvorgaben der Ausbaueinbarung 2011 wären konsequent einzuhalten. Allenfalls erforderliche abweichende Regelungen wären in einer Novelle dieser Bund-Länder-Vereinbarung zu treffen. (TZ 10)

BMWFJ und BKA sowie Länder Niederösterreich und Steiermark

(7) Die Zielerreichung der Ausbaueinbarungen 2008 und 2011 wäre bis zu ihrem Auslaufen im Jahr 2014 kontinuierlich zu beobachten. Ein weiterer Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots sollte sich nach Ansicht des RH primär am konkreten, regionalen Bedarf orientieren. (TZ 7)

(8) Auf einheitliche, verbindliche und für Auswertungen geeignete Datenerfassungen für Öffnungszeiten wäre hinzuwirken, um die Qualität der daraus gezogenen Aussagen sicherstellen zu können. (TZ 38)

BMWFJ sowie Länder Niederösterreich und Steiermark

(9) Eine qualitative Evaluierung der Ausbaueinbarung 2011 und der Grátispflichtkindergartenvereinbarung sowie eine Konkretisierung der Evaluierungsvorgaben wäre durchzuführen. (TZ 17)

(10) Anstatt einer Mindestzeitvorgabe wäre auf eine einheitliche bestimmte Zeitvorgabe des Kindergartenpflichtbesuches hinzuwirken. (TZ 25)

(11) Das Zeitausmaß für die Kostenfreiheit wäre an der Dauer des Pflichtbesuches zu bemessen. (TZ 25)

BMWFJ sowie Land Niederösterreich

(12) Auf eine österreichweite Kostenfreiheit des Gratispflichtkindergartens auch bei landesgrenzenüberschreitendem Besuch wäre hinzuwirken. (TZ 31)

Land Niederösterreich

(13) Die Angelegenheiten der Kinderbetreuung wären — wie in der Steiermark — bei einer Organisationseinheit zu bündeln. (TZ 5)

(14) Die Information über den Bildungsrahmenplan und seine erforderliche Umsetzung wäre auch gegenüber den Tagesbetreuungseinrichtungen sicherzustellen. (TZ 22)

(15) Die Information der Tagesbetreuungseinrichtungen über das Modul für 5-Jährige wäre sicherzustellen. (TZ 23)

(16) Das im Niederösterreichischen Kindergartengesetz festgelegte Bewilligungsverfahren für den vorzeitigen Schulbesuch wäre auf eine Anzeigepflicht der Eltern bei der Hauptwohngemeinde zu beschränken. (TZ 28)

(17) Auf eine gesetzliche Anzeigepflicht der Gemeinden im Falle eines Verstoßes gegen die Besuchspflicht wäre hinzuwirken. (TZ 29)

(18) Eine Rechtsgrundlage für das Pflichtkindergartenjahr in Übungskindergärten des Bundes wäre zu schaffen. (TZ 30)

(19) Maßnahmen zum Abbau der Schul- und Kindergartenfonds wären zu erarbeiten und auf einen Beschluss durch die zuständigen Organe des Fonds hinzuwirken. (TZ 33)

(20) Die Gebarung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds wäre transparent darzustellen und dem Rechnungsabschluss des Landes beizufügen sowie eine allfällige Einbindung des Fonds in den Landeshaushalt zu prüfen. (TZ 34)

(21) Auf einheitliche Zugangsregelungen für mit öffentlichen Mitteln geförderte Kinderbetreuungseinrichtungen wäre hinzuwirken. (TZ 36)

(22) Das Kindesalter wäre in die gesetzlichen Platzvergabekriterien für Kinderbetreuungseinrichtungen aufzunehmen. (TZ 37)

(23) Es wäre sicherzustellen, dass Tagesbetreuungseinrichtungen ihre Sitzgemeinde regelmäßig über die Nachfrage nach Betreuungsplätzen informieren. (TZ 37)

(24) Auf eine Bereitstellung des Kindergartenpersonals für öffentliche Kindergärten durch eine Gebietskörperschaft und auf eine das gesamte Kindergartenpersonal umfassende Fachaufsicht durch das Land wäre hinzuwirken. (TZ 40)

(25) Die Anwesenheit von Pädagogen je Gruppe in Kindergärten wäre einheitlich und klar vorzugeben. (TZ 41)

Land Steiermark

(26) Im Hinblick auf die getrennte statistische Darstellung einer Kinderbetreuungseinrichtung sowohl als Jahres- als auch als Saisonbetrieb wäre darauf hinzuwirken, die jährliche Betreuungszeit in der Kindertagesheimstatistik korrekt darzulegen. (TZ 9)

Länder Niederösterreich und Steiermark

(27) Die Förderung des Baus von Kinderbetreuungseinrichtungen wäre bei einer Stelle zu konzentrieren. (TZ 5)

(28) Gemeindekooperationen in der Kinderbetreuung wären auch zukünftig zu forcieren und zu unterstützen. (TZ 35)

Länder Niederösterreich und Steiermark sowie Stadtgemeinden Korneuburg und Leoben

(29) Vor einem weiteren bedarfsgerechten Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes wären auch die damit langfristig verbundenen laufenden Ausgaben zu bedenken und einzuplanen. (TZ 6)

Land Niederösterreich sowie Stadtgemeinde Korneuburg

(30) Die für Förderungen erforderliche Bedarfsfeststellung von Tagesbetreuungseinrichtungen wäre ausreichend zu dokumentieren. (TZ 37)

Stadtgemeinde Korneuburg

(31) Die Verwaltung des Pflichtkindergartens wäre zu evaluieren und nach Abwägung von Kosten-Nutzen-Überlegungen auf eine IT-unterstützte Verwaltung des Pflichtkindergartenjahres umzustellen. (TZ 26)

(32) Eine korrekte und nachvollziehbare Dokumentation der Besuchspflicht und ihrer Ausnahmen wäre zu führen. (TZ 27)

(33) Allfällige jährliche Wartelisten der stadteigenen Kindergärten wären nachvollziehbar und lückenlos zu führen. (TZ 37)

ÖBB-UNTERNEHMENSGRUPPE: UNTERNEHMENSSTRUKTUR UND BETEILIGUNGSMANAGEMENT

Die ÖBB-Unternehmensgruppe¹ verzeichnete zwischen 2007 und 2011 Verluste von insgesamt mehr als 1 Mrd. EUR.

Das Eigenkapital sank in dieser Zeit um rd. 1,5 Mrd. EUR (die Eigenkapitalquote des Gesamtkonzerns betrug 2011 nur mehr 6 % gegenüber noch 19 % im Jahr 2007)². Wesentliche Zielsetzungen der Eigentümer (Bund und ÖBB-Holding AG), wie die Steigerung der Vermögenswerte und die Profitabilität der Absatzgesellschaften, wurden nicht erreicht.

Die Verluste der Jahre 2007 und 2011 entstanden zu etwa zwei Dritteln im Teilkonzern Rail Cargo Austria AG (Güterverkehrsbereich) und zu einem Drittel im Teilkonzern ÖBB-Personenverkehr AG (Personenverkehrsbereich).

Die Rail Cargo Austria AG konnte zwischen 2008 und 2010 weder den laufenden Betrieb noch ihre Investitionen aus Eigenem finanzieren; dies führte letztlich zu einer beträchtlichen Zunahme des Verschuldungsgrades.³

Bei dem 2008 durch die Rail Cargo Austria AG erworbenen ungarischen Güterverkehrsunternehmen MÁV Cargo Zrt. (seit 2010 Rail Cargo Hungaria Zrt.) blieb die tatsächliche Ergebnisentwicklung deutlich hinter den der Kaufpreiskalkulation zugrunde gelegten Ergebnisprognosen zurück. Die schlechte wirtschaftliche Entwicklung machte Abschreibungen in der Höhe von rd. 350 Mio. EUR notwendig (Abschreibung von 70 % vom Anschaffungswert). Die Höhe der Beteiligungsabschreibung spiegelte die Mängel der Kaufpreisberechnung wider und wies darauf hin, dass der Kaufpreis deutlich über dem damaligen Unternehmenswert lag und die der Kaufpreiskalkulation zugrunde gelegten Ertrags- und Ergebnisprognosen zu optimistisch angesetzt waren.

¹ Die ÖBB-Unternehmensgruppe bestand Ende 2011 aus 156 Unternehmen; mehr als die Hälfte der Unternehmen hatte ihren Sitz im Ausland (das Auslandsengagement fand fast ausschließlich im Güterverkehrsbereich statt).

² IFRS-Betrachtung

³ Eigenkapitalquote 2011 nach IFRS: negativ (-6 %); nach UGB: 10 %

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung schien es unwahrscheinlich, dass die für den Erwerb der MÁV Cargo insgesamt eingesetzten Mittel von etwa 560 Mio. EUR in einer angemessenen Zeitperspektive zurückzuverdienen sein werden.

Im überprüften Zeitraum zeigten sich bei Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG strukturelle und unternehmenskulturelle Probleme; das Management der Tochter- und Enkelgesellschaften hatte seine Sorgfaltspflichten nicht immer ausreichend wahrgenommen; z.T. bestand der Verdacht strafrechtlich relevanter Handlungen⁴.

Die Rail Cargo Austria AG leitete in den Jahren 2011 und 2012 eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung ihres Beteiligungsmanagements⁵ ein.

2011 zeichnete sich insgesamt eine positivere Tendenz in der wirtschaftlichen Entwicklung der ÖBB-Unternehmensgruppe ab.

PRÜFUNGSZIELE

Ziel der Gebarungsüberprüfung durch den RH war es, einen Überblick über die ÖBB-Unternehmensgruppe und ihre finanzielle Situation zu geben. Weiters sollte geklärt werden, welchen Beitrag die Beteiligungen der ÖBB-Unternehmensgruppe zum Unternehmensergebnis leisteten, ob das BMVIT und die ÖBB-Holding AG eine nachvollziehbare und konsistente Beteiligungsstrategie verfolgten und ob das Beteiligungsmanagement und -controlling ausreichend waren, um eine effiziente und effektive Steuerung zu ermöglichen. Zudem sollten strukturelle Probleme in der Beteiligungsstrategie und im Beteiligungsmanagement identifiziert und ein allfälliger Handlungsbedarf aufgezeigt werden und der Erwerb wie auch die Ergebnisentwicklung der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) als der größten Akquisition in der Geschichte der ÖBB-Unternehmensgruppe analysiert werden.
(TZ 1)

⁴ z.B. EXIF Hellas S.A., EXIF Uluslararası Tasimacilik Ticaret Limited, EXIF Romania s.r.l., EXIF Scandinavia AB, EXIF Italia s.r.l., Rail Cargo Italia s.r.l. (bis 2011: Linea s.p.a.)

⁵ Straffung des Beteiligungsportfolios, Implementierung eines Beteiligungsmanagement- Handbuchs, Forcierung der Einführung von SAP, Einrichtung einer mobilen Kontrolleinheit — Team Unternehmenskontrolle, Austausch von Geschäftsführern

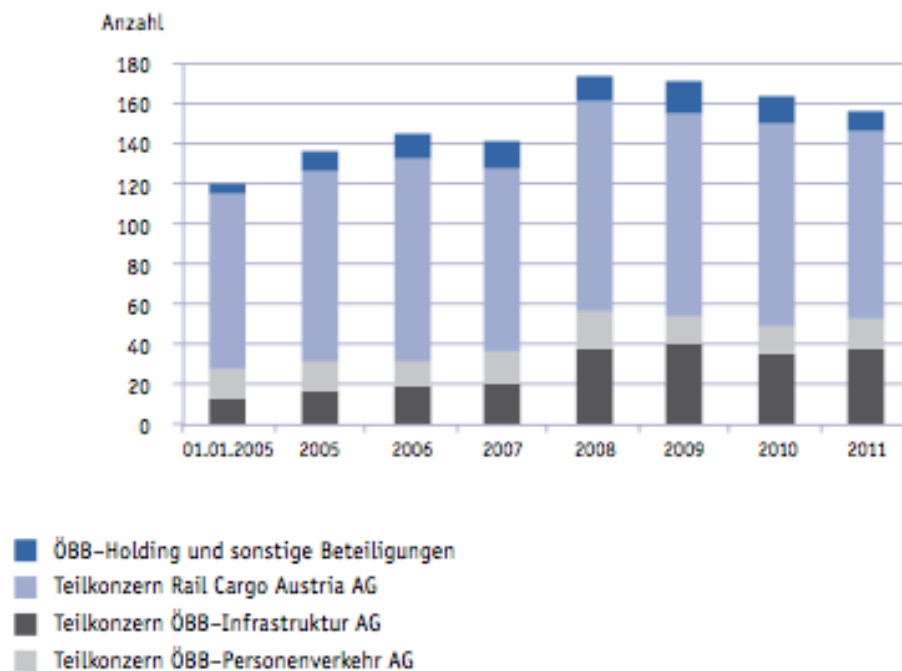
ÜBERBLICK ÜBER DIE ÖBB-UNTERNEHMENSGRUPPE

Die ÖBB-Unternehmensgruppe bestand Ende 2011 aus insgesamt 156 Unternehmen. Etwas mehr als die Hälfte der Unternehmen der ÖBB-Unternehmensgruppe (80) hatte ihren Sitz im Ausland. (TZ 2, 3)

Mit Abstand die meisten Beteiligungen hielt der Teilkonzern Rail Cargo Austria AG (etwa 100 Beteiligungen, d.s. etwa 60 % der Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe); bei den Auslandsgesellschaften handelt es sich fast ausschließlich um Beteiligungen des Teilkonzerns Rail Cargo Austria AG. (TZ 2)

Im überprüften Zeitraum wurde die Anzahl der Beteiligungen in den Geschäftsberichten nicht konsistent und stetig ausgewiesen. Die ÖBB-Unternehmensgruppe verfügte über keine Übersicht, in welcher Höhe sie in welchen Ländern investiert war (Kapitaleinsatz je Land). (TZ 2, 3)

Anzahl der Gesellschaften in der ÖBB-Unternehmensgruppe



Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe, Geschäftsberichte; RH

Der Anstieg an Beteiligungen im Jahr 2008 war durch den Kauf der ungarischen Unternehmensgruppe MÁV Cargo Zrt. geprägt (insgesamt 22 Gesellschaften). Seit 2009 war eine Konsolidierung und Bereinigung der Beteiligungsstruktur erkennbar. (TZ 2 bis 4)

Nur ein relativ geringer Anteil der Beteiligungen war kapital- und ergebnismäßig bedeutend (19 von 156); von den im Außenverhältnis auftretenden Gesellschaften der dritten und vierten Unternehmensebene ragten (hinsichtlich Eigenkapital, Bilanzsummen, Jahresergebnissen und Mitarbeiteranzahl) die Rail Cargo Hungaria Zrt. (Tochter der Rail Cargo Austria AG) und die ÖBB-Postbus GmbH (Tochter der ÖBB-Personenverkehr AG) hervor. (TZ 5)

RECHTLICHER RAHMEN

Das Bundesbahngesetz legte die Organisationsstruktur und die Hauptleistungsbereiche der ÖBB-Unternehmensgruppe auf Holding- und Teilkonzernebene — sowie teilweise auch noch auf der dritten Unternehmensebene — fest. Darüber hinaus ließ es einen weiten Spielraum hinsichtlich der Gründung von und Beteiligung an weiteren Gesellschaften und der Ergänzung der Hauptleistungsbereiche um weitere Geschäftsfelder. Auch beschränkte das Bundesbahngesetz die ÖBB-Unternehmensgruppe nicht in ihrem geographischen Aktionsbereich (Auslandsengagement). (TZ 6)

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestanden seitens der EU- Kommission immer noch Bedenken, dass die EU-rechtlich gebotene Unabhängigkeit der ÖBB-Infrastruktur AG (ÖBB-Infra AG) von den Absatzgesellschaften nicht ausreichend gewährleistet sei. Auch die Gebarungsüberprüfung des RH ergab Hinweise auf diesbezügliche Spannungsfelder (im Bereich der Verbindung von Vorstandsfunktion in der Muttergesellschaft und Aufsichtsratsfunktion in der Tochtergesellschaft sowie der personellen Identität von Mitgliedern der Aufsichtsräte der Absatz- und der Infrastrukturgesellschaften; bezüglich des Einflusses der ÖBB-Holding AG auf Angelegenheiten des operativen Geschäfts der operativen Aktiengesellschaften (AG); im Bereich des Cash-Poolings). (TZ 7)

WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

Entwicklung der Jahresergebnisse

Der Gesamtkonzern verzeichnete 2007 bis 2011 Verluste von insgesamt mehr als 1 Mrd. EUR. Die Verluste entstanden größenordnungsmäßig etwa zu zwei Dritteln im Teilkonzern Rail Cargo Austria AG und zu einem Drittel im Teilkonzern ÖBB-Personen-

verkehr AG. Der — mit Abstand — höchste Verlust trat im Jahr 2008 ein (rd. 965 Mio. EUR), gefolgt vom Verlust des Jahres 2010 (rd. 340 Mio. EUR). (TZ 8, 9)

Die Verluste waren durch gesunkene Ertragsersparungen bedingt, die es notwendig machten, das Vermögen der Absatzgesellschaften deutlich abzuwerten (Impairments und außerordentliche Abschreibungen — insgesamt rd. 640 Mio. EUR). Ein weiterer Verlustfaktor waren Wertberichtigungen auf derivative Finanzgeschäfte (insgesamt 250 Mio. EUR — siehe dazu den Bericht des RH Reihe Bund 2010/7 „Finanztransaktionen der Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft und einzelner Konzerngesellschaften mit der Deutsche Bank AG“). (TZ 9)

Bei der Rail Cargo Austria AG entfiel etwa die Hälfte der Verluste auf Beteiligungen (in erster Linie die Abschreibung der Rail Cargo Hungaria Zrt. (vormals MÁV Cargo Zrt.), in Höhe von insgesamt rd. 350 Mio. EUR). Gerade Beteiligungen in den Gebieten, die die Rail Cargo Austria AG als besonders wichtige Märkte (Kernländer) erachtete und in denen sie auch Eisenbahnverkehrsunternehmen übernommen hatte, nämlich in Ungarn (Rail Cargo Hungaria Zrt.) und in Norditalien (Rail Cargo Italia s.r.l.⁶), wiesen deutliche Verluste auf. (TZ 8, 10, 13)

Bei der ÖBB-Personenverkehr AG war nicht ganz ein Drittel der Verluste auf Beteiligungen zurückzuführen (vor allem Abschreibungen und Verlustabdeckungen bei der ÖBB-Produktion GmbH sowie Impairments der ÖBB-Postbus GmbH). (TZ 8, 10, 13)

Allerdings fielen die Jahresergebnisse der Absatzgesellschaften 2011 größtenteils positiver aus als im Schnitt der Vorjahre (2007 bis 2011), so dass sich 2011 eine positivere Tendenz abzeichnete. (TZ 10)

Entwicklung des Eigenkapitals

Das Eigenkapital des ÖBB-Konzerns sank von 2006 auf 2011 um etwa 1,5 Mrd. EUR oder 52 %. Die Eigenkapitalquote des Gesamtkonzerns betrug 2011 nur mehr 6 % gegenüber noch 19 % im Jahr 2007 (IFRS-Betrachtung). (TZ 12)

Der beträchtliche Rückgang des Eigenkapitals war primär auf die negative Entwicklung im Teilkonzern Rail Cargo Austria AG zurückzuführen. Die Rail Cargo Austria AG konnte zwischen 2008 und 2010 weder den laufenden Betrieb noch ihre Investitionen aus Eigenem finanzieren, was letztlich eine beträchtliche Zunahme des Verschuldungsgrades zur Folge hatte. Die Rail Cargo Austria AG näherte sich damit im Betrachtungszeitraum der Schwelle zum Reorganisationsbedarf deutlich. (TZ 11, 12)

⁶ bis 2011: Linea s.p.a.

Darüber hinaus war die Verringerung des Eigenkapitals aber auch durch Abschreibungen im Bereich der ÖBB-Personenverkehr AG mitbedingt. (TZ 11, 12)

Die verringerte Eigenkapitalbasis schränkt den finanziellen Spielraum der ÖBB-Unternehmensgruppe für die Zukunft ein. (TZ 12)

Die Existenz der Absatzgesellschaften (ÖBB-Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG) ist nur dann gesichert, wenn ihre Investitionen langfristig aus dem Betrieb erwirtschaftet werden können. (TZ 11)

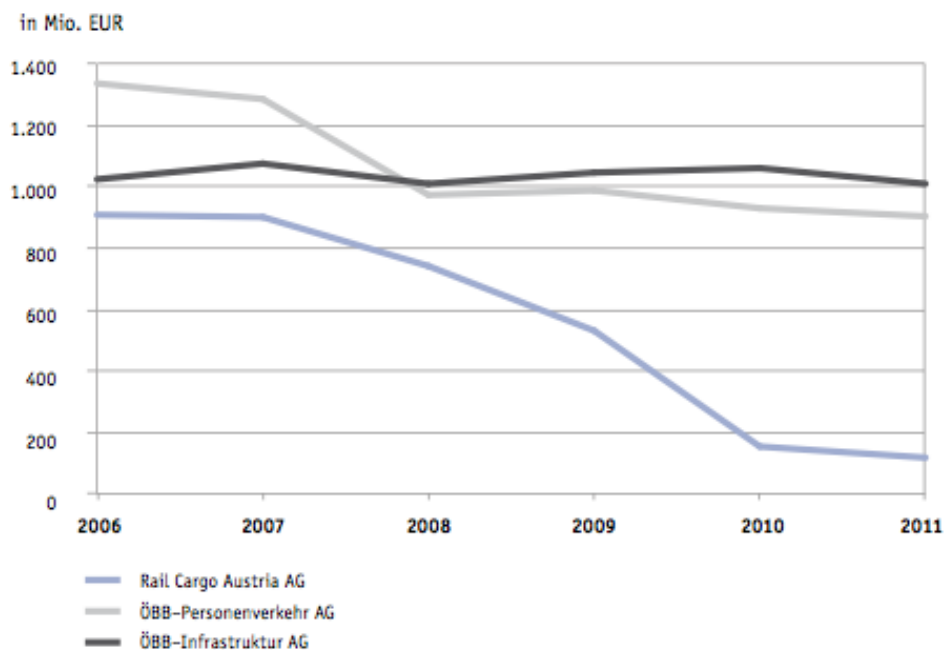
Abschreibungen von Beteiligungsansätzen

Im überprüften Zeitraum (2007 bis 2011) war bei einer Reihe von Unternehmen der ÖBB-Unternehmensgruppe ein erheblicher Abschreibungsbedarf entstanden. Die höchsten kumulierten Abschreibungen entfielen dabei mit rd. 350 Mio. EUR auf die Rail Cargo Hungaria Zrt. (vormals MÁV Cargo Zrt.) (darüber hinaus auch auf die ÖBB-Produktion GmbH mit rd. 84 Mio. EUR, auf die ÖBB-Postbus GmbH mit 40 Mio. EUR, auf die EXIF Romania s.r.l. mit rd. 18 Mio. EUR und auf die Intercontainer Austria GmbH mit rd. 11 Mio. EUR). (TZ 13, 14)

Erreichung strategischer Ziele der Eigentümer

Wesentliche strategische Zielsetzungen der Eigentümer Bund (BMVIT) und ÖBB-Holding AG, wie die Steigerung der Vermögenswerte und die Profitabilität der Absatzgesellschaften (Rail Cargo Austria AG und ÖBB-Personenverkehr AG) wurden im überprüften Zeitraum nicht erreicht. (TZ 16)

Eigenkapitalentwicklung ÖBB-Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG und ÖBB-Infrastruktur AG (nach UGB)



Quellen: Daten ÖBB-Unternehmensgruppe; RH

BETEILIGUNGSSTRATEGIE

Das BMVIT als Eigentümerversorger hatte zu grundlegenden Beteiligungsfragen, wie etwa zu den inhaltlichen Voraussetzungen für Beteiligungen und zum Ausmaß an Beteiligungen im Ausland keine strategischen Vorgaben gemacht und der ÖBB-Unternehmensgruppe damit einen großen Handlungsspielraum gelassen. (TZ 15)

Eine explizite Beteiligungsstrategie lag auch in der ÖBB-Unternehmensgruppe nicht vor; allerdings waren aus der Art der Zusammensetzung und dem Management der Beteiligungen der ÖBB-Unternehmensgruppe wie auch aus verschiedenen strategischen Grundsatzpapieren durchaus Prinzipien einer Beteiligungsstrategie erkennbar. (TZ 15)

Die Ziele und Vorgaben der Strategiepapiere hatten sich über den überprüften Zeitraum — aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage — hinsichtlich der Schwerpunktsetzungen verschoben: Das Wachstumsziel der Jahre 2005 bis 2010 wurde abgeschwächt und trat seit

2011 gegenüber dem Gedanken der Konsolidierung, Sanierung und Fokussierung auf das Kerngeschäft zurück. (TZ 15)

EINFLUSSMÖGLICHKEITEN DER EIGENTÜMER

Dem Bund (BMVIT) wie auch der ÖBB-Holding AG kamen aufgrund der im Bundesbahngesetz vorgesehenen Konstruktion der ÖBB- Unternehmensgruppe (Aktiengesellschaften auf erster und zweiter Unternehmensebene) keine unmittelbaren rechtlich durchsetzbaren, wohl aber nicht unerhebliche mittelbare (und faktische) Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungsfindung in der ÖBB-Unternehmensgruppe zu. (TZ 17)

In der ÖBB-Unternehmensgruppe bestand die Praxis, Aufsichtsratspositionen von Tochtergesellschaften mit den Vorstandsmitgliedern der jeweiligen Muttergesellschaft (allenfalls Großmuttergesellschaft) zu besetzen. Dies wie auch die Zustimmungserfordernisse für beteiligungsrelevante Geschäftsfälle erhöhten die faktischen Möglichkeiten der Muttergesellschaften (insbesondere auch der ÖBB-Holding AG), einen Einblick in die Geschäftstätigkeit ihrer Tochtergesellschaften zu gewinnen und auf deren betriebliche (und auch beteiligungsrelevante) Entscheidungen Einfluss zu nehmen. (TZ 18)

Die Aufsichtsräte der operativen Aktiengesellschaften und der Aufsichtsrat der ÖBB-Holding AG waren regelmäßig mit beteiligungsrelevanten Geschäftsfällen befasst; die Befassung dieser obersten Unternehmensebenen war auch für beteiligungsrelevante Geschäftsfälle auf den untersten Unternehmensebenen vorgesehen. Die Zustimmungspflichten laut Geschäftsordnungen wurden allerdings nicht lückenlos eingehalten. (TZ 19 bis 21)

Soweit Geschäftsfälle der ÖBB-Infrastruktur AG betroffen waren, zeigte sich ein Spannungsverhältnis zum EU-rechtlichen Gebot der Trennung von Infrastrukturbereich und Absatzbereich. (TZ 18)

BETEILIGUNGSCONTROLLING

durch das BMVIT:

Das BMVIT kam seiner gesetzlichen Aufgabe eines Beteiligungscontrolling der ÖBB-Unternehmensgruppe nur unzureichend nach, eine professionelle Analyse der von der ÖBB-Unternehmensgruppe vorgelegten Daten unterblieb (Problembereiche waren nicht ausreichend erkennbar, es erfolgten keine Erläuterungen hinsichtlich eines allfälligen Handlungsbedarfs). (TZ 22 bis 24)

Das BMVIT betrachtete in seiner Auswertung nur den Gesamtkonzern, nicht aber auch die unterhalb der ÖBB-Holding AG liegenden operativen Teilkonzerne; dieses Vorgehen widersprach nicht nur der Controlling-Richtlinie des BMF und dem Bundeshaushaltsgesetz, sondern war auch zur Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung des größten Unternehmens des Bundes ungenügend und gänzlich ungeeignet. (TZ 23)

durch die ÖBB-Unternehmensgruppe:

Die in der ÖBB-Unternehmensgruppe erstellten Controlling-Berichte vermittelten eine detaillierte und aussagekräftige Übersicht über die Lage der ÖBB-Unternehmensgruppe und ihrer wichtigsten Teilgesellschaften. Sie waren damit grundsätzlich geeignet, eine bedarfsgerechte, regelmäßige und rechtzeitige Information der Entscheidungsträger mit relevanten Steuerungsinformationen zu gewährleisten. (TZ 25)

RAIL CARGO AUSTRIA AG: PROBLEME UND MÄNGEL BEI BETEILIGUNGEN

Bei Beteiligungen der Rail Cargo Austria AG bestand im überprüften Zeitraum (2007 bis 2011) eine Reihe von strukturellen und unternehmenskulturellen Problemen (fehlende Vorgaben und Verantwortungsfestlegungen; lückenhafte Kontrollmechanismen; erhebliche Mängel im Rechnungswesen, der Auftragskalkulation und im Forderungsmanagement; lange Reaktionszeit beim Aufdecken und Abstellen von Missständen/Malversationen; negative Jahresergebnisse). Darüber hinaus ergab sich bei einigen Unternehmen der Verdacht strafrechtlich relevanter Handlungen; die ÖBB-Unternehmensgruppe übermittelte diesbezüglich Sachverhaltsdarstellungen an die Staatsanwaltschaft. (TZ 30, 31)

Die Probleme wiesen darauf hin, dass das Management der Tochter- und Enkelgesellschaften seine Sorgfaltspflichten nicht immer ausreichend wahrnahm und dass das Bewusstsein für Compliance und Korruptionsfreiheit nicht in dem Maße ausgeprägt war, wie dies für ein im Staatseigentum stehendes Unternehmen gefordert und zu erwarten wäre. (TZ 30, 31)

RAIL CARGO AUSTRIA AG: MAßNAHMEN ZUR VERBESSERUNG DES BETEILIGUNGSMANAGEMENTS

Die ÖBB-Unternehmensgruppe und die Rail Cargo Austria AG im Speziellen unternahmten seit dem Jahr 2010 eine Reihe von Anstrengungen — in den Bereichen Unternehmenssteuerung, Controlling und Kontrolle —, um der schlechten wirtschaftlichen Lage des Teilkonzerns Rail Cargo Austria AG wie auch den Vorwürfen von Sorgfaltspflichtverletzungen und Unregelmäßigkeiten der Geschäftsführung in Tochter- und Enkelgesellschaften Rechnung zu tragen

(u.a. Straffung des Beteiligungsportfolios, Implementierung eines Beteiligungsmanagement-Handbuchs, Forcierung der Einführung von SAP, Einrichtung einer mobilen Kontrolleinheit — Team Unternehmenskontrolle, Austausch von Geschäftsführern). (TZ 32 bis 34)

Von ihrem Ziel, das Beteiligungsportfolio auf unter 50 Beteiligungen zu reduzieren (und der grundsätzlichen Organisationsvorgabe, eine Spedition und ein Eisenbahnverkehrsunternehmen pro Land), war die Rail Cargo Austria AG zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch deutlich entfernt. (TZ 34)

RAIL CARGO AUSTRIA AG: ERWERB DER MÁV CARGO ZRT.

Erwerb und investierte Mittel

Die Rail Cargo Austria AG erwarb Ende 2007 — als Bestbieter in einem Verkaufs-Ausschreibungsverfahren — das (aus den ungarischen Staatsbahnen ausgegliederte) ungarische Güterverkehrs-Unternehmen MÁV Cargo Zrt. zu einem Kaufpreis von rd. 97,4 Mrd. HUF (373,8 Mio. EUR)⁷ und der Verpflichtung zur Investition von weiteren 43,5 Mrd. HUF (damals etwa 170 Mio. EUR). Bis Ende 2011 hatte die Rail Cargo Austria AG insgesamt mehr als 1/2 Mrd. EUR in den Erwerb (und Weiterbetrieb) der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.)⁸ investiert. Es handelte sich dabei um die größte Akquisition in der Geschichte der ÖBB-Unternehmensgruppe. (TZ 35 bis 37)

Kaufpreiskalkulation und Entscheidungsfindung

Die der Angebotslegung für den Erwerb der MÁV Cargo Zrt. zugrunde liegende Kaufpreiskalkulation wies gravierende Intransparenzen⁹ auf und bezog eine Reihe von Risiken¹⁰ nicht ausreichend ein. Die Höhe des Kaufpreises war aus den zur Entscheidungsfindung vorliegenden Unterlagen allein wirtschaftlich nicht herzuleiten. Das Anbot gründete sich stark auf die Sorge des Managements der ÖBB-Unternehmensgruppe vor einem Markteintritt eines (großen) Mitbewerbers; Rendite-Überlegungen spielten in der Diskussion der Entscheidungsträger und Aufsichtsorgane nur eine untergeordnete Rolle. (TZ 36)

Wirtschaftliche Entwicklung

Die Ergebnisse der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) waren zwischen 2008 und 2010 deutlich negativ und lagen weit hinter den in der Kaufpreiskalkulation angesetzten Prognosewerten zurück. Die schlechte wirtschaftliche Entwicklung der MÁV Cargo Zrt. (Rail Cargo Hungaria Zrt.) machte Abschreibungen in der Höhe von rd. 350 Mio. EUR notwendig, was einer Abschreibung von 70 % auf den Anschaffungswert (Kaufpreis einschließlich Kapitalzuschüsse) entsprach.¹¹ (TZ 37)

Die Höhe der Beteiligungsabschreibung spiegelte die Mängel der Kaufpreisberechnung wider und wies darauf hin, dass der Kaufpreis (auch unter Mitberücksichtigung der weiteren vertraglichen Verpflichtungen) deutlich über dem damaligen Unternehmenswert lag und die der Kaufpreiskalkulation zugrunde gelegten Ertrags- und Ergebnisprognosen zu optimistisch angesetzt waren. (TZ 37)

Auf Basis der Ergebnisprognosen der Rail Cargo Hungaria Zrt. erschien es unwahrscheinlich, dass die insgesamt eingesetzten etwa 560 Mio. EUR in einer angemessenen Zeitperspektive zurückzuerzielen sein werden bzw. diese Investition eine angemessene Rendite erzielen wird. (TZ 37)

⁷ vorerst für 95 % der Aktien

⁸ Die MÁV Cargo Zrt. wurde Anfang 2010 in Rail Cargo Hungaria Zrt. umbenannt.

⁹ Vor allem in Bezug auf die Höhe des damaligen Unternehmenswerts versus den prognostizierten Synergiepotenzialen sowie in Bezug auf die volle Mitkalkulation möglicher Verluste im Falle des Nicht-Erwerbs.

¹⁰ Die Risiken der Abhängigkeit der MÁV Cargo Zrt. von der MÁV, der Übernahme von fast 4.000 Mitarbeitern, eines allfälligen Markteintritts weiterer Güterverkehrsanbieter in einem zunehmend liberalisierten Markt, des Preisdrucks im Güterverkehrsbereich, von wettbewerbsrechtlichen Auflagen der Europäischen Kommission sowie von Reibungsverlusten im Zuge der Integration der Unternehmen fanden in den Analysen und der Preiskalkulation kaum Berücksichtigung.

¹¹ Betrachtung bis Ende 2011

Dienstleistungsvertrag mit einem ungarischen Beratungsunternehmen

Der Vorstand der Rail Cargo Austria AG schloss Mitte 2007 mit einem ungarischen Beratungsunternehmen einen Dienstleistungsvertrag zur Unterstützung der Rail Cargo Austria AG hinsichtlich des Erwerbs der MÁV Cargo Zrt. ab. Die Beauftragung — letztlich 6,7 Mio. EUR — war — entgegen dem Bundesvergabegesetz — ohne objektives und nachvollziehbares Vergabeverfahren erfolgt. (TZ 38)

Die vom ungarischen Beratungsunternehmen in Rahmen der Vertragserfüllung erbrachten Leistungen waren nicht dokumentiert und damit im Rahmen der Gebarungüberprüfung nicht nachvollziehbar. Ein Nachweis für die Angemessenheit der Höhe des Entgelts von 6,7 Mio. EUR konnte nicht erbracht werden. (TZ 38)

WEITERE FESTSTELLUNGEN

Weitere Feststellungen des RH betrafen beteiligungsrelevante Aspekte des Konzern-Rechnungswesens (TZ 26), des Konzern-Finanzwesens (TZ 27) und der Konzern-Kontrolle (TZ 28, 29).

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMVIT

(1) In Anbetracht der wirtschaftlichen Probleme (Verluste, hoher Abschreibungsbedarf) einiger Auslandsgesellschaften der Rail Cargo Austria AG wären grundsätzliche Leitlinien zur Frage der Ausweitung des Leistungsbereichs der ÖBB-Unternehmensgruppe ins Ausland und allenfalls auch zur Frage der Ausweitung des Leistungsbereichs über den Bereich Schienenverkehr hinaus (Speditionsgeschäft) festzulegen. (TZ 15)

(2) Das BMVIT hätte die Interessen des Eigentümers Bund stärker wahrzunehmen und im Rahmen eines systematischen Beteiligungscontrolling

– auf eine Form der Datenaufbereitung zu achten, mit der Entwicklungen und Abweichungen deutlich erkennbar sind;

– in einer sprachlichen Analyse der Daten die Problemfelder, Risiken sowie Handlungsnotwendigkeiten darzulegen;

– das Controlling jedenfalls (auch) für jeden der operativen Teilkonzerne (ÖBB-Infrastruktur AG, ÖBB-Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG) getrennt vorzunehmen sowie allenfalls — in einer eingeschränkten Form — große Einzelunternehmen (z.B. Rail Cargo Hungaria Zrt. (vormals MÁV Cargo Zrt.), EXIF Internationale Spedition GmbH, ÖBB-Postbus GmbH) mitzubetrachten; (TZ 23)

– die Umsetzung der Regeln des Public Corporate Governance Kodex bei allen Unternehmen der ÖBB-Unternehmensgruppe sicherzustellen. (TZ 31)

BMVIT und der ÖBB-Unternehmensgruppe

(3) Um eine systematische Zielerreichungskontrolle betreffend Beteiligungen zu ermöglichen, wären die strategischen Zielsetzungen mit Indikatoren zu versehen und der Zielerreichungsgrad — wie dies bei betriebswirtschaftlichen Kennzahlen bereits geschehen ist — im Rahmen des Controlling zu überwachen. (TZ 15, 16)

(4) Die Vorgaben der Controlling-Richtlinie des BMF wären auch bezüglich des Termins der Übermittlung der Controlling-Daten für den 4. Quartalsbericht einzuhalten. (TZ 24)

ÖBB-Unternehmensgruppe

(5) Um einen Gesamtüberblick zu wahren und Transparenz gegenüber dem Eigentümer Bund wie auch der Öffentlichkeit zu gewährleisten, wären in den Geschäftsberichten wie auch in den ÖBB-internen Beteiligungsspiegeln

– alle Beteiligungen der ÖBB-Unternehmensgruppe—unabhängig vom Grad des Einflusses auf diese — auszuweisen sowie

– auf eine konsistente und über die Jahre stetige—und damit vergleichbare — Ausweisung der Anzahl der Beteiligungen zu achten. (TZ 2)

(6) Zur besseren Steuerung und Risikoabschätzung wäre der Kapitaleinsatz je Land einem Monitoring zu unterziehen. (TZ 3)

(7) In einer Beteiligungsstrategie wären folgende strategische Fragen in schriftlicher Form klarzustellen:

– in welchen Märkten bzw. Marktsituationen Akquisitionen angestrebt werden (in Abgrenzung zur Leistungserbringung in den bestehenden Konzernunternehmen und zu Partnerschaften),

- *in welchem Ausmaß Eigenkapital für Akquisitionen (und allfällige nachträgliche Kapitalzuführungen) eingesetzt werden soll,*
- *welches Ausmaß an Einfluss auf die Entscheidungsfindung in Beteiligungen angestrebt wird (Kriterien für Mehrheits- bzw. Minderheitsbeteiligungen),*
- *welche Rechtsformen und Aufsichtsstrukturen für Beteiligungen zweckmäßig sind,*
- *welche Risiken bei Akquisitionen jedenfalls auszuschließen sind,*
- *welcher Beitrag zur Zielerreichung des Teilkonzerns (z.B. Renditeerwartungen) von Beteiligungen erwartet wird. (TZ 15)*

(8) Im Sinne der EU-rechtlichen Vorgaben wäre eine personelle Verflechtung von Infrastruktur- und Absatzbereich zu vermeiden bzw. ein Prozedere zu finden, das es zulässt, das Gebot der Neutralität des Infrastrukturbereichs (Gleichbehandlung aller Eisenbahnverkehrsunternehmen) in der Wahrnehmung der Aufsichtsratsmandate mit zu berücksichtigen. (TZ 18)

(9) Es wären grundsätzliche Überlegungen zur Zusammensetzung sowie zu Voraussetzungen und Unvereinbarkeiten von Geschäftsführern und Kontrollorganen (Aufsichtsräten, Beiräten) anzustellen sowie Ziele hinsichtlich des Frauenanteils in diesen Positionen zu setzen:

- *Die Geschäftsführung von Auslandsbeteiligungen auf unteren Unternehmensebenen sollte im Sinne des Vier-Augen-Prinzips organisiert sein (d.h. zwei Geschäftsführer oder ein Geschäftsführer und ein Prokurist), wobei zumindest ein Entscheidungsträger aus dem Personalstand des Mutter- bzw. Großmutterunternehmens stammen sollte.*
- *Es sollten Unvereinbarkeitsregelungen erarbeitet werden, die insbesondere die notwendige Abgrenzung zu Konkurrenzunternehmen und Geschäftspartnern der ÖBB-Unternehmensgruppe sicherstellen. Auf diese Unvereinbarkeiten wäre auch in den Verträgen mit den betreffenden Personen so Bezug zu nehmen, dass eine Missachtung dieser Regeln einen eindeutigen Grund für die Beendigung der Funktion (Entlassung) darstellt. (TZ 31, 34)*

(10) Im Sinne der von der ÖBB-Unternehmensgruppe bereits eingeleiteten Optimierungsmaßnahmen wären die für das Beteiligungscontrolling wesentlichen Controlling-Instrumente so zu gestalten, dass

- *jeder Teilkonzern einen Grundstock an gleichen Kenndaten und Kennzahlen abbildet, der jeweils um die teilkonzern-spezifisch erforderlichen Daten ergänzt wird;*

- *Budget-Ist-Abweichungen und Abweichungen der aktuellen Ist- Werte zu den Ist-Werten des Vorjahres ausgewiesen werden;*
- *für alle wichtigen Kenndaten und Kennzahlen grafisch-farbliche Kennzeichnungen der Richtung (ergebnisverbessernd/ergebnisverschlechternd) der Abweichung gegeben werden;*
- *die Entwicklung einzelner wichtiger Kenndaten und Kennzahlen (z.B. EBIT, Jahresergebnis, Verschuldungsgrad) mit Zeitreihen über mehrere Jahre verfolgt wird;*
- *die Hauptergebnisse des Controlling-Berichts verbal schlagwortartig zusammengefasst werden. (TZ 25)*

(11) Bei künftigen Beteiligungsakquisitionen wären

- *gleichermaßen Chancen und Risiken der Akquisition in Ankaufsentscheidung und Preiskalkulation einzubeziehen;*
- *eine transparente Dokumentation des Bewertungsprozesses vorzunehmen, die auch die Annahmen und die Verantwortung für die getroffenen Annahmen offenlegt;*
- *intransparente Information und wenig plausible Annahmen im jeweiligen Aufsichtsrat kritisch zu hinterfragen. (TZ 36)*

(12) Bei künftigen Lobbying- und Beratungsverträgen in Zusammenhang mit dem Erwerb von Beteiligungen wären

- *die zu erbringenden Leistungen klar zu definieren, so dass der Grad der Vertragserfüllung beurteilt werden kann,*
- *die einzelnen Entgeltkomponenten im Vertrag transparent auszuweisen und insbesondere allfällige Anreizkomponenten im Entgelt am Grad der Erfüllung der vereinbarten Leistungen auszurichten,*
- *die für die Entlohnung maßgebliche Leistungserbringung nachvollziehbar zu dokumentieren und auf eine nachvollziehbare Rechnungslegung zu achten. (TZ 38)*

(13) Die nach Erwerb einer Beteiligung notwendigen Schritte zur Integration eines Unternehmens (wie z.B. Bestellung Geschäftsführung und Kontrollorgane, Anpassung Geschäftsordnung, Durchsicht der bestehenden Verträge und Aufzeigen eines allfälligen Änderungsbedarfs, Integration des Rechnungswesens und der IT-Systeme) wären in einer Checkliste

zusammenzufassen; weiters wäre ein verantwortlicher Integrationsmanager zu bestimmen, der im Sinne der Qualitätssicherung die Abarbeitung der Checkliste sicherstellt. (TZ 34)

(14) Die Integration der Beteiligungen in das ÖBB-SAP-System wäre — wo dies wirtschaftlich vertretbar ist — weiter fortzuführen; wo Datentransfers unvermeidbar sind, wären automatisierte und gegen Datenmanipulation geschützte Transfers sicherzustellen. (TZ 26)

(15) Um das Risiko des Verstoßes gegen europäische Wettbewerbsvorschriften bzw. eine unzulässige Quersubvention zu vermeiden, wäre beim Cash-Pooling (Weitergabe von Finanzmitteln innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe) besonderes Augenmerk auf die Marktgemäßheit der Konditionen zu achten (und diese zu dokumentieren). (TZ 27)

Rail Cargo Austria AG

(16) Im Sinne der in den Beteiligungsmanagement-Projekten erarbeiteten Ergebnisse wäre weiter auf eine Vereinheitlichung und bessere Administrierbarkeit der Ablaufstrukturen im Teilkonzern hinzuwirken sowie die Straffung/Bereinigung des Beteiligungsportfolios (Ziel: pro Land maximal zwei Gesellschaften, nämlich ein Eisenbahnverkehrsunternehmen und eine Spedition) fortzuführen. (TZ 34)

ÖBB-POSTBUS GMBH: LEISTUNGSANGEBOT UND FINANZIERUNG

Die ÖBB-Postbus GmbH befand sich aufgrund der Ausschreibung von Buslinienverkehren zunehmend im direkten Wettbewerb mit privaten Busunternehmen. Dies war die Folge einer EU-rechtlichen Verpflichtung, mit öffentlichen Mitteln bezuschusste Buslinienverkehre innerhalb des Zeitraums 2009 bis 2019 öffentlich auszuschreiben. Der hohe Anteil an kündigungsgeschützten Mitarbeitern mit einer Entlohnung über Kollektivvertragsniveau stellte einen Wettbewerbsnachteil dar. Um bei den Ausschreibungen erfolgreich sein zu können, bot die ÖBB-Postbus GmbH Buslinienverkehre nicht kostendeckend an.

Die ÖBB-Postbus GmbH schrieb in den Jahren 2009 bis 2011 einen schwach positiven Gewinn vor Zinsen und Steuern (EBIT) und Gewinne nach den International Financial Reporting Standards (IFRS), die in erster Linie auf bilanzielle Maßnahmen — wie Verlängerung der Abschreibungsdauer — zurückzuführen waren.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Gebarungsüberprüfung der ÖBB-Postbus GmbH war es, die strategischen Vorgaben in einem veränderten Marktumfeld, die Organisation, den Kundennutzen, die wirtschaftliche und finanzielle Situation des Unternehmens und die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung zu beurteilen. (TZ 1)

GESETZLICHE GRUNDLAGEN

Das Kraftfahrliniengesetz (Kfl-G) verlangt, dass Linien bzw. zusätzliche Kurse auf bereits bestehenden Linien, die mangels Eigenwirtschaftlichkeit nicht auf Initiative eines Verkehrsunternehmens bedient werden, unter Berücksichtigung des Vergaberechts zu beauftragen sind. Das Öffentliche Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999 (ÖPNRV-G) definiert eigenwirtschaftliche Verkehrsdienste als jene, bei denen ausschließlich Tarifierlöse (inklusive der öffentlichen Mittel zur Abdeckung von Durchtarifierungs- und Tarifierungsverlusten und zur Abgeltung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt) die Kosten decken. Bei gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdiensten ist demgegenüber ein Finanzierungsbeitrag von Bund, Ländern, Gemeinden oder Dritten zur Aufrechterhaltung des Verkehrsdienstes erforderlich. (TZ 2)

Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (PSO-Verordnung) trat mit 3. Dezember 2009 in Kraft und sieht einen Übergangszeitraum von zehn Jahren (bis 3. Dezember 2019) vor. Gemäß PSO-Verordnung sind

öffentliche Personenverkehrsdienste, die der Betreiber nicht oder nicht im gleichen Umfang ohne Gegenleistung übernommen hätte, gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen. Gewährt die Behörde dem Betreiber (finanzielle) Ausgleichsleistungen aus öffentlichen Mitteln und/oder ausschließliche Rechte, so erfolgt das im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags. Diese Dienstleistungsaufträge sind im Rahmen eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens zu vergeben. (TZ 2)

Die rechtliche Vorgabe, gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Wege eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens zu beauftragen, war grundsätzlich geeignet, eine für die öffentliche Hand kostengünstige und effiziente Leistungserbringung zu fördern. Die ÖBB-Postbus GmbH hatte aber aufgrund unterschiedlicher, auf ihre Mitarbeiter anzuwendender Dienstrechte und des daraus resultierenden sogenannten Personalkostendeltas (Differenz des Personalaufwands für Mitarbeiter in begünstigten (kündigungsgeschützten) Dienstrechten und jenes der Mitarbeiter mit Kollektivvertrag) einen Wettbewerbsnachteil. (TZ 2, 21)

Die Begriffe der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gemäß PSO-Verordnung und der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdienste des ÖPNRV-G insbesondere im Bereich der durch öffentliche Mittel bestrittenen Ausgleichsleistungen deckten sich nicht, weil wesentliche nationale Gesetzmaterien noch nicht an die PSO-Verordnung angepasst worden waren und deshalb nicht hinreichend Rechtssicherheit gegeben war. Ausschreibungsanfechtungen der ÖBB-Postbus GmbH waren nach Ansicht des RH eine Folge der fehlenden Anpassung nationaler an europarechtliche Bestimmungen, insbesondere an jene der PSO-Verordnung. (TZ 2)

DAS UNTERNEHMEN ÖBB-POSTBUS GMBH

In Österreich fuhren seit dem Jahr 1907 Postautobusse im Linienverkehr. Im Jahr 1928 gründete die Bundesbahn ein Kraftwagenunternehmen. Am 1. Jänner 2005 wurden die ÖBB-Postbus GmbH und der Bahnbus rechtlich fusioniert, womit einer Empfehlung des RH entsprochen wurde.¹ (TZ 3)

Die ÖBB-Postbus GmbH war ein Tochterunternehmen der ÖBB-Personenverkehr AG. Im Oktober 2010 starteten die ÖBB-Personenverkehr AG und die ÖBB-Postbus GmbH das Projekt „Querschnittsbereiche“, in dem die Bereiche Recht, Marketing/Kommunikation, Rechnungswesen und IT/Systeme der beiden Unternehmen zusammengeführt wurden. Die

¹ Gebarungsüberprüfung der Bundesbus-Geschäftsstelle in: Tätigkeitsbericht des RH, Verwaltungsjahr 1992, S. 250 ff. (Reihe Bund 1993/7)

ÖBB-Postbus GmbH beauftragte Unternehmen innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe z.B. mit der Lohnverrechnung, der Verwaltung der Liegenschaften, mit EDV- und Marketing-Leistungen. Die ursprünglich vorgesehene Zusammenführung der beiden weiteren Bereiche Controlling und Personal wurde nicht weiter verfolgt. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war es dem RH jedoch — mangels Evaluierung — noch nicht möglich, den Projekterfolg nachzuvollziehen. In Bezug auf den zunehmenden Wettbewerb durch die Ausschreibung von Buslinien und den damit verbundenen Druck wären Kostennachteile durch konzerninterne Leistungserbringung zu vermeiden. (TZ 4)

STRATEGISCHE VORGABEN

Die aktuelle Strategie der ÖBB-Unternehmensgruppe „FIT 2015“ aus dem Jahr 2012 definierte den Linienverkehr der ÖBB-Postbus GmbH als eigenes Geschäftsfeld, gab für die Jahre 2013, 2015 und 2017 steuerungsrelevante Kennzahlen und Ziele vor und brach diese auf die einzelnen Regionalmanagements herunter. (TZ 5)

Im Rahmen des „Management by Objectives (MBO)“ definierte die ÖBB-Personenverkehr AG für die Geschäftsführer der ÖBB-Postbus GmbH Zielvorgaben für jährliche Bonus-Zahlungen. Zu Beginn des überprüften Zeitraums prägten Zielwerte für die ÖBB-Unternehmensgruppe wesentlich die MBO-Vereinbarungen. Im Jahr 2012 betrug der Anteil der nicht im unmittelbaren Einflussbereich der Geschäftsführung der ÖBB-Postbus GmbH liegenden Zielvorgaben 5 %. (TZ 6)

MARKTPOSITION

Der Marktanteil der ÖBB-Postbus GmbH betrug im Jahr 2011 rd. 70 % am regionalen Linien-Busverkehr; im innerstädtischen Verkehr war ihre Bedeutung aufgrund der städtischen Verkehrsbetriebe geringer. Die Kilometer-Leistung stieg von rd. 139 Mio. km im Jahr 2007 bis zum Jahr 2010 um rd. 9 % auf rd. 152 Mio. km und lag zuletzt (im Jahr 2011) bei rd. 150 Mio. km. (TZ 7)

LEISTUNGSANGEBOTE, BEAUFTRAGUNG, FINANZIERUNG

Wesentlichster Leistungsbereich der ÖBB-Postbus GmbH war die Personenbeförderung im Linienverkehr, die 2011 rd. 96 % des Umsatzes ausmachte. Dieser Anteil stieg seit 2007 (91 %) kontinuierlich an — bei einer gleichzeitigen Reduktion der Umsätze aus nicht zum Kerngeschäft zählenden Reparaturleistungen und für Treibstoff- und Reifenverkauf an Externe. (TZ 8)

Die Einrichtung von Buslinienverkehren erfolgte in der Regel auf Bestellung von Gebietskörperschaften (zumeist vertreten durch Verkehrsverbundorganisationen) und sonstigen Auftraggebern oder auf Eigeninitiative der Busunternehmen. Nach Maßstab der PSO-Richtlinie waren bei der ÖBB-Postbus GmbH nur zwei Buslinienverkehre eigenwirtschaftliche Verkehre. Das jeweilige Verkehrsunternehmen konnte mit Netto- oder Bruttovertrag beauftragt werden. (TZ 9)

Beim Nettovertrag verbleiben die Fahrscheineinnahmen beim Verkehrsunternehmen. Der Auftraggeber deckt die vereinbarte Differenz zwischen den geplanten Fahrscheineinnahmen und Betriebskosten des Verkehrsunternehmens. Beim Bruttovertrag gibt das Verkehrsunternehmen die Fahrscheineinnahmen an den Auftraggeber weiter. Dieser entlohnt die erbrachte Kilometer-Leistung nach vereinbarten Tarifen, unabhängig davon, wie viele Fahrgäste das Leistungsangebot genutzt haben. Den mit der Ausschreibung von Nettoverträgen verbundenen Schwierigkeiten (u.a. Vorteile für den bisherigen Leistungserbringer im Ausschreibungsverfahren aufgrund von Vorkenntnissen) standen die Schwächen von Bruttoverträgen (u.a. fehlende Anreizwirkung für das Unternehmen für die Gewinnung zusätzlicher Kunden) gegenüber. Im Jahr 2011 stammten 55 % des Umsatzes aus Nettoverträgen und 45 % aus Bruttoverträgen. Die Auftraggeber (Verkehrsverbundorganisationen) sind gefordert, die für die laufende Kontrolle der in den Bruttoverträgen detailliert festgelegten Qualitätskriterien nötigen Ressourcen bereitzustellen und entsprechende Kontrollen durchzuführen. (TZ 10)

Finanziert wurde der öffentliche Buslinienverkehr aus dem Verkauf von Fahrkarten, aus dem Familienlastenausgleichsfonds (Abgeltung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt) und aus öffentlichen Mitteln des Bundes, der Länder und der Gemeinden (Ausgleich der Differenz zwischen wirtschaftlichem Fahrpreis und tatsächlichem, niedriger gehaltenen Fahrpreis bzw. Bestellung bestimmter Linien und Kurse). Die zwischen Verkehrsverbundorganisationen und Verkehrsunternehmen abgeschlossenen Verkehrsdienstverträge basierten seit 2008 zunehmend auf Ausschreibungen. Bei Neuausschreibungen erfolgt die Beauftragung zumeist in Form von Bruttoverträgen. (TZ 9, 10)

STAND DER AUSSCHREIBUNGEN

Im überprüften Zeitraum fanden in Summe 93 Ausschreibungen statt, aus denen die ÖBB-Postbus GmbH bei 43 % als Gewinnerin hervorging. Bestandsleistungen der ÖBB-Postbus GmbH — das sind jene, die sie bereits vor der Ausschreibung bediente — wurden erstmals im Jahr 2011 ausgeschrieben. Die bisherigen Ausschreibungen von Bestandsleistungen der ÖBB-Postbus GmbH folgten dem Prinzip des Preiswettbewerbs und definierten sehr konkret den Umfang der jeweiligen Verkehrsdienstleistung und in unterschiedlicher Detailliertheit die Qualität der Leistungserbringung. Die Ausschreibungsgewinner wurden im Rahmen von

Bruttoverträgen beauftragt. Die in den Ausschreibungen definierten Qualitätskriterien unterschieden sich stark und bei Neuausschreibungen erfolgte die Beauftragung von Verkehrsdienstleistungen bisher vor allem in Form von Bruttoverträgen unter Vorgabe von detaillierten Fahrplänen. Damit gehen wesentliche Aufgaben wie z.B. die Verkehrsplanung, die Betreuung der Kunden und die laufende Kontrolle der Qualität, die bisher von der ÖBB-Postbus GmbH erbracht wurden, auf die Verkehrsverbundorganisationen über. Während diese sich organisatorisch und personell an das erweiterte Aufgabengebiet anpassen müssen, ist es nach Ansicht des RH fraglich, inwieweit die Verkehrsunternehmen und damit auch die ÖBB-Postbus GmbH zukünftig Ressourcen zur Verkehrsplanung und Kundenbetreuung vorhalten sollen. (TZ 11)

KUNDEN

Die ÖBB-Postbus GmbH beförderte im Jahr 2011 rd. 233 Mio. Passagiere. Davon entfiel der Großteil (rd. 63 %) auf Schüler und Lehrlinge. Pendler und Gelegenheitsfahrer stellten rund ein Fünftel der Fahrgäste dar (rd. 21 %). Aus der Kundengruppe der Schüler stammte verhältnismäßig wenig Umsatz (rd. 28 %), aus jener der Pendler, Gelegenheitsfahrer und Senioren verhältnismäßig viel Umsatz (rd. 52 % des Umsatzes aus dem Personenverkehr). Die Anzahl der von Schülern mit dem ÖBB-Postbus absolvierten Fahrten ging von 2007 bis 2011 um rd. 4,5 % zurück. Zudem waren die Schülerzahlen in den für die ÖBB-Postbus GmbH relevanten ländlichen Regionen als rückläufig prognostiziert. In Österreich (mit Ausnahme von Wien) nutzten mehr als drei Viertel aller Pendler den PKW, um zu ihrem Arbeitsplatz zu gelangen. Es gab zur Zeit der Gebarungüberprüfung in der ÖBB-Postbus GmbH keine Analysen dazu, wie groß Wachstumspotenziale in Bezug auf Pendler sein könnten und wie diese zu heben sind. (TZ 12)

Zur Erfassung der Kundenzufriedenheit standen der ÖBB-Postbus GmbH Kundenfeedback über einlangende Anrufe, Briefe oder E- Mails und Kundenbefragungen zur Verfügung. Den durchschnittlich jährlich rd. 237 Mio. Passagieren standen rd. 5.000 Beschwerden pro Jahr gegenüber. Die ÖBB-Postbus GmbH reagierte auf das Kundenfeedback mit Schulungen der Lenker, der Implementierung von Fahrgastinformationssystemen und Maßnahmen zur Erhöhung der Pünktlichkeit. Systematische österreichweite Kundenbefragungen erfolgten in den Jahren 2008, 2010 und 2011. (TZ 13)

ABSTIMMUNG ZWISCHEN BUS UND BAHN

Die Frage der Anschlusssicherung zwischen Bus und Bahn war aus Sicht der ÖBB-Postbus GmbH kein primäres Thema, weil es nur an rd. 2,5 % der Bushaltestellen eine Umsteigemöglichkeit zwischen ÖBB-Postbus und Bahn gab, nur rd. 3 % der Fahrgäste die Bahn zur

Weiterfahrt nutzten (kombinierte Nutzer) und sich nur rd. 2 % bis 3 % aller Kundenbeschwerden auf die Anschlusssicherheit oder fehlende Anschlüsse Bus-Bahn bezogen. Es gab seitens der ÖBB-Postbus GmbH keine Analysen darüber, welches Potenzial in dieser Kundengruppe (in erster Linie Pendler) liegen könnte und ob Verbesserungen der Anschlüsse zwischen Bus und Bahn zu Kundenzuwächsen in diesem Bereich führen könnten. Dies, obwohl für den Gesetzgeber eine optimale Anknüpfung und Verbindung der Verkehre durch abgestimmte Fahrpläne von Bedeutung war. Der RH kritisierte, dass in Anbetracht eines sehr geringen Anteils von Fahrgästen, die neben dem ÖBB-Postbus die Bahn zur Weiterfahrt benutzen, keine Analysen vorlagen. (TZ 14)

VERWALTUNGSSTRUKTUR

Die ÖBB-Postbus GmbH war regional strukturiert: es gab eine Unternehmenszentrale, sieben Regionalmanagements, 18 Verkehrsleitungen und 54 Verkehrsstellen. Die Größe der Regionalmanagements war hinsichtlich der Mitarbeiter, der zugewiesenen Busse und der erbrachten Verkehrsleistungen unterschiedlich. Die Verkehrsleitungen waren in Bezug auf die zu betreuenden Mitarbeiter und die Anzahl der zugeordneten Verkehrsstellen unterschiedlich ausgelastet. Bei einer mittleren Besetzung der Verkehrsstellen von rd. 65 Mitarbeitern hatten die vier größten Verkehrsstellen über 200 Mitarbeiter. 27 der 54 Verkehrsstellen wiesen eine Mitarbeiteranzahl unter 45 Personen auf und lagen teilweise in geringer Entfernung zueinander. Im Unternehmen gab es zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung kein konkretes Standortkonzept mit Festlegungen zur Reorganisation der regionalen Unternehmensstruktur. (TZ 15)

Das Projekt „Makro- und Mikroorganisation“ der ÖBB-Postbus GmbH aus dem August 2012 legte angestrebte Maximalzahlen in der Verwaltung der Regionalmanagements und der Verkehrsleitungen fest. Die Personalstände mit Stand August 2012 zeigten Überbesetzungen im Ausmaß von rd. 9 % des gesamten Verwaltungspersonals. (TZ 16)

PERSONAL

Bedingt durch die historische Entwicklung des Unternehmens, verfügte die ÖBB-Postbus GmbH über beamtete Mitarbeiter, angestellte Mitarbeiter mit Kündigungsschutz und Arbeiter bzw. Angestellte nach Kollektivvertrag. Während die Anzahl der kündigungsgeschützten Mitarbeiter im überprüften Zeitraum kontinuierlich sank, stieg die Anzahl der nach Kollektivvertrag eingestellten Arbeiter — überwiegend Lenkpersonal — stark an. Im Jahr 2011 befanden sich aber noch rd. 68 % der 3.974 Mitarbeiter in begünstigten, kündigungsgeschützten Dienstverhältnissen. (TZ 17)

In der ÖBB-Postbus GmbH waren insgesamt 15 Dienstrechte anzuwenden. Die Anwendung der Vielzahl von Dienstrechten zog einen hohen administrativen Aufwand insbesondere für die Lohnverrechnung und die Disposition des Lenkpersonals nach sich. Bei Mitarbeitern im Entlohnungsschema der „Allgemeinen Vertragsbedingungen für Dienstverträge bei den Österreichischen Bundesbahnen“ war der Grundbezug am höchsten. Beamte nach Beamten-Dienstrechtsgesetz bzw. nach Dienstordnung der ÖBB-Postbus GmbH erhielten dagegen mehr und betragsmäßig höhere Zulagen, so dass diese in Summe höher entlohnt wurden. (TZ 18)

Das Durchschnittsalter der Buslenker in begünstigten Dienstrechten lag bei rd. 49 Jahren, das jener in privatwirtschaftlichen Dienstrechten bei rd. 42 Jahren. Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter der ehemaligen ÖBB-Mitarbeiter lag im Jahr 2011 bei 53,4 Jahren, das der ehemaligen Post-Mitarbeitern bei 59,1 Jahren. (TZ 19)

Im Durchschnitt betrug das Ausmaß der Krankenstände aller Mitarbeiter der ÖBB-Postbus GmbH im Jahr 2011 rd. 27 Tage. Mitarbeiter in nicht begünstigten Dienstrechten beanspruchten im Jahr 2011 durchschnittlich rd. 14 Krankenstandstage, Mitarbeiter in begünstigten Dienstrechten rd. 33 Krankenstandstage. (TZ 20)

PERSONALKOSTENDELTA

Buslenker der ÖBB-Postbus GmbH, die nach dem Kollektivvertrag beschäftigt waren, bezogen eine um rd. 20 % geringere Entlohnung als die Buslenker in begünstigten Dienstrechten. Diese Differenz — die durch die unterschiedlichen Dienstrechte und die unterschiedliche Altersstruktur bedingt war — bezeichnete das Unternehmen als sogenanntes „Personalkostendelta“. Um in den wettbewerblichen Vergabeverfahren bei der Ausschreibung von Bestandsleistungen Erfolgchancen zu haben, berechnete das Unternehmen bei der Ermittlung des Angebotspreises den Personalaufwand nicht mit den tatsächlichen Ist-Kosten, sondern mit fiktiven, am Markt orientierten Personalkosten. (TZ 21)

Das Unternehmen schätzte wiederholt die zeitliche und betragsmäßige Entwicklung des Personalkostendeltas ab. Schätzungen zur Entwicklung bis 2018 gingen davon aus, dass sich bei einer Teilnahme an den Ausschreibungen zu fiktiven Kollektivvertragskosten bei Gewinn aller bis dahin ausgeschriebenen Bestandsleistungen die Erlöse um bis zu 7 Mio. EUR im Jahr 2018 bzw. um insgesamt 27,5 Mio. EUR im Zeitraum von 2012 bis 2018 gegenüber dem Jahr 2011 verringern würden. Bei einem Verlust der ausgeschriebenen Buslinienverkehre würden sich die Erlöse um bis zu 19,8 Mio. EUR im Jahr 2018 bzw. um insgesamt 74,8 Mio. EUR im Zeitraum 2012 bis 2018 gegenüber dem Jahr 2011 verringern. In diesem Fall würden die Einnahmen zur Gänze wegfallen, die Kosten für die (unkündbaren) Mitarbeiter in begünstigten Dienstrechten aber weiterlaufen. (TZ 21)

Das Regierungsprogramm 2008 bis 2013 hielt fest, dass für das „Unternehmen ÖBB-Postbus GmbH ungeachtet dessen, dass es die Produktionskosten senken muss, in Bezug auf die erhöhten Personalkosten Rahmenbedingungen zu schaffen seien, die es dem Unternehmen ermöglichen, an diesem Wettbewerb unter fairen Bedingungen teilzunehmen“. Dazu kann entweder der Ausschreibungsgewinner verpflichtet werden, das auf der Strecke bisher beschäftigte Personal zu übernehmen oder der Bund kann die Differenz zwischen Kollektivvertrags-Lohnkosten und den Lohnkosten für begünstigte Dienstrechte übernehmen; entweder er übernimmt alle Dienstnehmer mit begünstigten Dienstrechten auf einmal und stellt diese dann der ÖBB-Postbus GmbH unter Abgeltung der Kollektivvertragslöhne zur Verfügung oder er gilt der ÖBB-Postbus GmbH schrittweise das Personalkostendelta der von Ausschreibungen betroffenen Linien ab. Bei einer derartigen Abgeltung des Personalkostendeltas bestünde allerdings das Risiko, dass eine eventuell unangemessen hohe Abgeltung auch zu wettbewerbsverzerrenden Effekten führen würde. (TZ 21)

FUHRPARK UND WERKSTÄTTEN

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war die ÖBB-Postbus GmbH im Besitz von 2.213 Bussen. Diese wiesen ein Durchschnittsalter von 7,5 Jahren auf. Im Geschäftsjahr 2008 wurde die Nutzungsdauer für den Fuhrpark entsprechend den Vorgaben des Konzerns von acht auf zwölf Jahre hinaufgesetzt. Um einer Überalterung des Fuhrparks zu verhindern, müsste jährlich ein Zwölftel der Busse, also rd. 180 Stück, ausgeschieden und neu beschafft werden. Ab dem Jahr 2009 gingen die Neuanschaffungen unter diese Sollgröße zurück. In den aktuellen Ausschreibungen von Verkehrsdienstleistungen waren die Anforderungen der Auftraggeber an den Fuhrpark sehr spezifisch, detailliert und generell höher als zuvor. (TZ 22)

Zum Ersatz von Bussen bei geplanten und ungeplanten Ausfällen ist die Bereitstellung einer Busreserve erforderlich. Zielwert der ÖBB-Postbus GmbH war ein Reservebusstand von 8 % in auslastungsstarken Monaten. Der tatsächliche Reservebusstand lag im Jahr 2010 im Minimum bei 13,3 % und im Jahr 2011 bei 10,9 %. Das Unternehmen war bestrebt, den Anteil der Busse mit geringer Kilometer-Leistung zu reduzieren. Im Jahr 2011 konnte die Anzahl der Busse mit geringer Fahrleistung (unter 30.000 km je Jahr) gegenüber dem Jahr 2007 von 20 % auf 14 % reduziert werden. (TZ 23)

Laut dem Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz hatten die Betreiber von Verkehrseinrichtungen einen Plan zum Abbau von Barrieren in Verkehrsmitteln und dessen etappenweise Umsetzung vorzusehen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Stand 31. August 2012) verfügte die ÖBB-Postbus GmbH über 1.077 barrierefreie Busse, was einem Grad der Barrierefreiheit von rd. 54 % entsprach. Der Zielwert betrug im Jahr 2012 60 %. (TZ 24)

Die ÖBB-Postbus GmbH verfügte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über 42 interne Werkstätten. Das Leistungsspektrum der Werkstätten war je nach Kategorie unterschiedlich — in C-Werkstätten wurden wenige, einfache Reparaturen durchgeführt, in A-Werkstätten ein breites Spektrum an Reparaturen. Die durchschnittliche Auslastung der A- und B-Werkstätten mit Bussen lag zwischen 48 und 144 Bussen pro Werkstatt. Die Werkstätten lagen teilweise in geringer Entfernung zueinander. Der Anteil an Mitarbeitern der Werkstätten im Bereich „Leitung und Material“ war in den Regionen sehr unterschiedlich und betrug bis zu 31 %. (TZ 25)

FINANZLAGE UND GESCHÄFTSENTWICKLUNG

Aufwendungen

Der Personalaufwand war mit rd. 200,40 Mio. EUR im Jahr 2011 der wesentlichste Kostenfaktor und machte durchschnittlich rd. 50 % der Aufwendungen aus. Im Materialaufwand (74,02 Mio. EUR im Jahr 2011) wurden u.a. Ersatzteile und Treibstoff erfasst. Die Aufwendungen für bezogene Leistungen (47,31 Mio. EUR) enthielten im wesentlichen Aufwendungen für als Subunternehmer beauftragte Busunternehmen. In den sonstigen betrieblichen Aufwendungen (52,34 Mio. EUR im Jahr 2011) waren die Bereiche Miet- und Pacht aufwendungen, Reiseaufwand, Instandhaltung und Verwaltungsaufwand von Bedeutung. Im Verwaltungsaufwand waren u.a. die Holdingumlage und Leistungen der ÖBB-Shared Service Center GmbH und anderer ÖBB-Unternehmen enthalten. Die ÖBB-Shared Service Center GmbH servierte die ÖBB-Postbus GmbH u.a. bei der Personaladministration. Die von der ÖBB-Postbus GmbH zu entrichtende Holdingumlage stellte eine Aufwandsposition dar, die sich im Wettbewerb mit anderen Busunternehmen nachteilig auswirken kann. (TZ 26)

Das Regierungsprogramm 2008 bis 2013 legte fest, dass die ÖBB-Postbus GmbH ungeachtet einer Lösung des Personalkostendeltas die Produktionskosten zu reduzieren hat. Der Aufwand bezogen auf die Fahrleistung konnte im überprüften Zeitraum — abgesehen von geringen Schwankungen — konstant gehalten werden. (TZ 26)

Umsatzerlöse

Etwa 96 % des Umsatzes der ÖBB-Postbus GmbH entfielen auf den Linienverkehr. Die Umsatzverbuchung erlaubte keine eindeutige Zuordnung der Umsätze nach direkten Käufen von Fahrscheinen bzw. Zeitkarten und Vergütungen der öffentlichen Hand. Eine klare Darstellung der Einnahmen aus Fahrscheinverkäufen und der Einnahmen aus öffentlichen Mitteln wäre im Interesse der Transparenz der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs. Die

durch den Familienlastenausgleichsfonds geleistete Vergütung für Schüler- und Lehrlingsfreifahrten betrug rd. 30 % des Umsatzes. (TZ 27)

Ergebnisse der ÖBB-Postbus GmbH

Die ÖBB-Postbus GmbH erstellte neben dem Jahresabschluss gemäß UGB auch einen Jahresabschluss nach IFRS. Das Betriebsergebnis EBIT nach UGB war im Schnitt in den Jahren 2007 bis 2011 eine „schwarze Null“, das EGT aufgrund des stark negativen Finanzergebnisses 2008 mit – 0,69 Mio. EUR im Schnitt leicht negativ. Auf Basis des Ergebnisabführungsvertrags mit der ÖBB-Personenverkehr AG war das Jahresergebnis ab 2008 immer ausgeglichen. Die Entscheidung, die Abschreibungsdauer für Busse zu verlängern, reduzierte die jährlichen Abschreibungen ab 2008 und verbesserte das Ergebnis der folgenden Jahre. (TZ 28)

Der wesentliche Unterschied der Jahresabschlüsse nach IFRS zu jenen nach UGB ergibt sich aus dem Impairment 2008 und aus bereits vor 2007 vorgenommenen Impairments. Diese reduzierten die Abschreibungen der folgenden Jahre. Der ergebnisverbessernde Effekt betrug bis zu 15 Mio. EUR jährlich. Das schwach positive EBIT nach UGB und die Gewinne nach IFRS waren 2009 bis 2011 in erster Linie auf bilanzielle Maßnahmen (Verlängerung der Abschreibungsdauer, Impairments) zurückzuführen. (TZ 28)

Kostenrechnung

Die ÖBB-Postbus GmbH verfügte über eine die wesentlichen Kostenträger und Kostenstellen abbildende Kostenrechnung. Im Schnitt wiesen alle Regionen in den Jahren 2007 bis 2011 ein positives Ergebnis der direkten Erlöse und Kosten vor Zinsen auf. Nach Zinsen schloss nur eine Region negativ ab. Die Umlage der sonstigen Overhead-Kosten, insbesondere der Unternehmenszentrale und des Konzerns, konnten nur zwei von sieben Regionen voll tragen. (TZ 29)

Bilanz und Finanzierung

Die Eigenkapitalquote der ÖBB-Postbus GmbH betrug, nach einem leichten Absinken 2009, in den Jahren 2010 und 2011 jeweils 27 %. Die Rückstellungen betrugen im Jahr 2011 rd. 88 Mio. EUR. Rund 45 % davon entfielen auf eine Rückstellung zur Rückerstattung von Fahrtkostenersätzen, die sich aus der Nachkontrolle der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt ergeben können. Der Finanzierungsanteil durch Kreditinstitute lag im Jahr 2011 bei 20 %. Der betriebliche Cash-Flow war zwar in allen betrachteten Jahren positiv, erreichte aber 2008 bis 2011 nicht die gemäß Kostenrechnung notwendige Reinvestitionsrate von etwa

30 Mio. EUR. Der positive Free Cash- Flow 2011 entstand nur durch den im Investitions-Cash-Flow enthaltenen Rückfluss von bei der ÖBB-Finanzierungsservice GmbH veranlagten Mitteln in Höhe von rd. 15 Mio. EUR. (TZ 30)

Mittelfristplanung

Die 2012 erstellte Mittelfristplanung (bis 2017) der ÖBB-Postbus GmbH berücksichtigte zwar, dass ein Teil der zukünftigen Ausschreibungen nicht gewonnen werden kann, ging jedoch davon aus, die bisher gefahrene Kilometerzahl größtenteils beizubehalten und ein durchschnittliches Umsatzwachstum von 1,5 % p.a. zu erzielen, wobei der Anstieg des Umsatzes erst ab 2015 erwartet wird. (TZ 31)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ÖBB-Postbus GmbH

- (1) In Bezug auf das Projekt „Querschnittsbereiche“ wären die organisatorische Entwicklung und die finanziellen Auswirkungen durch das Projekt zu evaluieren. Dabei wären die Kostenentwicklung, mögliche Konflikte bei der Prioritätensetzung aufgrund der zweifachen Weisungsbefugnis über die Mitarbeiter der Querschnittsbereiche (durch die ÖBB-Personenverkehr AG und die ÖBB-Postbus GmbH) und die Verfügbarkeit der von der ÖBB-Postbus GmbH benötigten personellen Ressourcen zu beurteilen. (TZ 4)*
- (2) In Bezug auf den zunehmenden Wettbewerb durch die Ausschreibungen von Buslinien und den damit verbundenen Druck, möglichst kostengünstig zu produzieren, wären Kostennachteile zu vermeiden. Beim Zukauf externer Leistungen wäre zu prüfen, ob diese innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe oder am freien Markt günstiger zu beziehen sind; Kostenvorteile wären dabei voll auszuschöpfen. (TZ 4)*
- (3) Es wäre laufend zu beobachten, ob mit zunehmender Einführung von Bruttoverträgen unternehmensinterne Ressourcen für Leistungen wie bspw. Verkehrsplanung oder Kundenbetreuung weiterhin erforderlich sind. Diese wären gegebenenfalls zu reduzieren. (TZ 11)*
- (4) Es wären Analysen vorzunehmen, wo Potenziale im Hinblick auf die Kundengruppe der Pendler wären und wie diese zu heben sind. Konzepte zur Vergrößerung der Marktanteile in der Kundengruppe der Pendler wären zu erstellen. Anschließend wären den Auftraggebern der Verkehrsdienstleistungen attraktive Leistungsangebote zu unterbreiten. (TZ 12)*
- (5) In Bezug auf die künftig konzernweit angelegten Marktforschungen (Kundenbefragungen) wäre darauf zu achten, dass die busspezifischen Fragestellungen und Qualitätskriterien*

erhalten bleiben und dass eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse mit den vergangenen Marktforschungen gewahrt bleibt, damit eine längerfristige Betrachtung der Entwicklung möglich ist. (TZ 13)

(6) Fragen zur Abstimmung von Bus und Bahn wären zukünftig in die Erhebung der Kundenzufriedenheit aufzunehmen, Analysen über mögliche Verbesserungspotenziale bei der Abstimmung zwischen Bus und Bahn vorzunehmen und Konzepte zur Vergrößerung der Marktanteile in der Kundengruppe der kombinierten Nutzer zu erstellen, um den Auftraggebern der Verkehrsdienstleistungen anschließend ein attraktives Leistungsangebot offerieren zu können. (TZ 14)

(7) Möglichkeiten zur Zusammenlegung von kleinen Verkehrsleitungen und Verkehrsstellen wären im Rahmen eines Standortkonzepts zu prüfen und entsprechend der organisatorischen, personellen und infrastrukturellen Möglichkeiten zu realisieren. (TZ 15)

(8) Im Rahmen der Mikroorganisation wäre die Unternehmenszentrale in die Überlegungen miteinzubeziehen, und die Mitarbeiteranzahl in der Verwaltung der Regionalmanagements und der Verkehrsleitungen in einem ersten Schritt entsprechend den Zielgrößen zu reduzieren. (TZ 16)

(9) Die rechtlichen Möglichkeiten zur Anpassung der verschiedenen, innerhalb des Unternehmens gültigen arbeitsrechtlichen Bestimmungen wären so weit als möglich auszuschöpfen, um den Verwaltungsaufwand zu senken und den effizienteren Einsatz der Mitarbeiter zu fördern. (TZ 18)

(10) Es wäre verstärkt auf eine Erhöhung des Pensionsantrittsalters der ÖBB-Beamten hinzuwirken. (TZ 19)

(11) Es wären umgehend Maßnahmen zur Reduktion der Krankenstandstage in die Wege zu leiten. Mitarbeiter, welche krankheitsbedingt nicht mehr als Lenker einsatzfähig sind, wären nach Möglichkeit auf anderen Arbeitsplätzen einzusetzen. (TZ 20)

(12) Weitere Möglichkeiten zur Senkung des Personalkostendeltas — der Differenz des Personalaufwands für Mitarbeiter in begünstigten (kündigungsgeschützten) Dienstrechten und jenes für Mitarbeiter mit Kollektivvertrag — durch interne Maßnahmen wie z.B. Anpassungen in Betriebsvereinbarungen wären zu prüfen. (TZ 21)

(13) Vor dem Hintergrund der sehr spezifischen und hohen Anforderungen an das Busmaterial im Zuge der Ausschreibungen wären laufende Investitionen in Busse auf das betrieblich notwendige Maß zu beschränken und umfangreichere Investitionen erst im

Rahmen von konkreten Ausschreibungsgewinnen zu tätigen. Für künftige Businvestitionen wäre eine angemessene Rücklage zu bilden. (TZ 22)

(14) Es wären weitere Maßnahmen zur Erreichung des Zielwerts von 8 % Busreserve zu treffen. (TZ 23)

(15) Den mit den Vertretern der Behindertenorganisationen vereinbarten Vorgaben zur Barrierefreiheit wäre in Zukunft zu folgen. (TZ 24)

(16) Möglichkeiten zur Auflassung gering ausgelasteter Werkstätten bzw. die Zusammenlegung nahegelegener Werkstätten wären zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen. (TZ 25)

(17) In den Werkstätten mit einem hohen Anteil an Mitarbeitern in „Leitung und Material“ wären die Mitarbeiter in diesem Bereich zu reduzieren. (TZ 25)

(18) Es wären insbesondere die Regionen mit negativen Deckungsbeiträgen in Hinblick auf weitere Kostensenkungspotenziale und Erhöhung der Effizienz der Leistungserbringung zu analysieren. (TZ 29)

ÖBB-Personenverkehr AG

(19) Es wären MBO-Vereinbarungen mit der Geschäftsführung von Tochtergesellschaften auch in Zukunft dergestalt abzuschließen, dass deren Zielerreichung durch die Geschäftsführung dieser Tochtergesellschaften unmittelbar beeinflusst werden kann. (TZ 6)

BMVIT

(20) Aufgrund der bereits laufenden Ausschreibungen von Linienbusverkehren wäre auf eine zeitnahe Novellierung des ÖPNRV-G hinzuwirken, um in Zukunft kosten- und zeitintensive Verwaltungsverfahren im Zuge von Ausschreibungsbekämpfungen zu vermeiden. (TZ 2)

(21) Im Falle einer Abgeltung des Personalkostendeltas — der Differenz des Personalaufwands für Mitarbeiter in begünstigten (kündigungsgeschützten) Dienstrechten und für Mitarbeiter mit Kollektivvertrag — durch den Bund wären jedenfalls klare Regelungen hinsichtlich der Bezugsgrößen für die Berechnung der Höhe der Abgeltung zu treffen, die der ÖBB-Postbus GmbH — abgesehen von den durch die unterschiedlichen Dienstrechte verursachten Mehrkosten für das von der Ausschreibung betroffene Personal — keine zusätzlichen Vorteile im wettbewerblichen Vergabeverfahren verschaffen. (TZ 21)