



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2012/6

Bericht des Rechnungshofes

**Gemeinsame Prüfung aller
lohnabhängigen Abgaben
(GPLA)**

**ASFINAG Verkehrstelematik;
Follow-up-Überprüfung**

**AIT Austrian Institute
of Technology;
Follow-up-Überprüfung**

**Bundesimmobiliengesellschaft
m.b.H.**

**Frauenförderung;
Follow-up-Überprüfung**

Rechnungshof
GZ 860.131/002-1B1/12

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

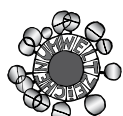
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

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

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im Juni 2012



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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.

www.parlament.gv.at



Bericht des Rechnungshofes

**Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben
(GPLA)**

ASFINAG Verkehrstelematik; Follow-up-Überprüfung

**AIT Austrian Institute of Technology;
Follow-up-Überprüfung**

Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.

Frauenförderung; Follow-up-Überprüfung

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

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

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



Inhaltsverzeichnis

BMF	Wirkungsbereich der Bundesministerien für	
BMG	Finanzen	
BMASK	Gesundheit	
	Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
	Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA) _____	5
BMVIT	Wirkungsbereich der Bundesministerien für	
BMF	Verkehr, Innovation und Technologie	
	Finanzen	
	ASFINAG Verkehrstelematik; Follow-up-Überprüfung _____	137
BMVIT	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für	
	Verkehr, Innovation und Technologie	
	AIT Austrian Institute of Technology; Follow-up-Überprüfung _____	179
BMWfJ	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für	
	Wirtschaft, Familie und Jugend	
	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. _____	217
BKA	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes	
	Frauenförderung; Follow-up-Überprüfung _____	301





Bericht des Rechnungshofes

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	10

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
 Finanzen
 Gesundheit
 Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

BMF
BMG
BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Kurzfassung _____	14
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	30
Überblick _____	31
Organisationsstrukturen (KVT - FV) _____	43
Ablauforganisation _____	56
IT-Unterstützung _____	69
Risikomanagement _____	74
Controlling _____	88
Personal _____	96
Ausbildung _____	105
Internes Kontrollsystem _____	114
Zusammenarbeit _____	120
Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen _____	124
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	128

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Kennzahlenvergleich vor/nach GPLA _____	35
Tabelle 2:	Zielerreichung _____	37
Abbildung 1:	Gremien GPLA _____	41
Abbildung 2:	Vergleich der Organisationsstrukturen KVT – FV ____	44
Tabelle 3:	Aufteilung der GPLA-Prüfer in der FV _____	47
Tabelle 4:	Falltage und Fälle je VBÄ bundesweit _____	52
Abbildung 3:	Bewertung der Organisationsstrukturen durch den RH _____	56
Tabelle 5:	Ausgewählte Abläufe der GPLA im Vergleich _____	57
Abbildung 4:	Bewertung der Abläufe GPLA durch den RH _____	68
Tabelle 6:	Verteilung der Fallauswahl 2010 _____	79
Abbildung 5:	Risikoauswahl in % für die Jahre 2009 und 2010 ____	80
Abbildung 6:	Geprüfte Fälle in den Jahren 2007 bis 2010 _____	83
Tabelle 7:	Verteilung der geprüften Fälle auf die Betriebskategorien _____	84
Abbildung 7:	Prüfungsdichte nach Betriebskategorien _____	85
Tabelle 8:	Prüfungsdichte gesamt _____	85
Abbildung 8:	Ziele GPLA Prüfungsbeirat _____	88
Abbildung 9:	Anzahl der Prüfungen Ziel- und Istwerte _____	89
Tabelle 9:	Soll-Ist-Vergleich hinsichtlich der Mehrergebnisse für 2007 bis 2010 _____	90
Tabelle 10:	Anzahl der GPLA-Prüfer1 bundesweit (jeweils zum 31. Dezember) _____	96

Tabellen Abbildungen

Tabelle 11:	GPLA-Prüfer Sollstand (Planstellen) – Iststand im Jahr 2010 _____	97
Tabelle 12:	Anzahl der GPLA-Prüfer ¹ regional (zum 31. Dezember 2010) _____	98
Tabelle 13:	GPLA Personal WGKK und Finanzämter Region Wien (zum 31. Dezember 2010) _____	99
Abbildung 10:	Falltage je Prüfung _____	102
Tabelle 14:	Mehrergebnis je Falltag _____	103
Tabelle 15:	Durchschnittliche Dauer je abgeschlossene GPLA-Prüfung 2010 _____	103
Tabelle 16:	Ausbildungsinhalte und Dauer der theoretischen GPLA-Fachausbildung KVT _____	107
Tabelle 17:	Ausbildungsinhalte und Dauer der theoretischen GPLA-Fachausbildung FV _____	108
Tabelle 18:	Teilnehmer an GPLA-Fortbildungen der Bundesfinanzakademie im Jahr 2010 _____	111
Abbildung 11:	Verteilung der Mehrergebnisse der KVT und der FV 2010 _____	112

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AIS	Abgabeninformationssystem
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AVOG	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz
BAO	Bundesabgabenordnung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGKK	Burgenländische Gebietskrankenkasse
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BP 2000	Betriebsprüfung 2000
bspw.	beispielsweise
BV	Betriebliche Veranlagung
BVA	Versicherungsanstalt öffentlicher Bediensteter
bzw.	beziehungsweise
d.b.	der Beilagen
DB	Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds
DZ	Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds
EstG	Einkommensteuergesetz 1988
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FA	Finanzamt
FÄ	Finanzämter
FinStrG	Finanzstrafgesetz
FLD	Finanzlandesdirektion
FV	Finanzverwaltung
gem.	gemäß
GKK	Gebietskrankenkasse
GP	Gesetzgebungsperiode
GPLA	Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben
HV	Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

Abkürzungen

i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnologie
KGKK	Kärntner Gebietskrankenkasse
KIAB	Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung
KommSt	Kommunalsteuer
KommStG	Kommunalsteuergesetz
KVT	Krankenversicherungsträger
L	Lohnsteuer
ME	Mehrergebnis
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NÖGKK	Niederösterreichische Gebietskrankenkasse
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
NTB	Nachtragsbericht
OHB	Organisationshandbuch
OÖGKK	Oberösterreichische Gebietskrankenkasse
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RL	Richtlinie
RV	Regierungsvorlage
SGKK	Salzburger Gebietskrankenkasse
STGKK	Steiermärkische Gebietskrankenkasse
SV	Sozialversicherung
SV-Beiträge	Sozialversicherungs-Beiträge
SZK	Steuer- und Zollkoordination
TGKK	Tiroler Gebietskrankenkasse
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UID-Nr.	Umsatzsteueridentifikationsnummer
UStG	Umsatzsteuergesetz 1994
UVA	Umsatzsteuervoranmeldungen

Abkürzungen



VAEB	Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
VGKK	Vorarlberger Gebietskrankenkasse
WGKK	Wiener Gebietskrankenkasse
z.B.	zum Beispiel

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Gesundheit
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz**

**Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben
(GPLA)**

Die Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA) wurde im Jahr 2003 eingeführt. Seither erfolgte die Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben – anstatt in drei Prüfvorgängen – in einem einzigen Prüfvorgang durch Prüfer der Krankenversicherungsträger oder der Finanzverwaltung. Die bundesweiten Einnahmen aus den der GPLA unterliegenden lohnabhängigen Abgaben und Beiträge betragen im Jahr 2010 rd. 60 Mrd. EUR.

Wesentliche Erfolge der GPLA ergaben sich durch eine gemeinsame, umfassende IT-Unterstützung, die einen einheitlichen Prüfungsablauf gewährleistete und Doppelgleisigkeiten beseitigte, sowie durch die administrative Erleichterung und Kostenentlastung für Unternehmen durch einen statt bisher mindestens drei Prüfvorgänge.

Andere durch die GPLA angestrebte Synergieeffekte wie die Erhöhung der Prüfungsdichte im Bereich der Lohnsteuer oder eine treffsichere Risikoanalyse konnten nicht erreicht werden. Unterschiedliche Organisationsstrukturen erschwerten die Koordination und Zusammenarbeit der beteiligten Institutionen. Weitere Defizite bestanden beim Informationsaustausch und der gemeinsamen Aus- und Fortbildung.

Das Mehrergebnis der GPLA erhöhte sich von 2007 bis 2010 um 47 %. Die Vorgabe des Mehrergebnisses als Zielgröße wirkte sich jedoch nachteilig auf die Prüfungsdichte sowie die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch der Krankenversicherungsträger und der Finanzverwaltung aus.

Die ursprüngliche Zielsetzung der GPLA, die Gesamtprüferanzahl nicht zu erhöhen bzw. nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen zu reduzieren, wurde nicht erfüllt. In der Folge setzte der Prüfungsbeirat einen höheren Personal-Sollstand fest.

Die Vereinfachung und Harmonisierung der für die Bemessung der Lohnabgaben und Sozialversicherungsbeiträge geltenden Rechtsvorschriften unterblieb. Dadurch blieben weit über die GPLA hinausgehende, zusätzliche Synergieeffekte ungenützt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Der RH überprüfte die im Jahr 2003 eingeführte Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA). Seither erfolgte die Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben bei Unternehmen in einem Prüfungsvorgang entweder durch Prüforgane der Krankenversicherungsträger (KVT) oder der Finanzverwaltung (FV) bzw. im Rahmen gemeinsamer Teamprüfungen. (TZ 2)

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Beurteilung der Wirksamkeit der GPLA, die Erhebung von Synergieeffekten und Verbesserungspotenzialen sowie der Vergleich der Organisationsstruktur, der Verfahrensabläufe, des Ressourceneinsatzes und der Ausbildung der Prüfer in den KVT und der FV. Weiters sollten das Interne Kontrollsystem und das Risikomanagement beurteilt und verglichen sowie der Veränderungs- bzw. Abstimmungsbedarf zwischen abgabenrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften erhoben werden. (TZ 1)

Die bundesweiten Einnahmen aus den der GPLA unterliegenden lohnabhängigen Abgaben und Beiträgen betragen im Jahr 2010 rd. 60 Mrd. EUR. (TZ 2)

Aufgaben, Organisation

Die GPLA sollte

- die Einhaltung der Versicherungs-, Melde- und Beitragsbestimmungen der Sozialversicherung durch Prüfung der Versicherungsverhältnisse und der Ansprüche der Arbeitnehmer zur Wahrung der Interessen der Versicherten,
- die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sowie
- die korrekte Berechnung und Abfuhr der Lohnabgaben und Beiträge

sicherstellen. (TZ 2)

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Im Bereich der KVT erfolgte die Prüfung durch die neun Gebietskrankenkassen (GKK) sowie durch die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB), im Bereich der FiV durch 40 Finanzämter. (TZ 2)

Zur Steuerung und Koordination der an der GPLA beteiligten Institutionen waren als Gremien der Prüfungsbeirat, der Steuerungsausschuss, das Service Jour Fixe und der Regionalbeirat eingerichtet. Das BMF, der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, die KTV sowie Städte- und Gemeindebund waren in diesen Gremien vertreten. (TZ 4)

Mit der Einführung der GPLA im Jahr 2003 wurden einheitliche Verfahrensvorschriften (GPLA-Richtlinien) implementiert. Deren Ersatz durch jeweils eigene – teils anderslautende – Vorschriften für die KVT und die FV in den Jahren 2007 bzw. 2008 widersprach dem Grundgedanken einer gemeinsamen Prüfung. (TZ 5)

Zielvorgaben

Die GPLA entstand aus einem Verwaltungsreformprojekt aus dem Jahr 2001, mit dem im Wesentlichen folgende Ziele verfolgt und Vorteile erwartet wurden:

- administrative Erleichterung und Kostenentlastung für Unternehmen (Zusammenfassung von drei zeitlich versetzten zu einem einheitlichen Prüfvorgang),
- Effizienzsteigerungen bei den einhebenden Stellen und eine Erhöhung der Prüfleistung bei gleichbleibender Prüferkapazität,
- Gleichstand der Anzahl der Prüfer bei den KVT und in der FV und nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen Reduzierung der Gesamtprüferanzahl,
- mittelfristig gleiche Prüfungsleistung mit einer geringeren Anzahl von Prüfern,
- Erhöhung der Prüfungsdichte im Bereich der Lohnsteuerprüfung,
- gezielte, treffsichere Prüfungsauswahl (Risikoanalyse) und verbesserte, laufende, automationsunterstützte Kontrolle durch die gegenseitige Übermittlung von beitrags- und abgabenrelevanten Daten,

Kurzfassung

- Erhöhung der Rechtssicherheit durch einheitliche Information und Beratung im Zuge der Prüfung für alle lohnabhängigen Abgaben,
- Angleichung der Bemessungsgrundlagen für alle lohnabhängigen Abgaben,
- Zusammenfassung der Lohnzettel der FV und Beitragsgrundlagen nachweise der Sozialversicherungen,
- Verbesserung der Prüfeffizienz und der Servicefunktion durch die Prüforgane insbesondere durch eine entsprechende Automationsunterstützung (Prüfsoftware, Risikoanalyse). (TZ 3)

Zielerreichung und Synergieeffekte

Ein Vergleich von Kennzahlen des Jahres 2001 mit jenen der Jahre 2007 und 2010 zeigte, dass das Ziel der Steigerung der Anzahl der erledigten Lohnsteuerprüfungen und damit auch der Prüfungsdichte im Bereich der Lohnsteuer nicht erreicht werden konnte. (TZ 3)

Das Mehrergebnis, das sind die aus GPLA-Prüfungen resultierenden Abgaben- und Beitragsnachforderungen, konnte von 2001 auf 2010 um rd. 67 % (von 262 Mill. EUR auf 437 Mill. EUR) bzw. jenes pro Prüfer um 45 % (von rd. 625.000 EUR auf rd. 905.000 EUR) erhöht werden. Das Mehrergebnis an Sozialversicherungsbeiträgen konnte durch Prüfer beider Institutionen um insgesamt 69 % (von 141 Mill. EUR auf 238 Mill. EUR) erhöht werden. Das Mehrergebnis aus Lohnsteuer und Dienstgeberbeitrag bzw. -zuschlag zum Familienlastenausgleichsfonds konnte von 2001 auf 2010 um rd. 44 % (von 121 Mill. EUR auf 174 Mill. EUR) erhöht werden. Dies war allerdings im Wesentlichen auf die von KVT-Prüfern durchgeführten Prüfungen zurückzuführen. (TZ 3)

Nachvollziehbare Synergieeffekte konnten durch die umfassende IT-Unterstützung mit einer einheitlichen, institutionenübergreifenden IT-Lösung mit gemeinsamer Prüfsoftware und gemeinsamem Prüfverwaltungsprogramm erreicht werden. Damit erhöhte sich teilweise die Prüfeffizienz durch Beseitigung von Doppelgleisigkeiten; die Prüfungshandlungen wurden vereinheitlicht und nachvollziehbar. Gleichzeitig erfolgte grundsätzlich eine bundeseinheitliche Auslegung und Anwendung der materiellrechtlichen Normen und eine einheitliche Information und Beratung im Sinne der Rechts-

sicherheit sowie ein automationsunterstützter Austausch der Daten. (TZ 2, 21 bis 23)

Die Unternehmen wurden durch einen statt mindestens drei Prüfungsvorgänge (Lohnsteuer-, Sozialversicherungs- und Kommunalsteuerprüfung) entlastet. (TZ 3)

Die Produktivitätssteigerungspotenziale und Synergieeffekte der GPLA wurden jedoch nicht zur Gänze genutzt, weil das Potenzial im jeweils anderen Prüfungsbereich (KVT bzw. FV) nicht ausgeschöpft wurde: Die Prüfer konnten im neuen Prüfungsbereich Mehrergebnisse nicht in jenem Ausmaß erzielen wie im Stammbereich. So war z.B. das Mehrergebnis SV-Beiträge je KVT-Prüfer um das rund Dreifache höher als jenes der FV-Prüfer. Unterschiedliche Organisationsstrukturen sowie Zielgrößen für das Mehrergebnis erschwerten zudem die Koordination, den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit. (TZ 3, 36)

Auch das Ziel der Erhöhung der Prüfleistung bei gleichbleibender Prüferkapazität wurde aufgrund der neuen Prüffelder nicht erreicht. Die unterschiedlichen Mehrergebnisse im jeweils anderen Gebiet zeigten, dass noch Wissensdefizite bzw. andere Defizite, wie eine unterschiedliche Informationsbasis für die Prüfung, bestanden. (TZ 3, 36)

Der Gleichstand der Prüferanzahl wurde nicht erreicht; auch bei der Treffsicherheit der Risikoanalyse bestanden noch Potenziale. (TZ 3, 27, 32)

Das Ziel der Angleichung der Bemessungsgrundlagen für lohnabhängige Abgaben wurde nicht erreicht. (TZ 3, 43)

Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen

Die Vereinfachung und Harmonisierung der von der GPLA betroffenen Rechtsgebiete sowie die Angleichung der steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Bemessungsgrundlagen unterblieben. Damit blieben Synergieeffekte und erhebliche Einsparungspotenziale ungenützt. Statt zu einer Harmonisierung der Rechtsgebiete kam es zu einem Anstieg der Komplexität. Komplexe Rechtssysteme erschweren und verteuern deren Vollzug für die Rechtsanwender in der Wirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung und senken die Steuermoral sowie die Akzeptanz der rechtlichen Vorgaben. (TZ 43)




Kurzfassung

Die Förderung von Arbeitnehmergruppen über das Instrument versicherungsrechtlicher Ausnahmebestimmungen führte zu einer kaum durchschaubaren Anhäufung und Unübersichtlichkeit der Beitragsgruppen von 104 im Jahr 1989 auf 361 im Jahr 2009. Die Überprüfung der korrekten Einstufung aller Arbeitnehmer führte zu einem hohen Aufwand für die Prüforgane und konnte aufgrund begrenzter zeitlicher Ressourcen oftmals nur stichprobenartig wahrgenommen werden. (TZ 43)

Organisationsstrukturen

Die Organisationsstrukturen der KVT waren annähernd einheitlich gestaltet, ebenso deren hierarchische Entscheidungskompetenzen. Demgegenüber war die FV uneinheitlich organisiert. Dies wirkte sich auf die mit der Einführung der GPLA erwarteten Synergieeffekte nachteilig aus, weil die dezentrale, uneinheitliche Organisationsstruktur in der FV die Koordination zwischen den KVT und der FV erschwerte. (TZ 12)

Die unterschiedlichen Organisationsstrukturen verdeutlicht folgende Gegenüberstellung (TZ 6):

Bereich	KVT	FV
Bundesweite Steuerung	Hauptverband	BMF
Regionale Organisation und hierarchische Entscheidungskompetenz	WGKK NÖGKK OÖGKK STGKK KGKK BGKK SGKK TGKK VGKK VAEB	Steuer- und Zollkoordination in 5 Regionen 40 Finanzämter 
Standort und organisatorische Eingliederung der Prüfer	Alle Prüfer sind am Standort der 10 KVT 	Finanzämter haben 1 bis 5 Standorte Prüfer sind auf Standorte verteilt 
Organisatorische Leitung und fachliche Unterstützung	Einheitlich durch Abteilungs- bzw. Gruppenleitung	Uneinheitliches und unübersichtliches Mischsystem: Teamleiter Teamexperte Fachexperte
Unterstützung durch Innen- und Erhebungsdienst	Grundsätzlich in JEDER KVT vorhanden	Grundsätzlich NICHT gegeben
GPLA-spezifische IT-Unterstützung	Einheitlich und zentral in JEDER KVT vorhanden	Uneinheitlich und dezentral als Zusatzfunktion der Prüfer
Produktive Prüfungszeit	GPLA-Prüfer grundsätzlich NICHT für Zusatzaufgaben vorgesehen	GPLA-Prüfer grundsätzlich für Zusatzaufgaben vorgesehen
Gegenseitiger Wissenstransfer und Informationsfluss (Vernetzung)	Nur teilweise institutionalisiert und unzureichend	Nur teilweise institutionalisiert und unzureichend

Quelle: RH

Der Hauptverband konnte, anders als das BMF, keine einheitlichen organisatorischen Vorgaben an die KVT richten. (TZ 7)

Die Prüfer waren am Standort der jeweiligen KVT in einer GPLA-Abteilung unter einheitlicher Leitung eingegliedert und fanden dort auch fachliche Unterstützung. Demgegenüber waren die FV-Prüfer dezentral und uneinheitlich in den Teams Betriebsveranlagung der Finanzämter, zum Teil auf bis zu fünf Standorte, verteilt. Die bundesweit nicht lückenlos gesicherte fachliche Unterstützung leisteten spezielle Prüfer – die Teamexperten Spezial – neben ihrer eigentlichen Prüftätigkeit. Auch der Amtsfachbereich konnte die GPLA-Prüfer nicht umfassend unterstützen, weil er vielfach nicht auf GPLA-Agenden spezialisiert war. Dies hatte zur Folge, dass

Kurzfassung

eine einheitliche, zentrale GPLA-Leitung durch einen kompetenten Ansprechpartner ebenso wenig gewährleistet war wie eine fachliche Unterstützung der GPLA-Prüfer der FV. Den jeweiligen KVT stand kein mit weitreichenden Kompetenzen ausgestatteter Ansprechpartner aus der FV gegenüber. (TZ 8, 9)

Allerdings hatte die FV – im Gegensatz zu den KVT – einen bundesweiten Fachbereich Lohnsteuer als zentralen österreichweiten fachlichen Ansprechpartner für die GPLA eingerichtet. (TZ 9)

Die KVT setzten Innendienst- und Erhebungspersonal zur Unterstützung der GPLA-Prüfer ein. In der FV erledigten überwiegend GPLA-Prüfer selber die administrativen Aufgaben, obwohl laut Erlass des BMF aus 2004 diese Aufgaben von (Innendienst-)Mitarbeitern zu erledigen waren. Auch war in der FV kein eigenes Personal für Erhebungen vorgesehen. Dadurch sowie durch die Zusatzaufgaben der Prüfer als IT-Unterstützer und als Teamexperten Spezial war die produktive Prüfungszeit der FV-Prüfer um fast ein Fünftel geringer als jene der KVT-Prüfer. (TZ 10)

Zudem hemmte die dezentrale Struktur der Finanzämter den Informationsfluss und Wissenstransfer – die beide ohnedies in verschiedenen Prüfungsbereichen Mängel aufwiesen – zwischen den KVT und der FV. (TZ 11)

IT-Unterstützung

Ein einheitlicher Ablauf im Rahmen des eigentlichen Prüfprozesses konnte grundsätzlich durch die im Jahr 2006 eingeführte gemeinsame Prüfsoftware sowie das Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 erreicht werden. Diese führte zu nachvollziehbaren Synergieeffekten für beide Institutionen und gewährleistete einen strukturierten, nachvollziehbaren Ablauf der Prüfungshandlungen. Trotz laufender Verbesserungen unter Berücksichtigung der Prüfererfahrungen bestand noch Verbesserungspotenzial hinsichtlich der Leistungsfähigkeit – vor allem bei der Prüfung von Großbetrieben – sowie der automatischen Überspielung von in anderen IT-Anwendungen aufbereiteten Datensätzen. Die händische Eintragung dieser Daten kostete wertvolle Ressourcen der GPLA-Prüfer. Weiters stand den Prüfern eine Datenanalysesoftware zur Verfügung. Die Prüfer vermerkten jedoch deren Verwendung zum Teil nicht elektronisch. (TZ 21 bis 23)

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Entgegen dem Grundgedanken der gemeinsamen Prüfung und dem sparsamen Ressourceneinsatz bestanden zwei elektronische Archive – eines in den KVT, auf das auch die Prüfer der FV Zugriff hatten, und eines in der FV. Die elektronischen Archive waren für die Ablage der Ergebnisdaten und weiterer eingescannter Prüfungsunterlagen eingerichtet. Die Archivinhalte waren hinsichtlich Qualität und Quantität der zur Verfügung gestellten Daten, die Archive selbst hinsichtlich Anwenderfreundlichkeit und Struktur sehr unterschiedlich. Die Archivierung durch die KVT war nicht geregelt. Sie erfolgte oftmals mehrere Wochen nach Abschluss der Prüfung und lückenhaft. Die Prüfer der FV archivierten die Unterlagen unmittelbar nach Abschluss der Prüfung und hatten eine Archivierungsvorgabe zu befolgen. (TZ 15, 18, 24, 39)

Ablauforganisation

Trotz der grundsätzlichen Vereinheitlichung des Prüfungsablaufs durch die Prüfsoftware bestanden weiterhin Abläufe, welche Ineffizienzen förderten und den Synergieeffekten bzw. dem Grundgedanken einer gemeinsamen Prüfung entgegenstanden. (TZ 20)

Mangelhafte Abgleiche der Grunddaten im Vorfeld der Prüfung führten zu umfangreichen Verzögerungen der Prüfungen, weil diese dadurch von den Prüfern selbst durchgeführt werden mussten. (TZ 15)

Auch nahmen die beteiligten Institutionen bewusst Informationsdefizite in Kauf, weil auf prüfungsrelevante Daten der anderen Institution kein Zugriff möglich war. So hatten die KVT und FV grundsätzlich keine Kenntnis des in Papierform aufliegenden Kontrollmaterials der jeweils anderen Institution. Die Folge war mangels eines gemeinsamen Informationsspeichers eine uneinheitliche Ausgangssituation zu Prüfungsbeginn. Überdies war – mit der Begründung des Steuergeheimnisses – der Zugriff für die KVT-Prüfer auf die im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 der FV vorhandenen Daten über Betriebsprüfungen gesperrt, obwohl sie als Sachverständige der FV tätig waren. (TZ 15, 22)

Entgegen dem Grundgedanken der gemeinsamen Prüfung erfolgte – über Beschluss des Prüfungsbeirats vom April 2004 – auch die Prüfung der Sozialversicherungs-Beiträge und Lohnabgaben insolventer Unternehmen seit 2004 in getrennten Prüfungsvorgängen durch die KVT (SV-Beiträge) und die FV (Lohnabgaben), wodurch es zu Doppelgleisigkeiten kam. Eine Evaluierung der Vor- und Nachteile dieser Trennung fand nicht statt. (TZ 16)

Kurzfassung

Gemischte Teamprüfungen, das waren institutionenübergreifende GPLA mit Prüfern der KVT und der FV, waren bundesweit die Ausnahme. Die geringe Bereitschaft, gemischte Teamprüfungen durchzuführen, lag am nicht ausgereiften System der Zuordnung der Mehrergebnisse und an einer höheren Bindung von Prüfungsressourcen. (TZ 17)

Nach einer GPLA fanden fallweise Korrekturen des Prüfungsergebnisses des Prüfers der anderen Institution in Form von Prüfungsberichtigungen durch die KVT oder im Rahmen von Berufungen durch die FV statt, zum Teil ohne den mit der GPLA befassten Prüfer einzubinden. Über den Ausgang der Prüfungsberichtigung bzw. der Berufung war zwischen den Institutionen grundsätzlich kein Informationsaustausch vorgesehen. (TZ 19)

Risikomanagement

Gemäß den GPLA-Richtlinien war darauf zu achten, dass die Prüfung eines Unternehmens nicht in unmittelbarer Folge derselben Behörde oder demselben Prüfer zugeteilt wurde (= Prinzip der wechselnden Prüfungszuständigkeit). Die Zuteilung der Fälle auf KVT und FV erfolgte in der Praxis durch Aufteilung der Arbeitgeberakte auf KVT- und FV-Pools, aus der die Institutionen dann die Fälle für ihre Jahresprüfungspläne auswählten. In den im Bereich der KVT geltenden Vorschriften (GPLA-Grundsätze) war diese wechselnde Prüfungszuständigkeit nicht enthalten. (TZ 25)

Die Prüfungszuständigkeit der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) war weder klar noch verbindlich definiert noch war die theoretische Abgrenzung der Prüfungszuständigkeit eindeutig in der Praxis umgesetzt und nachvollziehbar. Daher war nicht auszuschließen, dass Unternehmen ungeprüft blieben. Die ausschließliche Prüfungszuständigkeit der VAEB für Eisenbahn- und Bergbaubetriebe widersprach dem Prinzip der wechselnden Prüfungszuständigkeit. (TZ 25, 38)

Die KVT und die FV stellten mehrfach Fälle – zum Teil mehr als die Hälfte der Anzahl aller geprüften Fälle eines Jahres – auf den Prüfungsplan des laufenden Jahres, um diese für das Folgejahr in ihrem Prüfungspool zu behalten, weil sie sich ein hohes Mehrergebnis erwarteten. Durch diese „Prüffallbevorratung“ war die wechselnde Prüfungszuständigkeit nicht gewährleistet. (TZ 26)

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Der Prüfungsbeirat legte für 2009 und 2010 fest, dass 20 % der Fälle aus der Risikoauswahl (Fälle mit einem hohen abgaben- oder sozialversicherungsrechtlichen Risiko) auf den Prüfungsplan der KVT und der FV zu setzen waren. Diese Vorgabe erfüllte nur die FV im Jahr 2010. Obwohl der Anteil der Risikoauswahlfälle stieg, blieben die daraus erzielten Mehrergebnisse hinter den Zuwächsen der aus der Risikoauswahl stammenden Prüffälle zurück, weil vor allem die Fallauswahl aus der Risikoliste willkürlich erfolgte und die Treffsicherheit der Risikoanalyse angezweifelt wurde. Außerdem verzerrten jene Fälle die Statistik, die zwar in der Risikoliste enthalten waren, aber – weil als Einzelauswahlfälle auf den Prüfungsplan gesetzt – als Einzelauswahl gewertet wurden. (TZ 27)

Die Anzahl der durch die KVT geprüften Fälle verringerte sich von 2007 bis 2010 um 14 %. Dies war auf eine Verlagerung der Fallverteilung von Klein- auf Großbetriebe zurückzuführen. Gegenläufig entwickelte sich die Verteilung der Prüffälle bei der FV: Mit der Erhöhung der Fallzahl bei Kleinbetrieben ging eine Verringerung der geprüften Fälle bei Groß- und Mittelbetrieben einher. In Summe erhöhte sich dadurch die Anzahl der Prüffälle bei der FV von 2007 bis 2010 um 5 %. (TZ 28)

Dies hatte eine Verringerung der Prüfungsdichte in den Jahren 2007 bis 2010 um rund einen Prozentpunkt und einen Anstieg des Prüfungsintervalls im Durchschnitt um zwei auf 14 Jahre zur Folge; das Prüfungsintervall war bei Kleinbetrieben am höchsten. Damit konnte das bei Einführung der GPLA angestrebte Ziel einer Erhöhung der Prüfungsdichte im Bereich der Lohnsteuerprüfung nicht erreicht werden. Überdies wurden Insolvenzfälle bei der Berechnung der Prüfungsdichte doppelt gezählt, sofern die Unternehmen im selben Jahr sowohl von den KVT als auch von den FV geprüft wurden. Bei Bereinigung der Datenbasis würde sich das Prüfungsintervall um ein weiteres Jahr auf 15 erhöhen. Die vorhandenen Aufzeichnungen ließen eine Trennung der Prüfungsdichte für KVT und FV nicht zu. Dadurch war eine gezielte Steuerung nicht möglich. (TZ 28)

Controlling

Für die vom Prüfungsbeirat festgelegten Ziele der Intensivierung der Prüftätigkeit und der Optimierung der GPLA-Mehrergebnisse bestanden quantifizierbare Zielwerte. Beide Institutionen hatten gleich viele Fälle pro Jahr zu prüfen. Dabei zählte jeder Fall unabhängig von der Betriebsgröße gleich, obwohl die Betriebsgröße das Ausmaß der eingesetzten Personalressourcen beeinflusste. Die Prüfer

Kurzfassung

der FV konnten die Zielvorgabe der zu prüfenden Fälle im Gegensatz zu jenen der KVT seit 2008 nicht erfüllen. In den Jahren 2009 und 2010 entfiel rund ein Drittel der von den KVT geprüften Fälle auf Insolvenzen. Im Gegensatz dazu waren dies bei der FV nur rd. 20 %. (TZ 28, 29)

Die Zielwerte waren stark auf das Mehrergebnis fokussiert. Die Vorgabe eines solchen Zielwerts wirkte sich nachteilig auf die Erreichung einer ausgewogenen Prüfungsdichte aus, weil wegen der starken Fokussierung auf das Mehrergebnis insbesondere die generalpräventive Wirkung von Prüfungen unberücksichtigt blieb. Weiters behinderte dieser Zielwert aufgrund der Zuordnung des Mehrergebnisses zu nur einer Institution (KVT oder FV) die Zusammenarbeit zwischen KVT und FV, er förderte die Prüfungsfallbevorratung, hemmte den Informationsaustausch und erschwerte die Durchführung von gemischten Teamprüfungen. Das Mehrergebnis der Vergangenheit kann jedoch ein Indiz für die Zukunft sein, in welchem Bereich verstärkt Prüfungen durchzuführen wären. (TZ 29)

Seit Beginn der GPLA im Jahr 2003 sollten die Prüfer im eigenen Bereich 70 % und im anderen Bereich 30 %¹ ihres Mehrergebnisses erzielen. Weder die FV- noch die KVT-Prüfer erfüllten diese Zielvorgabe im Zeitraum 2007 bis 2010 durchgehend. (TZ 29)

Im Jahr 2010 erzielten die KVT rd. 45 % und die FV rd. 19 % ihres gesamten Mehrergebnisses aus Insolvenzprüfungen. Solche Mehrergebnisse waren nicht vorhersehbar und damit für Steuerungszwecke ungeeignet. (TZ 29)

Qualitative Ziele der GPLA wie Prävention, Sicherstellung versicherungsorientierter Beitragsgrundlagen oder Information und Beratung der Unternehmen blieben in den vom Prüfungsbeirat festgelegten Zielvorgaben unberücksichtigt. (TZ 29)

Die Steuerung der GPLA erfolgte durch das Kennzahlensystem „Leistungsorientierte Steuerung“ des BMF (LoS), einem ziel- und entscheidungsorientierten Reportingwesen mit standardisierten, periodischen Auswertungen von wesentlichen Kennzahlen, mit dem auf verschiedenen Führungsebenen eine Vielzahl von Informationen zur Verfügung standen. Dadurch waren über die Zielvereinbarungen hinausgehende Analysen und eine Beurteilung der Effizienz und Effektivität der GPLA möglich. (TZ 30)

¹ Die KVT-Prüfer sollten 70 % ihres Mehrergebnisses aus der Prüfung der Sozialversicherungs-Beiträge und 30 % aus jener der Lohnabgaben erzielen; bei den FV-Prüfern war es genau umgekehrt.

Laufende Qualitätssicherungsmaßnahmen für die GPLA waren standardmäßig weder auf der Seite der FV noch auf jener der KVT explizit vorgesehen. (TZ 31, 38)

Personal

Als eine Maßnahme zur Erreichung der vom Prüfungsbeirat festgelegten Ziele der Optimierung der GPLA-Mehrergebnisse und der Prüftätigkeit war – entgegen der mit der Einführung der GPLA verfolgten Zielsetzung, die Gesamtprüferanzahl nicht zu erhöhen bzw. nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen zu reduzieren – die Schaffung zusätzlicher Dienstposten vorgesehen. Die Anzahl der GPLA-Prüfer erhöhte sich von 2007 bis 2010 sowohl in den KVT (+1,5 %) als auch in der FV (+4,0 %) auf zusammen 482,4 Vollbeschäftigungsäquivalente. Die offenen Planstellen konnten jedoch in beiden Institutionen nicht besetzt und die vom Prüfungsbeirat festgelegten Personal-Sollstände (in VBÄ) in beiden Institutionen nicht erreicht werden: Die Abweichung Soll/Ist betrug im Jahr 2010 13 % bei den KVT und 12 % bei der FV. Nach den Angaben des BMF konnten bei der FV die offenen Planstellen aufgrund von Einsparungsmaßnahmen nicht besetzt werden. Im Bereich der KVT war der Aufwand für GPLA-Prüfer durch den sogenannten Verwaltungskostendeckel begrenzt. (TZ 32)

Nach den Berechnungen des RH erzielte jeder GPLA-Prüfer Einnahmen für die KVT und die FV in jedenfalls mehr als achtfacher Höhe dessen, was er kostete. Hinzu kam die Präventivwirkung und die Sicherung von Versicherungszeiten und Beitragsgrundlagen. (TZ 32)

Der geplante Gleichstand der Prüferzahl bei den KVT und der FV wurde ebenfalls nicht erreicht, weil die KVT neben ihren Prüfern über zusätzliches Innendienstpersonal zur Unterstützung der Prüfer verfügte. Im Gegensatz zu den KVT gab es in der FV kein eigenes Personal für Erhebungen. Zudem waren die GPLA-Prüfer bei den Institutionen regional ungleich verteilt. (TZ 10, 32)

Leistungskennzahlen

Trotz der Idee der gemeinsamen Prüfung war die Produktivität der beiden Institutionen sehr unterschiedlich:

Die Anzahl der Falltage je Prüfung der KVT erhöhte sich von 2007 auf 2010 um 0,6 Tage, jene der FV um 0,2 Tage. (TZ 33)

Kurzfassung

Das Mehrergebnis je Falltag ohne Insolvenzfälle erhöhte sich von 2007 auf 2010 in der FV um gesamt 36 % (von 4,40 Mill. EUR auf 5,97 Mill. EUR), bei den KVT um 39 % (von 3,54 Mill. EUR auf 4,93 Mill. EUR). Inklusive Insolvenzfälle war in der FV ein Anstieg um 25 % (von 5,01 Mill. EUR auf 6,25 Mill. EUR), bei den KVT um 34 % (von 4,96 Mill. EUR auf 6,65 Mill. EUR) zu verzeichnen. (TZ 33)

Im Jahr 2010 dauerte eine Prüfung bei den KVT um durchschnittlich zwei Wochen länger als in der FV. Die Dauer einer Prüfung vom Zeitpunkt der Erstellung des Prüfungsauftrags bis zum Prüfungsbeginn war in den KVT um durchschnittlich 18,3 Tage länger als in der FV. Im Gegensatz dazu wiesen die Prüfungen der FV eine um durchschnittlich vier Tage längere Dauer von Beginn der Prüfung bis zur Approbation auf. (TZ 33)

Grund- und Fachausbildung, Fortbildung

Die Grund- und Fachausbildung für GPLA-Prüfer erfolgte bei den KVT dezentral bei der jeweiligen Gebietskrankenkasse (GKK), in der FV zentral an der Bundesfinanzakademie. Aufgrund der stammbereichsbezogenen Grundausbildung der jeweiligen Institution bestand insbesondere bei der Fachausbildung vermehrter Wissensbedarf im Bereich der anderen Institution. Die Prüfung der Sozialversicherungs-Beiträge setzte umfassende Kenntnisse im Arbeitsrecht und lohngestaltender Vorschriften voraus. Deshalb bestand vor allem in der FV ein vermehrter Informationsbedarf für das Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen, welcher in der Fachausbildung nicht ausreichend Berücksichtigung fand. Zudem wurde entgegen dem Grundgedanken einer gemeinsamen Prüfung ein wesentliches Ziel der GPLA – die Schaffung einheitlicher Ausbildungsstandards – nicht erreicht, weil beide Institutionen ihre Fachausbildung unabhängig voneinander gestalteten. (TZ 34, 35)

Für die Fortbildung bot die Bundesfinanzakademie der FV allen GPLA-Prüfern spezielle Seminare an. Dennoch betrug der Anteil der KVT-Teilnehmer im Jahr 2010 nur 7 %. Ein gleichwertiges Angebot der KVT für FV-Prüfer bestand nicht. Bis zum Ende der Gebärungsüberprüfung führten weder die KVT noch das BMF eine Evaluierung des Wissensstands der Prüfer durch. Damit war der Bedarf für zielgerichtete Schulungen nicht bekannt. Aufgrund der je Institution völlig ungleichen Verteilung der Mehrergebnisse – nur rund ein Viertel des Gesamterfolgs wurde im jeweils anderen Prüfbereich erzielt – waren bestehende Wissensdefizite nicht auszuschließen. (TZ 34 bis 36)

Internes Kontrollsystem

Entgegen den Bestimmungen des Genehmigungserlasses des BMF aus dem Jahr 2010 waren in der FV die elektronischen Zusatzfunktionen für Teamleiterstellvertreter auch zeitlich unbefristet an Teamexperten Spezial vergeben; damit übten diese auf Dauer die Genehmigungsrechte ihrer Teamleiter aus. (TZ 37)

In den KVT war eine abschließende Genehmigung eines Prüfvorgangs durch einen Vorgesetzten nicht vorgesehen sowie ein wirksames Konzept für ein Internes Kontrollsystem nicht durchgängig vorhanden; in den KVT bestanden für Prüfer verschiedene Melde- und Informationspflichten an ihre Vorgesetzten. (TZ 38)

In der FV war hingegen die Genehmigung von Erledigungen der GPLA den Teamleitern vorbehalten – und damit das Vier-Augen-Prinzip grundsätzlich gewährleistet. Allerdings war für Teamexperten Spezial die Freigabe selbst geprüfter Fälle unter Umgehung des Vier-Augen-Prinzips technisch möglich, wenn für sie die elektronische Zusatzfunktion als Teamleiterstellvertreter angemerkt war. (TZ 38)

Weiters war das Vier-Augen-Prinzip für Fälle der VAEB in Anbetracht deren Alleinzuständigkeit für Eisenbahn- und Bergbauunternehmen und angesichts der geringen Prüferressourcen nicht gewährleistet. (TZ 38)

Einzelne von den KVT geprüfte Fälle waren zwar beendet worden, die weitere Erstellung von Rechnungen oder Bescheiden sowie die Erfassung der Fälle in den Controllingdaten unterblieben jedoch. (TZ 40)

Zusammenarbeit mit anderen Organisationseinheiten

In der FV gab es für die Schwarzarbeits- und Betrugsbekämpfung eigens eingerichtete Teams in den Finanzämtern (Kontrolle der illegalen Arbeitnehmerbeschäftigung – KIAB). Mit dem Jahr 2011 wurde diese Einheit in Finanzpolizei umbenannt. Die von den KIAB-Teams übermittelten Kontrollmitteilungen stellten für die KVT wie für die FV wertvolle Informationen dar, die zu erfolgreichen Prüfungsmaßnahmen führten. Der Informationsaustausch zwischen der GPLA und der Finanzpolizei wird mit der Umsetzung des Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes und den zusätzlichen Kontroll- und Aufsichtsbefugnissen der Finanzpolizei an Bedeutung gewinnen. (TZ 41)

Kurzfassung

Die Einhebung und Einbringung der Sozialversicherungs-Beiträge erfolgte bei den KVT durch die „Beitragseinhebung“; für die Lohnabgaben waren dafür eigene Abgabensicherungsteams in den Finanzämtern vorgesehen. Während die FV allen GPLA-Prüfern Informationen zur Einbringung automatisch im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 zur Verfügung stellte, standen den FV-Prüfern keine IT-unterstützten Informationen zum Stand der Beitragskonten zur Verfügung. Trotz der großen Bedeutung, die ein funktionierender Informationsfluss zwischen den Akteuren der Einbringung und jenen der Prüfung für die Einbringlichkeit der Nachforderungen hat, beschränkte sich der Informationsaustausch zwischen der Abgabensicherung bzw. der Beitragseinhebung und den GPLA-Prüfern der jeweiligen Partnerinstitution auf Einzelfälle und automatische Informationen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000. (TZ 42)

Auch die Zusammenarbeit zwischen den GPLA-Prüfern und der Einbringung zur Sicherung der Beitrags- bzw. Abgabenansprüche innerhalb der jeweiligen Institution war nicht durchgängig institutionalisiert und sichergestellt. (TZ 43)



BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Kenndaten zur Gemeinsamen Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben					
Rechtsgrundlagen	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010, BGBl. I Nr. 9/2010 i.d.g.F. Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F. Bundesabgabenordnung, BGBl. Nr. 194/1961 i.d.g.F. Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400/1988 i.d.g.F. Eisenbahngesetz 1957, BGBl. Nr. 60/1957 i.d.g.F. Finanzstrafgesetz, BGBl. Nr. 129/1958 i.d.g.F. Kommunalsteuergesetz 1993, BGBl. Nr. 819/1993 i.d.g.F. Bundesgesetz, mit dem das Einkommensteuergesetz 1988, das Umsatzsteuergesetz 1994, das Kommunalsteuergesetz 1993, das Neugründungs-Förderungsgesetz, das Normverbrauchsabgabengesetz, das Tabaksteuergesetz 1995, das Tabakmonopolgesetz 1996, die Bundesabgabenordnung, das Bundesgesetz zur Durchführung der EG-Beitreibungsrichtlinie (EG-Vollstreckungshilfeamtshilfegesetz – EG-VAHG), das Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz und das Kraftfahrzeuggesetz 1967 geändert werden (2. Abgabenänderungsgesetz 2002), BGBl. I Nr. 132/2002 (vom 13. August 2002): Mit Wirksamkeit 1. Jänner 2003 führte dieses Gesetz die Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben ein.				
	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2007/2010
Einnahmen aus lohnabhängigen Abgaben	in Mrd. EUR				in %
Lohnsteuer (L)	19,664	21,308	19,898	20,378	4
Dienstgeberbeitrag und Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag (DB und DZ)	4,175	4,674	4,892	5,028	20
Kommunalsteuer (KommSt)	2,238	2,359	2,342	2,421	8
Sozialversicherungsbeiträge und Umlagen (SV-Beiträge)	30,146	31,784	31,791	32,512	8
Gesamt	56,223	60,126	58,923	60,339	7
	in Mill. EUR				in %
Mehrergebnis (ME) der GPLA	297,20	320,71	385,87	436,55	47
<i>davon SV-Beiträge</i>	159,02	167,95	225,36	238,10	50
<i>davon L/DB/DZ/KommSt</i>	138,18	152,76	160,51	198,45	44
	Anzahl				in %
Anzahl der geprüften Fälle¹	27.495	27.743	25.246	25.486	-7
<i>davon durch KVT-Prüfer¹</i>	17.304	17.149	14.617	14.819	-14
<i>davon durch FV-Prüfer¹</i>	10.191	10.594	10.629	10.667	5
	Anzahl (in VBÄ)				in %
GPLA-Prüfer	469,4	477,0	473,0	482,4	3
<i>davon KVT</i>	236,2	238,8	236,6	239,8	2
<i>davon FV</i>	233,2	238,2	236,4	242,6	4

¹ inklusive Insolvenzfälle

Quellen: Bundesrechnungsabschluss, BMF, Hauptverband

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von November 2010 bis Februar 2011 die Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA). Die Prüfung des RH fand bei der Finanzverwaltung (FV) im BMF sowie bei ausgewählten Finanzämtern (Freistadt Rohrbach Urfahr; Kufstein Schwaz; Wien 1/23) und bei der OÖGKK, der TGKK und der WGKK statt. Weitere prüfungsrelevante Gespräche und Erhebungen führte der RH im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband), bei der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) und der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) durch. Ergänzend erhob der RH prüfungsrelevante Daten mittels Fragebogen bei jenen Krankenversicherungsträgern (KVT), bei denen keine Prüfungshandlungen an Ort und Stelle stattfanden (BGKK, KGKK, NÖGKK, SGKK, STGKK, VGKK, VAEB).

Die Prüfungen (Nachschauen) der Kommunalsteuer durch die Städte und Gemeinden waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2007 bis 2010.

Zu dem im November 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die überprüften Stellen zwischen Dezember 2011 und März 2012 Stellung. Die SGKK verzichtete im Jänner 2012 auf eine eigene Stellungnahme. Die KVT und der Hauptverband übermittelten jeweils eine gemeinsam erarbeitete, abgestimmte und damit großteils einheitliche Stellungnahme. Diese einheitliche Stellungnahme wird in der Folge als „Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes“ bezeichnet. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juni 2012.

Geringfügige ziffernmäßige Abweichungen im Bericht beruhen auf Rundungsdifferenzen.

(2) Ziele der Gebarungsüberprüfung waren

- die Beurteilung der Wirksamkeit der GPLA;
- die Erhebung von Synergieeffekten und Verbesserungspotenzialen;
- der Vergleich der Organisationsstrukturen, der Verfahrensabläufe, des Ressourceneinsatzes, der Ausbildung der Prüfer, des Internen Kontrollsystems und des Risikomanagements bei den KVT und in der FV sowie
- die Erhebung des Veränderungs- bzw. Abstimmungsbedarfs der abgabenrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften.

Überblick

Aufgaben und Zuständigkeit

2 (1) Die GPLA wurde mit dem zweiten Abgabenänderungsgesetz 2002 (BGBl. I Nr. 132/2002) mit Wirksamkeit per 1. Jänner 2003 eingeführt.

Bis 1. Jänner 2003 waren

- für die Lohnsteuerprüfung Organe der FV,
- für die Sozialversicherungsprüfung Organe der KVT und
- für die Kommunalsteuerprüfung Organe der Städte und Gemeinden

zuständig. Alle drei Prüfungen bezogen sich auf die gleichen Aufzeichnungen (Lohnkonten, Buchhaltung) der Unternehmen und erfolgten jeweils auf Basis getrennter Prüfungspläne und zu unterschiedlichen Zeitpunkten.

(2) Mit Einführung der GPLA erfolgte die Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben² eines Unternehmens im Regelfall in einem Prüfvorgang. Die GPLA sollte durch Zusammenfassung der drei Prüfvorgänge in einem eine administrative Erleichterung und Kostenentlastung für Unternehmen bringen. In diesem einen Prüfvorgang sollten

- die Einhaltung der Versicherungs-, Melde- und Beitragsbestimmungen der Sozialversicherung durch Prüfung der Versicherungsverhältnisse und der Ansprüche der Arbeitnehmer zur Wahrung der Interessen der Versicherten,
- die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sowie
- die korrekte Berechnung und Abfuhr der Lohnabgaben und Beiträge

sichergestellt werden.

² – Sozialversicherungsbeiträge (SV-Beiträge):

- Arbeitslosen-, Kranken-, Pensions- und Unfallversicherungsbeiträge
- Umlagen und Beiträge, die von den Krankenversicherungsträgern treuhändisch eingehoben werden (Arbeiter- und Landarbeiterkammerumlage, Beiträge zur Betrieblichen Mitarbeitervorsorge und zum Insolvenz-Entgelt-Fonds, Nachtschwerarbeitsbeitrag, Schlechtwetterentschädigungsbeitrag, Wohnbauförderungsbeitrag)
- Lohnabgaben: Lohnsteuer, Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds, Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds und Kommunalsteuer

Überblick

Die Prüfung erfolgte entweder durch Prüforgane der KVT oder der FV bzw. im Rahmen gemeinsamer Teamprüfungen von KVT und FV. Die Prüfer der KVT und der FV hatten daher ab 2003 neben den bisherigen auch die Abgaben der jeweils anderen Institution sowie die Kommunalsteuer für die Städte und Gemeinden zu überprüfen.

(3) Im Bereich der KVT erfolgte die Prüfung durch die neun Gebietskrankenkassen (GKK) sowie durch die VAEB, im Bereich der FV durch 40 Finanzämter³. Die Zuständigkeit leitete sich grundsätzlich vom Ort der Betriebsstätte der Unternehmen ab. In der FV bestand allerdings eine Sonderzuständigkeit für Finanzämter mit erweitertem Aufgabekreis⁴; die VAEB war bundesweit für Arbeitnehmer bei Eisenbahn- und Bergbauunternehmen zuständig.

Die Prüfung der Lohnabgaben der bei der BVA Versicherten war in die GPLA nicht eingebunden. Die lohnabhängigen Abgaben wurden in getrennten Prüfungsgängen durch die BVA und die Finanzämter geprüft.

(4) Die Prüfer der KVT und der FV blieben dienstrechtlich ihren jeweiligen Behörden unterstellt; sie wurden bei ihren Prüfungen auch für die jeweils andere Behörde tätig und wirkten als deren Sachverständige. Die bei den Prüfungen erhobenen Ergebnisse wurden der jeweils zuständigen Behörde, also dem KVT, dem Finanzamt und der Stadt bzw. Gemeinde, übermittelt. Jede Behörde war – so wie vor der Einführung der GPLA – für die weiteren Verfahrensschritte im eigenen Bereich zuständig, wie etwa für die Bescheiderstellung, für das Rechtsmittelverfahren sowie für die Einhebung der Abgaben und Beiträge.

(5) Die bundesweiten Einnahmen aus den der GPLA unterliegenden lohnabhängigen Abgaben betragen im Jahr 2010 60 Mrd. EUR.

Entstehung und Ziele der GPLA

3.1 (1) Die GPLA entstand aus einem Verwaltungsreformprojekt aus dem Jahr 2001, mit dem folgende, nicht rechtsverbindliche Ziele verfolgt und folgende Vorteile erwartet wurden:

- Entlastung der Wirtschaft: administrative Erleichterung für Unternehmen und Kostenentlastung durch einen statt bisher mindestens drei Prüfungsgänge;
- Entfall der Kosten für die Kommunalsteuerprüfung für Städte und die Gemeinden (Einsparung von rd. 100 Prüfern);

³ Das sind alle Finanzämter Österreichs mit Ausnahme des Finanzamtes für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel.

⁴ gem. § 15 Abs. 1 AVOG 2010

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

- Effizienzsteigerung durch Synergieeffekte bei den einhebenden Stellen verbunden mit geringerem Sach- und Personalaufwand;
- Gleichstand der Anzahl der Prüfer bei den KVT und in der FV; es wurde keine Erhöhung der Gesamtzahl der Prüfer, sondern nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen eine Reduzierung der Gesamtprüferanzahl angestrebt;
- Zusammenfassung der Lohnzettel der FV und Beitragsgrundlagennachweise der Sozialversicherungen⁵;
- Angleichung der Bemessungsgrundlagen für alle lohnabhängigen Abgaben.

(2) Mit der Gesetzgebung im Jahr 2002 wurden die im Verwaltungsreformprojekt formulierten Ziele konkretisiert und ergänzt: Die Vereinfachung der Überprüfung lohnabhängiger Abgaben sollte⁶ neben der Verminderung der administrativen Belastung der Unternehmen erhebliche Synergieeffekte in der Verwaltung bringen:

- Erhöhung der Prüfleistung bei gleichbleibender Prüferkapazität;
- mittelfristig gleiche Prüfungsleistung mit einer geringeren Anzahl von Prüfern;
- Erhöhung der Prüfungsdichte im Bereich der Lohn- und Kommunalsteuerprüfung (zur Sicherung der versicherungsrechtlichen Ansprüche der Beschäftigten wird eine lückenlose Anschlussprüfung angestrebt);
- gezielte, treffsichere Prüfungsauswahl (Risikoanalyse) und verbesserte, laufende, automationsunterstützte Kontrolle durch die gegenseitige Übermittlung von beitrags- und abgabenrelevanten Daten;
- Erhöhung der Rechtssicherheit durch einheitliche Information und Beratung im Zuge der Prüfung für alle lohnabhängigen Abgaben;

⁵ Mit dem Lohnzettel und dem Beitragsgrundlagennachweis geben Dienstgeber der jeweiligen Institution nach Ablauf eines Kalenderjahres die Lohnsteuer- bzw. Sozialversicherungsgrundlagen der einzelnen Arbeitnehmer bekannt.

⁶ laut den Erläuterungen zur Regierungsvorlage (RV 1175 d.B. XXI. GP NR) sowie weiteren parlamentarischen Unterlagen (Bericht des Finanzausschusses 1202 d.B. vom 26. Juni 2002)

Überblick

- Verbesserung der Prüfeffizienz und der Servicefunktion durch die Prüforgane insbesondere durch eine entsprechende Automationsunterstützung (Prüfsoftware, Risikoanalyse).

(3) Die mit der Einführung der GPLA in Geltung gesetzten GPLA-Richtlinien (GPLA-RL) enthielten den Grundsatz, eine geeignete Fallauswahl und eine lückenlose Anschlussprüfung anzustreben.

(4) Im Gegensatz zum ursprünglichen Ziel (2001/2002) des GPLA-Reformprojekts – gleichbleibende bzw. verminderte Prüferkapazitäten – sahen die Zielvorgaben des Prüfungsbeirats – dem für die strategische Steuerung und Zielfestlegung verantwortlichen Gremium der GPLA – im vom RH überprüften Zeitraum ab dem Jahr 2007 die Schaffung zusätzlicher Dienstposten zur Erhöhung der Prüfungsdichte und als Maßnahme zur Erreichung der vom Prüfungsbeirat festgelegten Ziele der Optimierung der GPLA-Mehrergebnisse und der Prüftätigkeit vor (siehe TZ 32).

(5) Eine Gegenüberstellung der Kennzahlen vor der Einführung der GPLA (aus dem Jahr 2001⁷) und jener der Jahre 2007 und 2010⁸ zeigt folgendes Bild:

⁷ Der RH zog als Vergleichsjahr das Jahr 2001 heran, weil im Jahr 2002 bereits erste Schulungsmaßnahmen und Vorbereitungshandlungen für die Einführung der GPLA stattfanden und die Ressourcen damit nicht mehr zur Gänze für die Prüftätigkeit zur Verfügung standen.

⁸ Der RH zog weiters als Vergleichszeiträume den Beginn und das Ende des vom RH überprüften Zeitraumes heran, um Aussagen über die Entwicklung in diesem Zeitraum treffen zu können.

Tabelle 1: Kennzahlenvergleich vor/nach GPLA

	2001	2007	2010	Veränderung 2001/2010
	Anzahl			in %
Lohnsteuerprüfungen¹	21.241	–	–	– 2
gemeinsame Prüfungen²	–	23.067	20.763	
<i>davon durch Prüfer der KVT²</i>	–	12.876	10.096	–
<i>davon durch Prüfer der FV</i>	21.241	10.191	10.667	– 50 ³
	in Mill. EUR			in %
Mehrergebnis	261,78 ⁴	297,20 ⁵	436,55 ⁵	67
<i>davon SV-Beiträge</i>	140,66	159,02	238,10	69
<i>davon L, DB, DZ</i>	121,12	117,11	174,29	44
<i>davon KommSt</i>	– ⁴	21,07	24,16	–
	Anzahl in VBÄ			in %
Prüfer Gesamt	418,6	469,4	482,4	15
<i>davon Prüfer KVT</i>	244,6	236,2	239,8	– 2
<i>davon Prüfer FV⁶</i>	174,0	233,2	242,6	– ⁵
ME/Prüfer (VBÄ)	in EUR			in %
Gesamt	625.343	633.089	904.886	45
Prüfer KVT	575.063	686.848	1.036.309	80
Prüfer FV	696.017	578.641	775.012	11

¹ Hinsichtlich der Sozialversicherungs-Prüfungen lagen für 2001 keine vergleichbaren Referenzdaten vor, da diese vor Einführung der GPLA anhand der geprüften Dienstgeberkonten erfasst wurden.

² ohne Insolvenzfälle bei den KVT (2007: 4.428, 2010: 4.723), die keine Lohnsteuerprüfungen betrafen

³ Mit Einführung der GPLA erhielten die Prüfer der FV neue Prüfgebiete, wodurch sich die verfügbaren Ressourcen für die reine Lohnsteuerprüfung verringerten.

⁴ exklusive KommSt; für das Jahr 2001 lagen keine Daten vor, da die Kommunalsteuerprüfung damals nicht von den vom RH im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung überprüften Institutionen (den KVT und der FV), sondern durch die Städte und Gemeinden bzw. deren Beauftragte erfolgte

⁵ inklusive KommSt

⁶ Für das Jahr 2001 lag nur die Anzahl der VBÄ von jenen Personen vor, die in Hauptfunktion als Lohnsteuerprüfer tätig waren, weshalb die Vergleichbarkeit eingeschränkt ist.

Quellen: BMF, Hauptverband, eigene Berechnungen des RH

Der Kennzahlenvergleich ergab:

- Die Anzahl der erledigten Lohnsteuerprüfungen konnte nicht gesteigert werden.
- Das Mehrergebnis insgesamt konnte von 2001 auf 2010 um rd. 67 % bzw. jenes pro Prüfer um 45 % erhöht werden. Da die Prüfung der Kommunalsteuer (KommSt) vor Einführung der GPLA den Städten

Überblick

und Gemeinden oblag, war diese in der Darstellung für das Jahr 2001 nicht enthalten. Die Erhöhung des Mehrergebnisses von 2001 auf 2010 betrug somit – ohne Berücksichtigung der KommSt – 58 %.

- Das Mehrergebnis an SV-Beiträgen konnte durch Prüfer beider Institutionen um insgesamt 69 % erhöht werden.
 - Das Mehrergebnis aus Lohnsteuer (L), Dienstgeberbeitrag (DB), Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag (DZ) konnte von 2001 auf 2010 um rd. 44 % erhöht werden. Dies war allerdings im Wesentlichen (mit rd. 50,12 Mill. EUR) auf die von Prüfern der KVT durchgeführten Prüfungen zurückzuführen.
 - Die Anzahl der Prüfer erhöhte sich um 15 %. Dies war auf einen Anstieg der Prüfer in der FV zurückzuführen. Die Vergleichbarkeit ist jedoch eingeschränkt, da für das Jahr 2001 für die FV nur die Anzahl der VBÄ von jenen Personen vorlag, die in Hauptfunktion als Lohnsteuerprüfer tätig waren.
 - Es zeigte sich auch, dass die Prüfer im jeweils neuen Prüfungsbereich nicht Mehrergebnisse in jenem Ausmaß erzielen konnten wie im Stammbereich. Vergleicht man die Mehrergebnisse je Prüfer des Jahres 2010, so war das Mehrergebnis L, DB, DZ, KommSt je Prüfer der FV um 58 % (44 % ohne Insolvenzprüfungen) höher als jenes der Prüfer der KVT. Umgekehrt war das Mehrergebnis SV-Beiträge je Prüfer der KVT um rund das Dreifache (64 % ohne Insolvenzprüfungen) höher als jenes der Prüfer der FV (siehe auch TZ 36).
- 3.2** Der RH beurteilte die Erreichung der wesentlichen mit der GPLA in den Gesetzesmaterialien definierten und vom RH für diese Gebarungsüberprüfung abgeleiteten Ziele und Synergieeffekte (diese Beurteilung zeigt ein Gesamtbild der GPLA und nicht der einzelnen Institutionen):

Tabelle 2: Zielerreichung

Ziele bzw. Synergien GPLA laut Verwaltungsreformprojekt bzw. Gesetzesunterlagen ¹	Ziel erreicht	Ziel teilweise erreicht	Ziel nicht erreicht	TZ
Entlastung der Wirtschaft	X			2
Umfassende IT-Unterstützung	X			21-23
Effizienzsteigerung – Beseitigung von Doppelgleisigkeiten		X		2, 15-19, 21-23
Bundeseinheitliche Auslegung und Anwendung der Normen, einheitliche Information und Beratung	X			2, 20-22
Automationsunterstützter Austausch der Grunddaten	X			21
Gleichbleibende bzw. verminderte Prüferkapazität			X	32
Faktischer Gleichstand der Prüfer – Unterstützung der Prüfer			X	10, 32
Erhöhung der Fallanzahl und der Prüfungsdichte			X	28
Treffsichere Risikoanalyse		X		27
Organisationsübergreifende Zusammenarbeit		X		15-19, 26, 29, 35, 36, 41, 42
Angleichung der Bemessungsgrundlagen für lohnabhängige Abgaben			X	43
Abgeleitete bzw. nachfolgende Ziele bzw. Synergien				
Vereinheitlichung und Nachvollziehbarkeit der Prüfungshandlungen	X			2, 20-23
Korrelierende regionale Organisationsstruktur			X	8
Schaffung zusätzlicher Dienstposten laut Prüfungsbeirat			X	32
Fachliche Unterstützung der Prüfer		X		9
Einheitlicher Wissensstand – Aus- und Fortbildung			X	34-36
Einheitliche fallbezogene Information für die Prüfung			X	11, 15, 18, 22, 29

¹ Unterlagen zum Verwaltungsreformprojekt 2001 und Erläuterungen zur Regierungsvorlage (RV 1175 d.B. XXI. GP NR) sowie Bericht des Finanzausschusses 1202 d.B. vom 26. Juni 2002

Quelle: RH

Überblick

- Nach Ansicht des RH konnten die Produktivitätssteigerungspotenziale und Synergieeffekte der GPLA noch nicht zur Gänze genutzt werden, weil das Potenzial im jeweils anderen Prüfungsbereich noch nicht ausgeschöpft wurde und die unterschiedlichen Organisationsstrukturen sowie Zielgrößen für das Mehrergebnis die Koordination, den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit erschwerten.
- Die Prüfergebnisse pro Prüfer konnten zwar erhöht werden, allerdings bestand noch Potenzial vor allem im jeweils anderen Bereich.
- Auch das Ziel der Erhöhung der Prüfleistung bei gleichbleibender Prüferkapazität konnte aufgrund der neuen Prüffelder noch nicht erreicht werden (siehe TZ 36).
- Die Zielvorgaben des ursprünglichen GPLA-Reformprojekts – gleichbleibende bzw. verminderte Prüferkapazitäten – konnten nicht erreicht werden. Demgegenüber sahen die Zielvorgaben des Prüfungsbeirats die Schaffung zusätzlicher Dienstposten vor. Damit wich der Prüfungsbeirat von den in den Gesetzesmaterialien enthaltenen Zielen ab. Die Ziele des Prüfungsbeirats wurden ebenso wenig erreicht, weil der Personalstand gegenüber 2001 zwar erhöht wurde, die vom Prüfungsbeirat festgelegten Planstellen jedoch nicht besetzt werden konnten.
- Die unterschiedlichen Mehrergebnisse im jeweils anderen Gebiet zeigen, dass noch Wissensdefizite bzw. andere Defizite, wie eine unterschiedliche Informationsbasis für die Fallauswahl einerseits und für die Prüfung selbst andererseits, bestanden.

Zur Beurteilung der Zielerreichung im Detail sei auf die Prüfungsfeststellungen der folgenden Textzahlen und die dortigen Empfehlungen verwiesen.

- 3.3** *(1) Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sei die GPLA äußerst erfolgreich. Zwei gänzlich voneinander unabhängige Institutionen (die FV und zehn KVT) hätten ohne Ausgliederung und Installation eigener Geschäftsführungen ein effizientes Verwaltungsmodell umgesetzt. Die KVT und der Hauptverband verwiesen dabei auf die Auszeichnung im Rahmen des Speyrer Qualitätswettbewerbs zur Verwaltungsreform im Jahre 2005. Speziell für die KVT habe dieser Schritt erstmalig eine einheitliche IT-Landschaft im Prüfbereich gebracht; außerdem hätten dadurch die Arbeitsabläufe einer Prüfung standardisiert durchgeführt werden können. Dies hätten einerseits die Mehrergebnisse der Prüfungen in den letzten Jahren geziegt; überdies*

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

sei die GPLA als Vorzeigeprojekt einer kosteneffizienten Verwaltungsreform zu sehen.

Durch die GPLA sei insbesondere für die Kommunen eine wesentliche Verbesserung erzielt worden. Die vorher bei den Kommunen tätigen Prüforgane (eigene Bedienstete bzw. Beauftragte) hätten weitgehend eingespart werden können. Dies habe zu einer finanziellen Entlastung der Kommunen geführt.

Die ursprüngliche Zielsetzung des Gesetzgebers, die Gesamtprüferanzahl nicht zu erhöhen bzw. nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen zu reduzieren, habe deshalb nicht erreicht werden können, weil die Kommunalsteuerprüfung als aufwändiges, neues Prüffeld Teil der GPLA geworden sei. Im Bereich der Kommunalsteuerprüfung seien ca. 100 Dienstposten bei den Kommunen eingespart worden. Außerdem habe der RH im vorliegenden Bericht richtigerweise festgestellt, dass ein GPLA-Prüfer die durch ihn entstehenden Kosten mehrfach hereinbringe (siehe TZ 32). Zudem sei im Jahre 2003 das BMSVG (Betriebliches Mitarbeiter- und Selbständigenvorsorgegesetz) geschaffen und somit der GPLA wieder ein neues Prüffeld hinzugefügt worden.

(2) Auch laut Stellungnahme des BMF sei das Verwaltungsreformprojekt GPLA trotz mancher Kritikpunkte des RH überaus gelungen. Die Gesamtbetrachtung zeige, dass es aus Organisationsentwicklungssicht innerhalb kurzer Zeit gelungen sei, zwei auf organisatorischer und technischer Ebene völlig unterschiedlich strukturierte Organisationen weitgehend zusammenzuführen; dies unter der seinerzeitigen Ausgangsprämisse möglichst geringer Eingriffe in die bestehende Aufbauorganisation und die technischen Systeme und Verfahren der beiden Organisationen.

Eine völlige Harmonisierung der Risikoanalyse und der Ablauforganisation sowie die Erzielung von gleichen Ergebnissen im jeweils anderen Bereich etc. sei aufgrund der jahrzehntelangen unterschiedlichen Kulturen der Prüforganisationen und teilweise auch aufgrund der unterschiedlichen Ausrichtungen der durch die Prüfungshandlungen angestrebten Ziele nicht erreichbar gewesen, außer man führe die beiden Prüforganisationen in einer einzigen zusammen.

Dessen ungeachtet sei das BMF stets bemüht, Empfehlungen des RH, soweit sie auch einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung zugänglich seien, zu verwirklichen (Kosten/Nutzen).

Überblick

3.4 Der RH anerkannte, dass mit der Schaffung der GPLA ein institutionenübergreifendes Verwaltungsreformprojekt in der Praxis umgesetzt werden konnte, das erhebliches Synergiepotenzial durch Beseitigung von Doppelgleisigkeiten bot.

Nach Ansicht des RH bestand aber vor allem in den Bereichen

- Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen (TZ 43),
- Zusammenarbeit und Informationsaustausch (TZ 11, 15 bis 19, 26, 29, 35, 36, 41, 42),
- Schulung zur Beseitigung der Wissensdefizite im jeweils anderen Bereich (TZ 34 bis 36) sowie
- Beseitigung von Doppelgleisigkeiten, welche dem Gedanken der Gemeinsamen Prüfung widersprachen (2, 5, 15 bis 19, 21 bis 24, 35, 36),

noch erhebliches Verbesserungspotenzial, durch welches die Effizienz dieses Verwaltungsreformprojekts weiter gesteigert werden könnte.

Gremien

4 Die Steuerung, Koordination und der Informationsaustausch der an der GPLA beteiligten Institutionen (KVT, FV, Hauptverband, Städte und Gemeinden) erfolgte durch Einrichtung folgender Gremien, die eine optimale Zusammenarbeit in strategischen Fragen und operativen Bereichen gewährleisten sollten:

Abbildung 1: Gremien GPLA



Quelle: Hauptverband

- Dem gem. § 86 Abs. 4 EStG 1988 beim BMF eingerichteten Prüfungsbeirat gehörten Vertreter der Bundesfinanzverwaltung, des BMASK, des Hauptverbandes, des Österreichischen Gemeindebundes sowie des Österreichischen Städtebundes an. Durch diese Zusammensetzung sollten die Interessen der von der GPLA betroffenen Institutionen gewahrt werden. Dem Prüfungsbeirat oblag die strategische Steuerung sowie die Festlegung der GPLA-Ziele. So legte der Prüfungsbeirat bspw. jährlich im Rahmen einer Balanced Scorecard die Zielwerte für die GPLA und die damit verbundenen Messgrößen und Maßnahmen fest, er diente zum Informationsaustausch und zur Kooperation der beteiligten Institutionen.
- Der für die budgetäre und operative Steuerung zuständige GPLA-Steuerungsausschuss bestand aus Vertretern des BMF, des Hauptverbandes, der KVT sowie aus nicht stimmberechtigten Vertretern des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes. Er bereitete die Entscheidungsgrundlagen für den Prüfungsbeirat – bspw. die Zielwerte im Rahmen der Balanced Scorecard – sowie die Jahresberichte vor.

Überblick

- Das GPLA-Service Jour Fixe diene der Abstimmung und Lösung von operativen Themen und Problemen, vor allem in Belangen der IT-Unterstützung. Mitglieder waren die Leiter der GPLA-IT-Unterstützungen der KVT und FV sowie jeweils ein IT-Koordinator der KVT und der FV.
- In jedem Bundesland war ein GPLA-Regionalbeirat eingerichtet, in dem die Abstimmung operativer Themen auf Bundeslandebene erfolgen sollte. Dieser bestand aus Vertretern der FV, der KVT des jeweiligen Bundeslands sowie aus nicht stimmberechtigten Vertretern des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes.

Verfahrensvorschriften

- 5.1** Mit der Einführung der GPLA 2003 erarbeiteten die beteiligten Institutionen als maßgebliche Verfahrensvorschriften – ergänzend zur Bundesabgabenordnung (BAO) – einheitliche Richtlinien (GPLA-RL). Darin erfolgte eine Zusammenfassung der vor Einführung der GPLA geltenden Prüfungsanweisungen der KVT und der FV. Die GPLA-RL galten für alle Behörden, die mit der Durchführung der GPLA befasst waren.

Sie wurden im Jahr 2008 im Bereich der KVT durch die Grundsätze für die Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA-Grundsätze) und im Bereich der FV durch Bestimmungen im Organisationshandbuch (OHB)⁹ 2007 ersetzt. Im OHB waren die Bestimmungen für die GPLA auf verschiedene Abschnitte verteilt. Bei einem Umfang von 610 Seiten¹⁰ erschwerte dies mangels Übersichtlichkeit die einfache und rasche Handhabung für den Rechtsanwender.

Durch diese Maßnahmen kam es wieder zu einer Trennung der Verfahrensvorschriften und zu voneinander abweichenden Regelungen (siehe auch TZ 25). So war bspw. bisher grundsätzlich ein einheitlicher Prüfungszeitraum von drei Jahren vorgesehen. Durch die neuen Bestimmungen oblag die Entscheidung über den Prüfungszeitraum der jeweils prüfenden Institution.

- 5.2** Der Ersatz der einheitlichen – für beide mit der GPLA betrauten Institutionen geltenden – GPLA-RL durch jeweils eigene Vorschriften für

⁹ Das OHB gilt seit 2007 im Bereich der Finanzverwaltung (Finanz- und Zollämter, Großbetriebsfahndung und Steuerfahndung) und wird laufend aktualisiert. Soweit verbindliche Regelungen des OHB zu bestehenden Erlässen in Widerspruch stehen, gelten die Bestimmungen des OHB. Die Bestimmungen für die einzelnen Verfahren bzw. Organisationsbereiche sind in Abschnitte aufgeteilt.

¹⁰ Fassung vom 26. November 2010

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

die Prüfer der KVT und der FV widersprach dem Grundgedanken einer gemeinsamen Prüfung. Voneinander abweichende Bestimmungen führten zu unterschiedlichen Verfahrensabläufen und standen damit einer Vereinheitlichung entgegen.

Der RH empfahl den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, aktuelle und gleichlautende Verfahrensvorschriften für die GPLA zu erarbeiten und in Kraft zu setzen. Diese einheitlichen Vorschriften wären im OHB der FV in einem eigenen Abschnitt für die GPLA zwecks übersichtlicher Darstellung und einfacherer Rechtsanwendung zu integrieren.

- 5.3 (1) Die KVT unterstützten die Empfehlung des RH, aktuelle und gleichlautende Verfahrensvorschriften für die GPLA wiederum zu erarbeiten und in Kraft zu setzen. Grundlage und Basis dafür wären die „GPLA-Grundsätze“ im Bereich der KVT, die mit dem BMF abgestimmt seien.

(2) Laut Stellungnahme des BMF würden aktuelle und gleichlautende Verfahrensvorschriften vorliegen. Erst durch die Verwirklichung der GPLA sei gewährleistet worden, dass es eine gemeinsame Verfahrensvorschrift in Form der Bundesabgabenordnung gibt. Weiters würden sich die Standards über die Prüfungsabläufe des OHB sinngemäß auch in den GPLA-Grundsätzen für die Prüfer der KVT finden. Es erfolge zudem eine periodische Abstimmung mit diesen. Das OHB orientiere sich nicht primär an Prüforganen, sondern ablauforientiert an Maßnahmen der Außenprüfung.




- 5.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass allein das Beispiel der Bestimmungen über den Prüfungszeitraum zeigte, dass die Vorschriften nicht nur nicht gleichlautend waren, sondern zum Teil auch sinngemäß voneinander abweichen. Der RH sah es daher als unumgänglich an, für die KVT und die FV absolut gleichlautende Verfahrensvorschriften in Kraft zu setzen, um die Ziele der GPLA zu erreichen.

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

- 6 Die Organisationsstrukturen der für die GPLA zuständigen Institutionen KVT und FV waren in allen Bereichen unterschiedlich. Dies verdeutlicht folgende Gegenüberstellung:

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

Abbildung 2: Vergleich der Organisationsstrukturen KVT – FV

Bereich	KVT	FV	TZ
Bundesweite Steuerung	Hauptverband	BMF	7
Regionale Organisation und hierarchische Entscheidungskompetenz	WGKK NÖGKK OÖGKK STGKK KGKK BGKK SGKK TGKK VGKK VAEB	Steuer- und Zollkoordination in 5 Regionen 40 Finanzämter 	8
Standort und organisatorische Eingliederung der Prüfer	Alle Prüfer sind am Standort der 10 KVT 	Finanzämter haben 1 bis 5 Standorte Prüfer sind auf Standorte verteilt 	8
Organisatorische Leitung und fachliche Unterstützung	Einheitlich durch Abteilungs- bzw. Gruppenleitung	Uneinheitliches und unübersichtliches Mischsystem: Teamleiter Teamexperte Fachexperte	9
Unterstützung durch Innen- und Erhebungsdienst	Grundsätzlich in JEDER KVT vorhanden	Grundsätzlich NICHT gegeben	10
GPLA-spezifische IT-Unterstützung	Einheitlich und zentral in JEDER KVT vorhanden	Uneinheitlich und dezentral als Zusatzfunktion der Prüfer	10
Produktive Prüfungszeit	GPLA-Prüfer grundsätzlich NICHT für Zusatzaufgaben vorgesehen	GPLA-Prüfer grundsätzlich für Zusatzaufgaben vorgesehen	10
Gegenseitiger Wissenstransfer und Informationsfluss (Vernetzung)	Nur teilweise institutionalisiert und unzureichend	Nur teilweise institutionalisiert und unzureichend	11

Quelle: RH

7.1 Bei den KVT war der Hauptverband als gesetzlich festgelegte Dachorganisation eingerichtet. In seinen Zuständigkeitsbereich fiel die Koordination der Aufgaben seiner Mitglieder. Auf die organisatorische Ausrichtung der KVT hatte der Hauptverband keinen Einfluss, auch wenn er im Prüfungsbeirat und im GPLA-Steuerungsausschuss mit Stimmrecht vertreten war.

Demgegenüber hatte das BMF als Zentralstelle an der gesamten Neuorganisation der GPLA maßgeblichen Anteil. Vertreter des BMF waren

im Prüfungsbeirat und GPLA-Steuerungsausschuss vertreten. Bundesweit zu beachtende organisatorische Vorgaben leitete das BMF einheitlich in Form von Anweisungen¹¹ an alle Finanzämter weiter.

- 7.2** Der RH hielt fest, dass der Hauptverband, anders als das BMF, keine einheitlichen organisatorischen Vorgaben an die KVT richten konnte.

Der RH empfahl den KVT und dem Hauptverband, dafür Sorge zu tragen, dass der Hauptverband seine Koordinierungsfunktion im Sinne der gemeinsamen Prüfung, der optimalen Nutzung der daraus resultierenden Synergieeffekte und der einheitlichen Vorgangsweise so weit wie möglich wahrnehmen kann, dies vor allem in den Bereichen Ausbildung und Schulung, Definition und Wechsel der Prüfungszuständigkeiten (insbesondere bei der VAEB), Risikomanagement und Controlling sowie Zusammenarbeit und Informationsaustausch der an der GPLA beteiligten Institutionen.

- 7.3** *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes nehme der Hauptverband seine Koordinierungsfunktion in der GPLA im Rahmen seiner gesetzlichen Möglichkeiten wahr. Eine weitergehende bundesweite Steuerung sei laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes gesetzlich nicht möglich.*

- 8.1** (1) Bei den KVT gab es in jeder GKK und damit in jedem Bundesland eine GPLA-Abteilung. Die VAEB mit Sitz in Wien verfügte über eine solche mit einer bundesweiten Sonderzuständigkeit. Am Standort der KVT waren die Abteilungen für die GPLA jeweils als eine zentrale Organisationseinheit eingerichtet. Die auf GPLA-Angelegenheiten spezialisierte Abteilungsleitung verfügte über zentrale Entscheidungskompetenzen und nahm die Vertretung nach außen in allen GPLA-Angelegenheiten wahr. Die Abteilungs- bzw. Gruppenleiter hatten auch innerhalb der GPLA-Gremien umfassende Mitbestimmungs- und Entscheidungskompetenzen.

Die Aufbauorganisation in der FV war mehrstufig gegliedert. Seit 2004 war im Zuständigkeitsbereich des BMF die in fünf Regionen eingeteilte Steuer- und Zollkoordination (SZK) eingerichtet. Während die bis dahin bestehenden sieben Finanzlandesdirektionen (FLD) mit Weisungsrecht gegenüber den Finanzämtern ausgestattet waren, lag die Kompetenz der Steuer- und Zollkoordination in der Steuerung und Unterstützung der nachgeordneten Dienststellen. Deshalb fehlte in der FV ein regionaler Ansprechpartner mit Entscheidungskompetenzen,

¹¹ Richtlinien bzw. Erlässe

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

mit dem die KVT gemeinsam einheitliche Vorgangsweisen zu den Themenbereichen der GPLA abstimmen hätten können.

Vor allem auf Ebene des GPLA-Regionalbeirats war es den jeweiligen Vertretern des Regionalmanagements der Steuer und Zollkoordination nicht mehr möglich, verbindliche Vereinbarungen hinsichtlich der GPLA mit den Vertretern der KVT zu treffen. Während die ehemals in diesem Gremium vertretene Finanzlandesdirektion als Oberbehörde Weisungen an die Finanzämter weitergeleitet hatte, konnte die Steuer und Zollkoordination den Finanzämtern die die GPLA betreffenden Vereinbarungen aus den Gremien nur zur Kenntnis bringen und deren Umsetzung mit den Vorständen vereinbaren. Die Folge waren uneinheitliche Vorgangsweisen und die Entwicklung unterschiedlicher Organisationsstrukturen in den Regionen aber auch innerhalb der Finanzämter einer Region.

(2) Bei den KVT befand sich der Dienstort aller GPLA-Prüfer am Standort der KVT. Im Bedarfsfall konnten die Prüfer Arbeitsplätze in Außenstellen benutzen.

In der FV waren 40 Finanzämter mit GPLA-Agenden befasst. Mit der Reform der Finanzämter in den Jahren 2004 und 2005 erfolgte eine Eingliederung der GPLA-Prüfer in die Teams Betriebsveranlagung und prüfung (BV-Teams)¹². Die Prüfer waren auf bis zu fünf Standorte je Finanzamt verteilt.

Gemäß einem Erlass des BMF aus dem Jahr 2004 waren die GPLA-Prüfer grundsätzlich „in einem Team angesiedelt“. Dennoch stellten die Finanzamtsvorstände, in deren Entscheidungsbereich die Teamzusammensetzungen sowie die Zuordnungen der GPLA-Prüfer zu den Standorten lagen, überwiegend Mischteams aus Mitarbeitern der Betriebsveranlagung und prüfung und GPLA-Prüfern zusammen. Die gewählten Konstellationen waren höchst unterschiedlich.

So waren die GPLA-Prüfer bspw. in den vom RH überprüften Finanzämtern wie folgt auf die BV-Teams aufgeteilt:

¹² eigenständige Organisationseinheiten u.a. mit den Schwerpunkten Veranlagung, Außenprüfung, GPLA, Erhebungen und Nachschauen



BMF BMG BMASK

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Tabelle 3: Aufteilung der GPLA-Prüfer in der FV

	Finanzamt Freistadt Urfahr Rohrbach	Finanzamt Kufstein Schwaz	Finanzamt Wien 1/23 ²
Anzahl der Standorte	3	2	1
Anzahl der GPLA-Prüfer (Köpfe) ¹	5	6	35
BV-Teams mit GPLA-Aufgaben	3	1	3
<i>davon Mischteams</i>	3	1	0
GPLA-Prüfer (Köpfe) pro BV-Team	1 bis 3	6	10 bis 14

¹ zum 31. Dezember 2010

² Das Finanzamt Wien 1/23 ist gem. § 15 AVOG 2010 für alle großen Körperschaften in der Region Wien und in der Region Ost (Niederösterreich und Burgenland) zuständig.

Quelle: BMF

Das Finanzamt Wien 1/23 verfügte als Finanzamt mit erweitertem Aufgabenkreis über drei ausschließlich mit GPLA-Agenden befasste BV-Teams.

Das Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr verfügte an jedem seiner Standorte über ein BV-Team mit GPLA-Agenden¹³. Den BV-Teams in Freistadt und Rohrbach war jeweils nur ein GPLA-Prüfer zugeordnet. Eine für das Jahr 2010 angestrebte Zusammenlegung der GPLA-Prüfer in einem Team war zur Zeit der Gebarungüberprüfung nicht abgeschlossen.

Das Finanzamt Kufstein Schwaz setzte im Jahr 2009 ein Projekt des Regionalmanagements West mit dem Ziel, alle GPLA-Prüfer in einem Team pro Finanzamt zusammenzufassen, um. Obwohl die GPLA-Prüfer an ihren Standorten verblieben, bestand fortan nur mehr ein Mischteam mit GPLA-Agenden unter einheitlicher Leitung.

8.2 Der RH erachtete das auf Bundesländerebene zentrale und einheitliche System der KVT für besser geeignet, strategische Maßnahmen zu setzen und den hohen fachlichen Anforderungen an die GPLA-Prüfer gerecht zu werden. Er wies das BMF darauf hin, dass die FV in den regionalen Gremien über keinen mit ausreichenden Kompetenzen ausgestatteten Ansprechpartner für die KVT verfügte, keine einheitliche Linie vertrat und nicht als gleichwertiger Partner der GKK auftreten konnte. Weiters beanstandete der RH die für eine gemeinsame Prüfung hinderliche Autonomie der Finanzämter, insbesondere die dezentrale, zersplitterte

¹³ Ab Mitte 2010 gab es am Standort Freistadt aufgrund einer Versetzung in den Ruhestand keinen GPLA-Prüfer.

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

und damit uneinheitliche Zuordnung der GPLA-Prüfer in den Finanzämtern.

Der RH bemängelte, dass in vielen Finanzämtern nur ein GPLA-Prüfer – als „Einzelkämpfer“ ohne jegliche fachliche Unterstützung bzw. Ansprechperson – an einem Standort tätig war, was auch im Hinblick auf die vorgesehene wechselseitige Prüfungszuständigkeit bedenklich erschien.

Der RH empfahl dem BMF, die Organisationsstrukturen der FV für die GPLA so weit wie möglich zu vereinheitlichen. Jedenfalls wären GPLA-Prüfer an den Finanzämtern in eigenen Teams unter fachkundiger Leitung zusammenzufassen. Der RH hielt darüber hinaus eine Verringerung der GPLA-Standorte bis hin zu einer Konzentrierung der Aufgaben etwa bei den sieben Finanzämtern mit erweitertem Aufgabenkreis für zweckmäßig.

8.3 *(1) Laut BMF werde es in Wien mit der Übersiedlung der Wiener Finanzämter ins Finanzzentrum Wien zu einer Konzentration der GPLA durch Einrichtung von GPLA-Sonderzuständigkeiten in zwei Finanzämtern kommen und damit der Empfehlung des RH Rechnung getragen. Das bedeute, dass Organisationsentwicklungsmaßnahmen im GPLA-Bereich in einem ersten Schritt in der Region Wien konzipiert und umgesetzt würden. Die Lösung in der Region Wien werde allenfalls auch bundesweit richtungsweisend sein, wiewohl dies noch eingehend zu analysieren sein werde.*

(2) Auch nach Ansicht des Finanzamtes Wien 1/23 werde sich das Problem der Mischteams in Wien durch die Übersiedlung in das Finanzzentrum Wien lösen.

8.4 Der RH bekräftigte dem BMF gegenüber seine Empfehlung, nach Vorliegen von Erfahrungswerten in der Region Wien auch bundesweit Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Organisationsstrukturen für die GPLA zu ergreifen.

9.1 Bei den KVT nahmen die Abteilungs- bzw. Gruppenleiter sowohl fachliche als auch organisatorische Entscheidungen wahr. Diese waren ausschließlich auf GPLA-Angelegenheiten spezialisiert. Je nach organisatorischer Eingliederung der GPLA im KVT übten sie diese Funktionen in Personalunion oder getrennt aus. Überdies standen den GPLA-Prüfern der KVT jeweils am Standort Fachexperten für die Sozialversicherung zur Verfügung.

In der FV nahmen die organisatorische und fachliche Führung der GPLA-Prüfer unterschiedliche Funktionäre wahr. Grundsätzlich oblag die organisatorische und fachliche Führung der BVTeams den Teamleitern. Abweichend davon lag etwa im Finanzamt Wien 4/5/10 die organisatorische Verantwortung für die GPLA-Prüfer bei den Teamleitern, die fachliche bei einem Fachexperten aus dem Amtsfachbereich.

Die Teamleiter in der FV konzentrierten ihre Arbeit hauptsächlich auf die betriebliche Veranlagung, die GPLA-Agenden spielten für sie größtenteils nur eine untergeordnete Rolle. Die GPLA-Prüfer erhielten deshalb von ihren Teamleitern vielfach nur eingeschränkte fachliche Unterstützung. Diese übernahmen die Teamexperten Spezial¹⁴, welche die Teamleiter zusätzlich zu ihrer Prüftätigkeit

- bei sämtlichen Organisations- und Koordinationsaufgaben, bei der Dienstaufsicht, bei Kontroll- und Lenkungsmaßnahmen sowie bei der Umsetzung von Personalunterstützungsmaßnahmen zu unterstützen und
- die Vertretung in deren Abwesenheit wahrzunehmen hatten.

Allerdings gab es für die GPLA nicht in allen Finanzämtern Teamexperten, weshalb die fachliche Unterstützung nicht bundesweit einheitlich sichergestellt war. Die Ressourcen für die fachliche Unterstützung waren in der Kapazitätsplanung nicht ausreichend berücksichtigt.

Weiters waren in den Finanzämtern für die fachliche Unterstützung die Amtsfachbereiche eingerichtet. Die dort tätigen Fachexperten betreuten überwiegend mehrere Fachgebiete, ohne vielfach für Fragen der GPLA spezialisiert zu sein. Abweichend davon verfügte etwa das Finanzamt Kufstein Schwaz im vom RH überprüften Zeitraum über keinen Fachexperten für die GPLA.

Darüber hinaus war im BMF der bundesweite Fachbereich Lohnsteuer österreichweit für Fachfragen im Bereich der GPLA zuständig. Die Fachexperten beantworteten die von den Finanzämtern und KVT gestellten Fragen und führten Schulungen durch.

Die KVT verfügten nicht über eine solche bundesweite Unterstützungseinrichtung.

9.2 Der RH kritisierte die mangelnde fachliche Unterstützung der GPLA-Prüfer in der FV. Die Doppelfunktion des Teamexperten als Prüfer

¹⁴ Diese werden in der Folge als Teamexperten bezeichnet.

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

und fachliche Ansprechperson erachtete der RH zwar als zweckmäßig, bemängelte allerdings, dass die dafür tatsächlich eingesetzten Ressourcen nicht ausreichend berücksichtigt waren.

Der RH empfahl dem BMF, den Fachsupport auf allen Ebenen der GPLA zu evaluieren und das Spezialwissen möglichst zu konzentrieren. Angesichts der umfassenden und komplexen Rechtsvorschriften, welche die GPLA zu vollziehen hat, wären eigene, nur für die GPLA zuständige Fachexperten zur Verfügung zu stellen, welche in Kompetenzzentren je Bundesland bzw. Region verantwortlich wären.

Da die KVT über keinen österreichweiten fachlichen Ansprechpartner ähnlich dem bundesweiten Fachbereich Lohnsteuer der FV verfügte, empfahl der RH den KVT und dem Hauptverband, eine derartige Funktion auf Seiten der KVT einzurichten und einen diesbezüglichen Ansprechpartner für die FV namhaft zu machen.

9.3 *(1) Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sei die Aussage des RH, dass es auf Seiten der KVT keinen Ansprechpartner für die fachliche Unterstützung der GPLA-Prüfer gebe, nicht zutreffend. In der TGKK sei für die fachliche Unterstützung aller GPLA-Prüfer ein „Help-Desk“ installiert, an den die Prüfer fachliche Anfragen richten könnten. Diese Vorgangsweise entspreche nach Ansicht der KVT dem in der FV vorhandenen bundesweiten Fachbereich.*

(2) Laut Mitteilung des BMF sei der Fachsupport im GPLA-Bereich auch Teil des angesprochenen Organisationsentwicklungsprojekts und werde entsprechend beleuchtet werden. Zwischenzeitig würden Experten den erforderlichen Fachsupport leisten.

(3) Laut Stellungnahme des Finanzamts Freistadt Rohrbach Urfahr stehe für das Fachgebiet GPLA eine Ansprechperson zur Verfügung. Zudem würden vom Fachbereich regelmäßig und bedarfsorientiert Vernetzungsveranstaltungen mit allen GPLA-Prüfern organisiert.

(4) Das Finanzamt Kufstein Schwaz wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die GPLA-Agenden im Fachbereich seit Mai 2010 durch einen Mitarbeiter wahrgenommen würden. Bis zu diesem Zeitpunkt sei die fachliche Unterstützung durch zwei Teamexperten Spezial erfolgt.

(5) Das Finanzamt Wien 1/23 bestätigte, dass ein Fachexperte je Finanzamt (Wirtschaftsraum), der nur für die GPLA zuständig sei, zu einer Verbesserung der Qualität führen würde. Nach der Übersiedlung

der Wiener Finanzämter in das Finanzzentrum Wien sollte der Fachsupport in den Finanzämtern mit Sonderzuständigkeit angesiedelt werden.

9.4 (1) Der RH wies die KVT und den Hauptverband darauf hin, dass der Help Desk in der TGKK grundsätzlich für aktuelle Problemstellungen in Zusammenhang mit fachlichen Spezialfragen zur Prüfsoftware herangezogen wurde, jedoch nicht bundesweit fachlicher Ansprechpartner war. Der Vergleich mit dem bundesweiten Fachbereich in der FV war demnach nicht zutreffend.

(2) Gegenüber dem Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr stellte der RH klar, dass die Ansprechperson im Fachbereich, wie auch in anderen Finanzämtern, überwiegend mehrere Fachgebiete zu betreuen hatte, ohne vielfach für die hochkomplexen und vielfältigen Fragestellungen der GPLA spezialisiert zu sein.

(3) Der RH entgegnete dem Finanzamt Kufstein Schwaz, dass auch seit Mai 2010 ein Teamexperte Spezial in einem BV-Team weiterhin die faktische Ansprechperson für fachliche Belange war.

10.1 (1) Den Prüfabteilungen der neun GKK standen Innendienstkräfte für administrative Tätigkeiten zur Verfügung. Der Umfang des Aufgabenbereichs der Innendienstkräfte reichte je nach interner Regelung der GKK von der Archivierung der prüfungsrelevanten Informationen (Prüfdaten) bis zu umfangreichen Prüfverwaltungstätigkeiten. Die VAEB gab an, über keinen Innendienst zur administrativen Unterstützung der GPLA-Prüfer zu verfügen.

Zusätzlich zu den GPLA-Prüfern war in sieben KVT¹⁵ ein Erhebungsdienst zur Durchführung von Erhebungen¹⁶ im Bereich der Sozialversicherung eingerichtet.

In der FV waren gemäß einem Erlass des BMF aus 2004¹⁷ administrative Aufgaben der BV-Teams von (Innendienst)Mitarbeitern zu erledigen. Die im Erlass abschließend aufgezählten Innendiensttätigkeiten und die Vor- und Nachbearbeitung der Prüffälle führten dennoch überwiegend GPLA-Prüfer durch, weil das Innendienstpersonal großteils für die Betriebsveranlagung und -prüfung eingesetzt wurde.

¹⁵ außer bei der VAEB, der OÖGKK und der KGKK

¹⁶ Diese umfassten u.a. Überprüfungen von Melde-, Versicherungs- und Beitragsdaten sowie Erhebungen im Sinne des § 42 ASVG im Innen- und Außendienst.

¹⁷ Erlass mit dem Betreff „Organisatorische Änderungen im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Prüfung der lohnabhängigen Abgaben (GPLA)“ vom 29. März 2004 (GZ 11 0101/3IV/D/04)

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

In der FV war grundsätzlich kein eigenes Personal für Erhebungen im Bereich der Lohnabgaben vorgesehen.

(2) Für alle IT-Angelegenheiten der GPLA waren in den KVT eigene Hard- und Software-Administratoren (Analytiker bzw. „EDV-Verbin-der“) tätig¹⁸.

Jedes Finanzamt verfügte über einen IT-Administrator für allgemeine Hard und Software-Angelegenheiten. Die GPLA-spezifische IT-Betreuung erfolgte durch GPLA-Prüfer¹⁹, die diese freiwillige Zusatzaufgabe neben ihrer Prüftätigkeit wahrnahmen. Die zur Verfügung stehenden Prüferressourcen wurden in der Kapazitätsplanung nicht um die zur Erfüllung dieser Zusatzaufgabe notwendigen Ressourcen gekürzt.

(3) Die Unterschiede in der fachlichen und administrativen Unterstützung der Prüfer bewirkten, dass die produktive Prüfungszeit der GPLA-Prüfer in der FV gegenüber jener der KVT geringer war. Die GPLA-Prüfer in den KVT konnten überwiegend ihren Prüfungstätigkeiten nachgehen. In der FV war das Ausmaß der Tätigkeiten für Innendienst, Erhebungsdienst und IT sowie das der Teamexperten als fachliche Unterstützung nicht bekannt. Die folgenden Auswertungen des RH zeigten, dass die GPLA-Prüfer der FV bei der Anzahl der Falltage und der geprüften Fälle je VBÄ weit unter jenen der KVT lagen.

Tabelle 4: Falltage und Fälle je VBÄ bundesweit			
	2007	2008	2009
Falltage¹ je Prüfer-VBÄ	Anzahl		
KVT	139	145	148
FV	116	121	120
Fälle je Prüfer-VBÄ (inklusive Insolvenzen)			
KVT	73	72	62
FV	44	44	45

¹ Anzahl der Tage, welche den im jeweiligen Jahr abgeschlossenen Prüfungen zuzuordnen waren.

Quellen: BMF, Hauptverband, Auswertungen des RH

¹⁸ Die Anzahl in den drei vom RH überprüften KVT reichte von einem (TGKK) bis zu drei Mitarbeitern (WGKK).

¹⁹ Key-User

Die Anzahl der durchschnittlichen Falltage war in der FV um rd. 17 % (2007 und 2008) bzw. um rd. 19 % (2009) geringer als in den KVT. Auch bei der Anzahl der Fälle blieb die FV um rd. 39 % (2007 und 2008) bzw. rd. 27 % (2009) hinter den KVT zurück.

- 10.2** Der RH hielt fest, dass die KVT für die GPLA grundsätzlich Innendienst- und Erhebungsdienst-Personal als Unterstützung für die GPLA-Prüfer einsetzten. In der FV war seit der Reform der Finanzämter grundsätzlich kein Erhebungsdienst mehr vorgesehen. Im Bereich des Innendienstes bemängelte der RH, dass die GPLA-Tätigkeiten des Innendienst-Personals in den BV-Teams ebenso wenig erfasst waren wie jene Ressourcen, die sie für die IT-Betreuung aufbrachten, weshalb der tatsächliche Arbeitsaufwand nicht erhoben werden konnte.

Der RH empfahl dem BMF, die GPLA-Prüfer der FV zur Entlastung von administrativen Tätigkeiten und damit zwecks Erhöhung der produktiven Prüfungszeit durch einen bereits im Erlass aus 2004 vorgesehenen Innendienst zu unterstützen und sämtliche Tätigkeiten der GPLA-Prüfer in der Kapazitätsplanung zu erfassen (siehe TZ 32). Er verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Außenprüfung bei den Finanzämtern“ (Reihe Bund 2005/7, TZ 7), in dem er dem BMF empfahl, dem Kernbereich der Außenprüfung größere Bedeutung beizumessen und die Falltage je VBÄ wieder zu erhöhen.

- 10.3** (1) *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sei die Aussage des RH, dass die KVT für die GPLA grundsätzlich Innendienst- und Erhebungsdienstpersonal als Unterstützung für die GPLA-Prüfer einsetzten, nicht zutreffend. Die Tätigkeit des Innendienst- oder Erhebungsdienstpersonals der KVT für die GPLA-Prüfer habe eine ausschließlich vor- und nachbearbeitende Funktion. Aufgabe sei es, den GPLA-Prüfer von prüfungsfremden Tätigkeiten zu entlasten. Der GPLA-Prüfer solle keinen Beitragsgrundlagenabgleich durchführen müssen, außer derartige Fallkonstellationen könnten weder durch den Innendienst noch durch die Tätigkeit von Erhebern abgeklärt werden.*

(2) *Das BMF wies darauf hin, dass es bestrebt sei, die Prüfer von GPLA-fremden Tätigkeiten zu entlasten; die Einrichtung eines Innendienstes analog dem der KVT erscheine aus derzeitiger Sicht (z.B.: Personalaufnahmestopp) nicht realistisch.*

(3) *Das Finanzamt Wien 1/23 erachtete die Schaffung eines Erhebungsdienstes auf Seite der FV als zweckmäßig, weil dadurch die Prüfer von anfallenden Erhebungsarbeiten für den Innendienst entlastet würden. Auch ein Back-Office für die Prüfer der FV für die Nachbearbeitung von Prüfungen (Scannen und Archivieren von Unterlagen)*

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

wäre wünschenswert, sei aber aufgrund der derzeitigen Aufbauorganisation nicht realistisch.

10.4 (1) Der RH wies die KVT und den Hauptverband darauf hin, dass er eben diese Entlastung der Prüfer in den KVT von prüfungsfremden, vor- und nachbearbeitenden Tätigkeiten als effizientere Vorgangsweise positiv hervorgehoben hatte. Die diesbezügliche ablehnende Stellungnahme war ihm daher nicht nachvollziehbar, zumal die KVT und der Hauptverband selbst diese Entlastung der GPLA-Prüfer bestätigten.

(2) Der RH anerkannte einerseits die Bestrebungen des BMF, erachtete andererseits die in den KVT praktizierte Unterstützung der Prüfer durch einen Innendienst als effizient und zweckmäßig. Er wiederholte im Hinblick auf eine effiziente Nutzung der Ressourcen dieser geschulten Fachexperten und die positiven Erfahrungen der KVT trotz der angeführten Restriktionen seine Empfehlung, die GPLA-Prüfer durch einen Innendienst von prüfungsfremden Tätigkeiten zu entlasten. Er wies darauf hin, dass zur Stärkung des Innendienstes auch ressortübergreifende Mobilitätsprogramme herangezogen werden könnten.

11.1 Ein allgemeiner und struktureller Informationsaustausch und Wissenstransfer zwischen den KVT und der FV war grundsätzlich durch die Gremien der GPLA gewährleistet. Darüber hinaus fanden Vernetzungsveranstaltungen zu ausgewählten Themen statt. Es bestanden jedoch Mängel

- bei der Prüfungsvorbereitung durch eingeschränkte Zugriffe auf prüfungsrelevantes Datenmaterial (siehe TZ 15),
- infolge der geringen Anzahl von gemischten, institutionenübergreifenden Teamprüfungen (siehe TZ 17),
- bei Prüfungsberichtigungen und Rechtsmittelerledigungen durch unterlassene gegenseitige Informationen über Inhalt und Ausgang der Verfahren (siehe TZ 19).

Nachteilig wirkten sich auch die dezentrale Struktur der Finanzämter und die verschiedenen Steuerungsebenen in der FV aus (siehe TZ 8, 9).

11.2 Der RH erachtete einen umfassenden Wissenstransfer und Informationsaustausch zwischen den KVT und der FV als Grundvoraussetzung für eine effiziente GPLA. Er wies darauf hin, dass eine funktionierende Vernetzungsstruktur Synergieeffekte schafft.

Er empfahl den KVT und dem BMF, eine gemeinsame elektronische Plattform für einen umfassenden Wissens- und Unterlagenaustausch zu schaffen, damit die GPLA-Prüfer in jeder Phase des Prüfungsprozesses über einen einheitlichen, aktuellen und vollständigen Informationsstand verfügten (siehe TZ 24).

11.3 *(1) Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sowie des BMF und des Finanzamtes Wien 1/23 sei die Empfehlung des RH bereits in Umsetzung. Sowohl die KVT als auch das BMF würden dann eine einheitliche Wissensdatenbank verwenden, die als Fachhilfe in Form einer elektronischen Plattform für den Wissensaustausch den Prüfern zur Verfügung stehe. Diese sei überarbeitet worden und solle in Kürze in die Prüfsoftware implementiert werden. Zudem wies das BMF auf die Wissensplattform im Intranet hin, die ein wesentliches Instrument für den Wissens- und Unterlagenaustausch innerhalb der FV darstelle und alle relevanten Informationen enthalte.*

(2) Nach Ansicht des Finanzamts Wien 1/23 sei der Unterlagenaustausch aufgrund von Zugriffsbeschränkungen zum Abgabeneintragungssystem der FV nicht möglich; zweckmäßig wäre die Erweiterung jener Informationen, die im Prüfungsverwaltungsprogramm allen GPLA-Prüfern zur Verfügung stehen.

11.4 Der RH wies darauf hin, dass durch die Fachhilfe zwar ein umfassender Wissensaustausch ermöglicht wurde. Aufgrund der bestehenden Mängel beim prüfungsfallbezogenen Information- und Unterlagenaustausch, der zum Teil aus eingeschränkten Zugriffsmöglichkeiten resultierte, hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, jedenfalls einen einheitlichen, aktuellen und vollständigen Informationsstand zum einzelnen Prüfungsfall für alle GPLA-Prüfer in jeder Phase des Prüfungsprozesses zu gewährleisten. Dazu wäre bspw. die vom Finanzamt Wien 1/23 vorgeschlagene Erweiterung der Informationen im Prüfungsverwaltungsprogramm BP 2000 um Informationen beider Institutionen zweckmäßig.

12.1 Die Organisationsstrukturen der KVT in allen Standorten waren annähernd einheitlich gestaltet, ebenso die hierarchischen Entscheidungskompetenzen. Im Gegensatz zu den KVT war die FV uneinheitlich organisiert. Dies wirkte sich auf die mit der Einführung der GPLA erwarteten Synergieeffekte nachteilig aus, weil die dezentrale, uneinheitliche Organisationsstruktur in der FV die Koordination zwischen den KVT und der FV erschwerte.

12.2 Der RH bewertete die unterschiedlichen Organisationsstrukturen der KVT und der FV zusammenfassend wie folgt:

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

Abbildung 3: Bewertung der Organisationsstrukturen durch den RH

Bereich	KVT	RH	FV	RH
Bundesweite Steuerung	Hauptverband	-	BMF	+
Regionale Organisation und hierarchische Entscheidungskompetenz	10 KVT: WGKK, NÖGKK, OÖGKK, STGKK, KGKK, BGKK, SGKK, TGKK, VGKK und VAEB	+	Steuer- und Zollkoordinati- on in 5 Regionen und 40 Finanzämtern und 72 Standorten	-
Standort und organisatorische Eingliederung der Prüfer	Alle Prüfer am Standort der 10 KVT	+	Prüfer sind auf 1 bis 5 Standorte verteilt	-
Organisatorische Leitung und fachliche Unterstützung	Einheitlich durch Abteilungs- und Gruppenleitung	+	Uneinheitliches und un- übersichtliches Mischsystem: Teamleiter, Teamexperte und Fachexperte	-
Unterstützung durch Innen- und Erhebungsdienst	Grundsätzlich in JEDER KVT vorhanden	+	Grundsätzlich NICHT gegeben	-
GPLA-spezifische IT-Unterstützung	Einheitlich und zentral in den KVT vorhanden	+	Uneinheitlich und dezentral als Zusatzfunktion der Prüfer	-
Produktive Prüfungszeit	GPLA-Prüfer grundsätzlich NICHT für Zusatzaufgaben vorgesehen	+	GPLA-Prüfer grundsätzlich für Zusatzaufgaben vorgesehen	-
Gegenseitiger Wissenstransfer und Informationsfluss (Vernetzung)	Nur teilweise institutionalisiert und unzureichend	-	Nur teilweise institutionalisiert und unzureichend	-

Quelle: RH

Ablauforganisation

- 13** Die Abläufe der GPLA reichten von der Fallauswahl bis zu Prüfungsberichtigungen (KVT) bzw. Erledigungen von Rechtsmitteln (KVT und FV).



Ablauforganisation

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Aufgrund der verschiedenen Aufbauorganisationen der beteiligten Institutionen waren auch die Strukturen der Abläufe in Teilbereichen unterschiedlich. Besondere Abläufe erforderten Prüfungen gem. § 99 FinStrG, Geschäftsführerfälle²⁰, Prüfungen von insolventen Unternehmen und Teamprüfungen.

Die nachstehende Übersicht enthält jene Prozessabläufe, die Besonderheiten aufwiesen bzw. aufgrund der Uneinheitlichkeit zwischen KVT und FV einer näheren Betrachtung durch den RH unterzogen wurden.

Tabelle 5: Ausgewählte Abläufe der GPLA im Vergleich			
Prozess	KVT	FV	TZ
Vorbereitung			
Fallauswahl und -zuteilung	Erfolgt durch die Abteilungsleitung in der KVT	Erfolgt durch einen oder mehrere Teamleiter des Finanzamtes	14
Aktenstudium, Auswertung von Kontrollmaterial, Recherchen	Eingeschränkter Zugriff auf Daten und Unterlagen der FV	Eingeschränkter Zugriff auf Daten und Unterlagen der KVT	15
Prüfung			
Prüfung insolventer Unternehmen	Ausschließliche Prüfung der SV-Beiträge	Ausschließliche Prüfung der Lohnabgaben	16
Teamprüfungen innerhalb der Institution	Festgeschrieben bzw. bei Bedarf	Bei Bedarf	17
Institutionenübergreifende („gemischte“) Teamprüfungen	Im überprüften Zeitraum selten durchgeführt	Im überprüften Zeitraum selten durchgeführt	17
Abschluss			
Archivierung der Prüfungsdaten	Verzögerung bis zu mehreren Wochen möglich; Durchführung grundsätzlich durch den Innendienst	Grundsätzlich bei Abschluss der Prüfung durch den GPLA-Prüfer	18
Nachgelagerte Tätigkeiten			
Prüfungsberichtigungen	Werden im Bereich der KVT durch Erhebungsdienst bzw. durch GPLA-Prüfer als Maßnahme außerhalb der GPLA durchgeführt	Keine	19
Rechtsmittelerledigung	Grundsätzlich keine	Werden im Bereich der Lohnabgaben durch Team- bzw. Fachexperten durchgeführt	19

Quelle: RH

²⁰ Bei Geschäftsführerfällen erfolgte nur die Prüfung der Lohnabgaben, da keine Versicherungspflicht nach ASVG vorlag.

Ablauforganisation

14.1 Während die Fallauswahl und die Fallzuteilung in den KVT zentral durch die Abteilungsleitung erfolgte, waren diese Tätigkeiten in den Finanzämtern den jeweils für die GPLA zuständigen Teamleitern übertragen. Je nach organisatorischer Eingliederung der GPLA-Prüfer in die BV-Teams waren dies ein oder mehrere Teamleiter an verschiedenen Standorten eines Finanzamtes (siehe TZ 8). Eine Koordination der Teamleiter, vor allem bei Finanzämtern mit mehreren Standorten, war nicht vorgesehen, was zu uneinheitlichen Vorgangsweisen bei der Fallauswahl führen konnte, während die einheitliche Leitung in den KVT eine einheitliche Fallauswahl gewährleistete.

14.2 Der RH wies darauf hin, dass eine Konzentration der Aufgaben in der FV (siehe TZ 8) auch eine Verbesserung der Koordination der Teamleiter und eine einheitliche, abgestimmte Vorgangsweise bei der Fallauswahl mit sich brächte.

15.1 (1) Bei der Vorbereitung auf die Prüfung an Ort und Stelle hatten alle GPLA-Prüfer ein Aktenstudium durchzuführen. Dabei waren noch ausstehende Grundlagendatenabgleiche (Sozialversicherungs-Bereich)²¹ vorzunehmen, Lohnabgaben-Abfuhrdifferenzen²² zu beseitigen und für den Prüfungszeitraum angezeigte Meldungen von Sozialversicherungsdaten²³ abzuarbeiten. Die vorhandenen Grundlagendaten waren von unterschiedlicher Aktualität und Qualität. Die Abgleiche führten zum Teil zu umfangreichen Verzögerungen der eigentlichen Prüfung, wenn sie – mangels Wartung im Vorfeld – erst durch die Prüfer durchgeführt werden mussten.²⁴ Darüber hinaus war vorhandenes Kontrollmaterial auszuwerten und waren die für den Prüfungsprozess notwendigen Recherchen²⁵ durchzuführen.

(2) Bis zum Jahr 2009 waren sämtliche Lohnabgaben-Abfuhrdifferenzen von den GPLA-Prüfern zu bearbeiten. Ab dem Jahr 2010 stellte das BMF monatlich eine Liste der Lohnabgaben-Abfuhrdifferenzen zur Verfügung, deren Abarbeitung grundsätzlich der Innendienst der FV durchzuführen hatte (siehe TZ 10). Die Abfuhrdifferenzen waren auch ab dem Jahr 2010 nicht immer vollständig aufgearbeitet bzw. blieben in den Finanzämtern mit geringer Innendienst-Ausstattung den GPLA-Prüfern überlassen.

²¹ Abgleich der bezahlten SV-Beiträge mit den im Beitragsgrundlagennachweis gemeldeten Beitragsgrundlagen

²² Angleichung des Unterschiedsbetrags zwischen abgeführter Lohnsteuer lt. Abgabekonto und Daten des übermittelten Lohnzettels

²³ Meldungen im Prüfungszeitraum – sogenannte „MIPS“ – sperren den von der Meldung betroffenen Zeitraum, bis die gemeldeten Daten eingearbeitet sind.

²⁴ So verursachte nur der Abgleich durch den GPLA-Prüfer in einem Fall 74 Prüftage.

²⁵ bspw. Zeitpunkt des Prüfungsbeginns, Prüfungsort, Ansprechpersonen

(3) Die KVT und die FV nahmen einen vermeidbaren Informationsmangel in Kauf. So hatten vielfach weder die KVT noch die FV Kenntnis des in Papierform aufliegenden Kontrollmaterials²⁶ der jeweils anderen Institution²⁷.

Überdies war der Zugriff für die GPLA-Prüfer der KVT auf die im Prüfungsverwaltungsprogramm BP 2000 vorhandenen Daten über Betriebsprüfungen gesperrt (siehe TZ 22). Auch GPLA-Prüfer der FV konnten bestimmte Daten²⁸ des GPLA-Archivs der KVT (siehe TZ 24) nicht abrufen.

- 15.2** Der RH bemängelte den eingeschränkten Zugriff beider Seiten auf prüfungsrelevantes Datenmaterial der anderen Institution. Er erachtete einen einheitlichen und umfassenden Informationsstand zu Prüfungsbeginn als unerlässlich, um eine hohe Qualität der Prüfungen zu gewährleisten (siehe TZ 24).

Der RH empfahl den KVT und dem BMF, der jeweils anderen Institution einen uneingeschränkten Zugriff auf Daten, die für den Prüfungsprozess erforderlich sind, zu gewähren.

Der RH wies auf die teils schlechte Datenqualität der Grundlagendaten im Vorfeld der GPLA hin, die zeitaufwändige Nachbearbeitungen durch die Prüfer erforderte. Er empfahl den KVT und dem BMF, den Prüfern vollständige und aktuelle Daten zur Verfügung zu stellen, um sie von prüfungsfremden Tätigkeiten zu entlasten und die Prüfungen zu beschleunigen.

- 15.3** *(1) Nach Ansicht der KVT und des Hauptverbandes sei die Feststellung des (ehemaligen) Vorliegens mangelhafter Grundlagendaten überholt. Zugegebenermaßen seien hier bis vor wenigen Jahren Mängel der KVT vorgelegen, die jedoch mittels gemeinsamer Anstrengungen weitestgehend beseitigt werden hätten können. Im Beitragsgrundlagenbereich würden tatsächlich nur noch solche Differenzen verbleiben, die nur im Zuge einer Außenprüfung geklärt werden könnten.*

²⁶ Arbeitsgerichtsurteile, Urteile des Unabhängigen Finanzsenats, Anzeigen, Arbeitgeberakt; so fanden sich bspw. Rechtsauskünfte gem. § 90 EStG 1988 zu Abrechnungen von Arbeitnehmern zwar im physischen Arbeitgeberakt der FV, diese wurden aber nicht elektronisch archiviert. Dadurch besaßen die KVT-Prüfer keine Kenntnisse über lohnsteuerliche Auskünfte der FV an geprüfte Unternehmen.

²⁷ Arbeitsgerichtsurteile sollten jedenfalls von einer KVT ab 2010 an die FV übermittelt werden.

²⁸ sogenannte „Kann“-Daten – Informationen, welche in der KVT zum gegenständlichen Prüfungsfall vorliegen

Ablauforganisation

Die KVT und der Hauptverband bestätigten in ihrer Stellungnahme, dass seitens der FV den KVT der Zugriff auf prüfungsrelevante Daten unter Berufung auf das Steuergeheimnis nicht zur Verfügung gestellt werde. Dies werde seit Jahren diskutiert. Gerade die Forderung, allen Prüfern gegebenenfalls Zugriff auf Beitragsrückstände zu geben, könne unter diesem Aspekt nicht nachvollzogen werden, weil der Beitragsrückstand an sich nicht prüfungsrelevant sei. Hingegen könnten Ergebnisse aus Betriebsprüfungen, die den Prüfern der KVT nicht zugänglich seien, sehr wohl Auswirkungen auf die GPLA haben. Alle prüfungsrelevanten Daten würden entweder elektronisch oder durch direkte Kontaktnahme mit dem jeweiligen Prüforgan zur Verfügung gestellt. Der Hauptverband ergänzte, dass dies umgekehrt auch von der FV so gesehen werden sollte.

(2) Laut Stellungnahme des BMF würden seitens der FV alle Daten vollständig und aktuell zur Verfügung gestellt. Die Liste der „Abfuhrdifferenzen“ sollte vor einer Prüfung nach Möglichkeit im Innendienst bearbeitet werden. Dazu gebe es eine organisatorische Anweisung.

Der Empfehlung des RH betreffend den institutionenübergreifenden Datenzugriff werde bereits im Rahmen der Möglichkeiten der BAO (Amtsgeheimnis und abgabenrechtliche Geheimhaltungspflicht) Rechnung getragen. Nach Ansicht des BMF stünden alle prüfungsrelevanten Daten den Prüfern beider Prüforganisationen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 zur Verfügung.

(3) Nach Ansicht des Finanzamtes Wien 1/23 sei die Qualität der zur Verfügung gestellten Daten je KVT unterschiedlich. Dies deshalb, weil nur einige KVT die Daten im Vorfeld durch ihren Innendienst so weit wie möglich abgleichen würden.

15.4 (1) Der RH hielt dem KVT entgegen, dass allein daraus, dass GPLA-Prüfer im vom RH überprüften Zeitraum noch umfassende Grunddatenabgleiche durchführen mussten, welche durch Nachweise der KVT und der FV belegt wurden, ersichtlich war, dass noch mangelhafte Grunddaten vorlagen.

(2) Der RH wies das BMF darauf hin, dass ungeachtet der organisatorischen Anweisung die Bearbeitung der Abfuhrdifferenzen mangels Innendienstes in der FV – wie das BMF selbst in seiner Stellungnahme zu TZ 10 bestätigte – faktisch nicht durchgängig möglich war.

(3) Der RH hielt seine Empfehlung gegenüber den KVT und dem BMF, vollständige und aktuelle Daten zu gewährleisten, angesichts der eingeschränkten Ressourcen der GPLA-Prüfer aufrecht.



Ablauforganisation

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

(4) Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, einen uneingeschränkten Zugriff auf alle Daten, die für den Prüfungsprozess erforderlich sind, und damit eine einheitliche Datenbasis für alle GPLA-Prüfungen zu gewährleisten, weil eine umfassende Beurteilung von Prüfungsfeldern nur durch Zugriff auf prüfungsrelevante Informationen beider Institutionen möglich ist. Dies unabhängig davon, welche Institution die GPLA-Prüfung durchführt. Dazu gehören nach Ansicht des RH bspw. auch Ergebnisse über Betriebsprüfungen, da die KVT als GPLA-Prüfer auch den Einschränkungen der BAO unterliegen und an das Steuergeheimnis gebunden sind. Ebenso sind für die Risikobeurteilung eines Unternehmers auch dessen Zahlungsmoral und damit auch für die FV die Beitragsrückstände bei den KVT prüfungsrelevant.

- 16.1** Bei Insolvenzprüfungen stand für die KVT die Sicherung der Sozialversicherungs-Ansprüche der Versicherten durch Ermittlung der Entgeltgrundlagen im Vordergrund. Die FV richtete ihr Augenmerk auf nicht entrichtete Lohnabgaben, die im Insolvenzverfahren anzumelden waren.

Für solche Prüfungen bestanden zunächst keine abweichenden Regelungen. Um die Insolvenzprüfungen effektiver zu gestalten, beschloss der Prüfungsbeirat mit 15. April 2004, dass diese Prüfungen hinsichtlich der Lohnabgaben und der Kommunalsteuer ausschließlich die FV vorzunehmen hatte, hinsichtlich der SV-Beiträge ausschließlich die KVT. Die für 2005 bzw. das zweite Halbjahr 2006 geplanten Evaluierungen dieser neuen Vorgangsweise fanden nicht statt.

Während in der FV jeder GPLA-Prüfer insolvente Unternehmen zu prüfen hatte, setzten einige KVT²⁹ dafür speziell ausgebildete Prüfer ein.

- 16.2** Der RH anerkannte die Bemühungen im Jahr 2004, Insolvenzprüfungen effektiver gestalten zu wollen. Er bemängelte jedoch, dass bisher keine Ergebnisse über Vor und Nachteile dieser getrennten Prüfungen vorlagen. Dies, obwohl das BMF in der Durchführung von Insolvenzprüfungen für den Bereich der FV „kein nennenswertes“ Ergebnis erblickt hatte³⁰. Er empfahl daher den KVT und dem BMF, die abweichend von den übrigen GPLA-Prüfungen durchzuführenden Insolvenzprüfungen so rasch wie möglich zu evaluieren und die sich daraus ergebenden Erkenntnisse umzusetzen.

Der RH empfahl den KVT und dem BMF, im Rahmen eines regional beschränkten Pilotprojekts die Insolvenzprüfungen ausschließlich vom

²⁹ BGKK, KGKK, NÖGKK, SGKK und die WGKK

³⁰ Jahresbericht über den Prüferfolg der GPLA-Prüfungen zum 31. Dezember 2003

Ablauforganisation

zuständigen KVT – aufgrund des Schwerpunkts der sozialversicherungs- und arbeitsrechtlichen Aspekte bei den Insolvenzprüfungen – als GPLA durchführen zu lassen und die Ergebnisse zu evaluieren. Dadurch könnten Doppelgleisigkeiten vermieden und könnte dem Ziel der Insolvenzprüfungen – der Wahrung der Interessen und Ansprüche der Versicherten – durch Prüfung durch die KVT nachgekommen werden. Die frei werdenden Ressourcen der Prüfer der FV könnten zur Erhöhung der Prüfungsdichte (siehe TZ 28) – durch Prüfung nicht insolventer Unternehmen – beitragen.

- 16.3** *(1) Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sei die Feststellung des RH, dass die seit 2004 eingeführte Trennung der Prüfungshandlungen im Insolvenzbereich keiner Evaluierung unterzogen worden sei, unrichtig. In unregelmäßigen Abständen sei deren Sinnhaftigkeit in den verantwortlichen Gremien diskutiert und bislang stets bejaht worden.*

Die KVT stünden dem Vorschlag des RH, im Rahmen eines regional beschränkten Pilotprojekts die Insolvenzprüfungen ausschließlich vom zuständigen KVT aufgrund des Schwerpunkts der sozialversicherungs- und arbeitsrechtlichen Aspekte solcher Prüfungen als GPLA durchführen zu lassen und die Ergebnisse zu evaluieren, äußerst positiv gegenüber. Dadurch würde der Gedanke, für den die GPLA stehe, insgesamt gestärkt werden.

(2) Laut Stellungnahme des BMF würden die Empfehlungen des RH betreffend die Insolvenzprüfungen im Prüfungsbeirat behandelt werden.

(3) Das Finanzamt Wien 1/23 wies darauf hin, dass die Prüfungen oftmals erst zu einem Zeitpunkt durchgeführt würden, zu dem die Insolvenz bereits aufgehoben sei und somit keine Bescheide mehr rechtsgültig zugestellt werden könnten. Außerdem ergebe sich bei einer solchen Vorgangsweise die Problematik der Anmeldung von Forderungen im Insolvenzverfahren.

- 16.4** *(1) Der RH hielt gegenüber den KVT und dem Hauptverband fest, dass die geprüften Stellen dem RH im Rahmen der Gebarungüberprüfung keine Evaluierungsergebnisse- bzw. unterlagen vorlegen konnten.*

(2) Der RH wies das Finanzamt Wien 1/23 darauf hin, dass er – gerade weil ihm die besondere Situation in Wien mit einer besonders hohen Anzahl an Unternehmensinsolvenzen sowie besonderen Abläufen in der WGKK bekannt war – zuerst ein regional beschränktes Pilotprojekt empfohlen hatte, um zunächst die Ergebnisse zu evaluieren. Dieses

sollte zweckmäßigerweise außerhalb der Region Wien stattfinden, weil die Region Wien einer gesonderten Betrachtung zu unterziehen wäre.

17.1 (1) Sowohl die KVT als auch die FV führten Teamprüfungen durch. Die Entscheidung darüber trafen die Abteilungsleiter (KVT) bzw. die Teamleiter (FV). Grundsätzlich wurden Teamprüfungen in beiden Institutionen dadurch ausgelöst, dass der mit dem Prüfungsfall betraute Prüfer den Bedarf einer Unterstützung durch einen Mitprüfer anmeldete. Vereinzelt gab es festgelegte Vorgaben für Teamprüfungen, etwa eine verpflichtende Teamprüfung ab einer bestimmten Arbeitnehmeranzahl. Diese waren jedoch die Ausnahme.

(2) Mit Einführung der GPLA führten die KVT und die FV institutionenübergreifende (gemischte) Teamprüfungen für rund ein Jahr durch; sie waren als praktische Einschulung der Prüfer im jeweils anderen Bereich vorgesehen. Nach dieser Einschulungsperiode fanden solche Prüfungen nur mehr dann statt, wenn ein GPLA-Prüfer im anderen Bereich einen komplexen Sachverhalt feststellte oder durch die Unterstützung des Mitprüfers ein besseres Prüfungsergebnis zu erwarten war. Tatsächlich waren gemischte Teamprüfungen bundesweit die Ausnahme.

Die geringe Bereitschaft, gemischte Teamprüfungen durchzuführen, lag in einer höheren Bindung von Prüfungsressourcen, aber auch an der Zuordnung der Mehrergebnisse: Das Mehrergebnis einer gemischten Prüfung wurde nur einer Institution zugeordnet. Mit dieser Problematik befasste sich auch ein 2009 vom Prüfungsbeirat beauftragtes Projektteam. Die von diesem entwickelten und vom Prüfungsbeirat beschlossenen Standards sahen u.a. vor, immer zwei Teamprüfungen gleichzeitig zu vereinbaren.

In der Praxis behelfen sich die GPLA-Prüfer bspw. damit, Fälle mittels der überprüften Jahre aufzuteilen, um damit jedem Prüfer ein entsprechendes Mehrergebnis zu verschaffen.

17.2 Der RH sah Teamprüfungen als geeignete Maßnahmen, die Prüfqualität zu heben. Er bemängelte, dass aufgrund der derzeit bestehenden Rahmenbedingungen nur wenige gemischte Teamprüfungen stattfanden. Beide Institutionen vergaben damit die Chance, durch einen intensiveren Wissenstransfer die Fachkenntnisse der Prüfer im jeweils anderen Bereich zu erhöhen und die institutionenübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern (siehe TZ 11).

Er empfahl den KVT und dem BMF, gemischte Teamprüfungen vor allem bei Großbetrieben, bei Vorliegen komplexer Sachverhalte sowie in Zusammenhang mit Prüffällen der VAEB zu forcieren und dazu

Ablauforganisation

- die Voraussetzungen für Teamprüfungen jeglicher Art verbindlich festzulegen und
- ein von beiden Seiten anerkanntes System der Ergebnisaufteilung von gemischten Teamprüfungen zu entwickeln, unabhängig von der Bedeutung der Mehrergebnisse bei GPLA-Prüfungen (siehe TZ 29).

17.3 (1) *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sehe der Ausbildungsplan für GPLA-Prüfer grundsätzlich vor, dass für die Ausbildung neuer GPLA-Prüfer gemischte Teamprüfungen durchgeführt würden. Dies auch deshalb, weil sich im Rahmen des GPLA-Einsatzes derartige gemischte Teamprüfungen für den wechselseitigen Wissenstransfer bewährt hätten. Im Regelbetrieb seien gemischte Teamprüfungen nur dann zielführend, wenn sie bestens abgestimmt und vorbereitet seien, weil sie mit einem exorbitant hohen zeitlichen Aufwand für beide Institutionen verbunden seien. Daher sei der Einsatz derartiger Teamprüfungen nur in besonderen Einzelfällen zielführend.*

(2) Das BMF nahm die Anregung des RH auf. Die Empfehlung des RH habe in diesem Umfang noch nicht zur Gänze realisiert werden können. Sie werde wieder in den Prüfungsbeirat eingebracht werden. Ein gewichtiger Grund für die nicht ausgeprägte Akzeptanz gemischter Teamprüfungen liege in der Problematik der Zuordnung der Mehrergebnisse, mit der sich eine Arbeitsgruppe befasst hatte. Dieser zufolge könne eine Mehrergebnisaufteilung zwischen den Prüfern unterbleiben. Bei gemischten Teamprüfungen solle die Unterstützung der jeweils anderen Institution im Vordergrund stehen, unternehmenskulturelle Differenzen sollten dadurch überwunden werden.

(3) Laut Stellungnahme des Finanzamtes Wien 1/23 würden gemischte Teamprüfungen von den Prüfern sehr kritisch gesehen. Im Übrigen wäre die Einführung nur über das BMF möglich.

17.4 (1) Der RH hielt den KVT und dem Hauptverband sowie dem Finanzamt Wien 1/23 gegenüber seine Empfehlung angesichts der bestehenden Mängel beim Informationsaustausch und Wissenstransfer (siehe TZ 11) sowie der noch bestehenden Wissensdefizite im jeweils anderen Bereich (siehe TZ 36) aufrecht, um die Prüfqualität zu erhöhen und die institutionenübergreifende Zusammenarbeit zu fördern.

(2) Er wies das Finanzamt Wien 1/23 darauf hin, dass im Sinne der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustausches gerade die Prüfer von gemischten Teamprüfungen profitieren könnten, sofern die vom

RH angeführten Rahmenbedingungen für gemischte Teamprüfungen geschaffen werden.

18.1 Im Zuge des Abschlusses jedes Prüfungsfalles waren die in Papierform gesammelten Unterlagen einzuscannen und in den elektronischen Archiven abzulegen (siehe TZ 24). Dies erfolgte in der FV grundsätzlich sofort nach Abschluss der Prüfung. In den KVT war die Abrechnung aller dem Prüfungsfall zuzurechnenden Beitragskonten abzuwarten, was zu einer Verzögerung von mehreren Wochen führen konnte. In diesem Fall fehlten der FV Informationen für die weiteren Verfahrensschritte, insbesondere für die Zweitfreigabe (siehe TZ 39).

In der FV führten die Scan- und Archivierungsarbeiten GPLA-Prüfer durch, in den KVT der Innendienst (siehe TZ 10).

18.2 Nach Ansicht des RH bestand keine Notwendigkeit, alle Unterlagen bis zur Abrechnung der Beitragskonten zurückzuhalten. Er erachtete die unverzügliche Übermittlung dieser Prüfungsdaten als notwendige Maßnahme (siehe TZ 24 und 39).

19.1 (1) Trat bei einer GPLA eine Nachforderung an SV-Beiträgen auf, erstellte der jeweils zuständige KVT eine „Rechnung“ und versandte diese. Bescheide waren für dieses Verfahren grundsätzlich³¹ nicht vorgesehen. Stellte ein KVT bei stichprobenartigen Überprüfungen bzw. aufgrund von Eingaben der geprüften Unternehmen Fehler fest, veranlasste er eine Prüfungsberichtigung. Die ursprünglich mit dem Fall befassten GPLA-Prüfer der FV waren weder in die Überprüfungen einbezogen, noch erhielten sie Informationen über die Ergebnisse der Prüfungsberichtigungen (siehe TZ 11).

(2) Ergab sich bei einer GPLA eine Nachforderung an Lohnabgaben, erließ das jeweils zuständige Finanzamt einen Bescheid. Allfällige Berufungen erledigten im Finanzamt die Teamexperten oder Fachexperten im Amtsfachbereich (siehe TZ 9). Die Einbindung der Prüfer der KVT war unterschiedlich. Über den Ausgang der Berufungsverfahren war grundsätzlich kein Informationsaustausch mit den KVT vorgesehen (siehe TZ 11).

19.2 Bei Prüfungsberichtigungen bzw. Rechtsmittelverfahren im Zusammenhang mit GPLA-Prüfungen bemängelte der RH den fehlenden Informationsaustausch und Wissenstransfer zwischen den KVT und der FV.

³¹ Die Unternehmen konnten einen Bescheid verlangen, um ein Rechtsmittel ergreifen zu können.

Ablauforganisation

Er empfahl den KVT und dem BMF, die jeweils andere Institution in Zweifelsfragen rechtzeitig in die GPLA einzubeziehen, um Prüfungsberichtigungen und Berufungen präventiv zu verhindern. Finden Prüfungsberichtigungen und Berufungen statt,

- wäre der mit der zugrunde liegenden GPLA befasste Prüfer jedenfalls heranzuziehen, um eine verursachergerechte Bereinigung von Fehlern erreichen zu können, und
- die jeweils andere Institution vom Ausgang der Rechtsmittelverfahren der FV bzw. der Prüfungsberichtigungen der KVT umfassend zu informieren, um für künftige Prüfungen zu lernen.

19.3 (1) *Die KVT und der Hauptverband begrüßten die Empfehlung des RH einer verursachergerechten Bereinigung von Fehlern. Auf Seiten der KVT sei diese seit 2003 Standard. Um Prüfungsberichtigungen präventiv zu verhindern, sei auf die gemeinsame Wissensdatenbank zu verweisen.*

Sie begrüßten auch den Vorschlag des RH, die GPLA-Prüfer über den Ausgang der Berufungsverfahren automatisch zu informieren.

(2) Das BMF gehe laut seiner Stellungnahme davon aus, dass eine rechtzeitige Einbindung der jeweils anderen Institution in Zweifelsfragen fallbezogen ohnehin stattfinde. Die Prüfer beider Prüforganisationen würden bei diversen Vernetzungsveranstaltungen in diese Richtung noch mehr sensibilisiert werden. Im OHB gebe es eine Regelung, wonach der befasste Prüfer bei Prüfungsberichtigungen und Berufungen für die Einbringung der notwendigen Expertise zur Erledigung des Geschäftsfalls herangezogen werde. Einen standardisierten Feedbackprozess gebe es laut BMF derzeit nicht. Die Implementierung eines solchen werde sich aber nach den Budget- und Ressourcenmöglichkeiten für IT-unterstützte Prozesse richten müssen.

19.4 Der RH wies darauf hin, dass die ursprünglich mit dem Fall befassten GPLA-Prüfer – wie er im Rahmen der Gebarungsüberprüfung festgestellt hatte – oftmals nicht in die Überprüfungen einbezogen waren und damit eine verursachergerechte Beseitigung ebenso wenig durchgehend stattfand wie eine rechtzeitige Einbindung der jeweils anderen Institution in Zweifelsfragen.

Der RH hielt seine Empfehlung angesichts dieser Mängel ebenso aufrecht wie jene, einen standardisierten Feedbackprozess zwischen den Institutionen einzuführen.



Ablauforganisation

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

- 20.1** Grundsätzlich waren ein einheitlicher Ablauf des Prüfungsprozesses und die Nachvollziehbarkeit der Prüfungshandlungen durch die im Jahr 2006 eingeführte Prüfsoftware und das Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 gewährleistet (siehe TZ 21, 22).
- 20.2** Nach Ansicht des RH bestanden trotz der grundsätzlichen Vereinheitlichung des Prüfungsablaufs durch die Prüfsoftware und das Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 (siehe TZ 21, 22) weiterhin Abläufe, welche Ineffizienzen förderten und den Synergieeffekten bzw. dem Grundgedanken einer gemeinsamen Prüfung entgegen standen.

Der RH bewertete die Abläufe der GPLA anhand einzelner Prozesse in den KVT und der FV zusammenfassend wie folgt:

Ablauforganisation

Abbildung 4: Bewertung der Abläufe GPLA durch den RH

Prozess	KVT	RH	FV	RH
Fallauswahl und -zuteilung	Erfolgt durch die Abteilungsleitung in der KVT	+	Erfolgt durch einen oder mehrere Teamleiter des Finanzamtes	-
Aktenstudium, Auswertung von Kontrollmaterial, Recherchen	Eingeschränkter Zugriff auf Daten und Unterlagen der FV	-	Eingeschränkter Zugriff auf Daten und Unterlagen der KVT	-
Prüfung insolventer Unternehmen	Ausschließliche Prüfung der SV-Beiträge	-	Ausschließliche Prüfung der Lohnabgaben	-
Teamprüfungen innerhalb der Institution	Festgeschrieben bzw. bei Bedarf	-	Bei Bedarf	-
Institutionenübergreifende („gemischte“) Teamprüfungen	Im überprüften Zeitraum selten durchgeführt	-	Im überprüften Zeitraum selten durchgeführt	-
Archivierung der Prüfungsdaten	Verzögerung bis zu mehreren Wochen möglich; Durchführung grundsätzlich durch den Innendienst	-	Grundsätzlich bei Abschluss der Prüfung durch GPLA-Prüfer	+
Prüfungsberichtigungen	Werden durch den Erhebungsdienst bzw. durch GPLA-Prüfer als Maßnahme außerhalb der GPLA durchgeführt	-	Keine	
Rechtsmittelerledigung	Grundsätzlich keine		Werden im Bereich der Lohnabgaben durch Team- bzw. Fachexperten durchgeführt	-

Quelle: RH

IT-Unterstützung

Prüfungsprozess

21.1 (1) Die TGKK richtete im Jahr 2006 zum Austausch der prüfungsrelevanten Beitrags und Lohnabgabendaten der beteiligten Institutionen bundesweit einen Kommunikationsserver (GPLA-Server) ein. Über diesen Server wurden die Daten der FV, der KVT und der Gemeinden³² zusammengespielt. Bei Anforderung durch die GPLA-Prüfer stellten die Institutionen die notwendigen Datensätze auf den GPLA-Server.

(2) Im Jahr 2006 erhielten die GPLA-Prüfer bundesweit eine gemeinsame Prüfsoftware, die einheitliche GPLA-Prüfungshandlungen ermöglichte. Diese von der TGKK entwickelte und laufend verbesserte Prüfsoftware (PSW) führte die Prüfer vom Beginn bis zum Ende einer Prüfung strukturiert durch den Prüfungsprozess. Durch den Einsatz der institutionenübergreifenden EDV-Lösung konnte eine bundeseinheitliche Auslegung und Anwendung der materiellrechtlichen Normen erzielt werden. In der Prüfsoftware waren diverse Berechnungstools und Schnittstellen für Datenimporte integriert. Nach Abschluss eines Prüfungsfalls erfolgten die weiteren Verfahrensschritte wie Berichtserstellung, Eintragungen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 sowie Buchungen auf den Abgabekonten der FV automatisch über eine Schnittstelle mit der Prüfsoftware. Die Prüfsoftware diente durch die Speicherung der Prüfungshandlungen auch zur Prüfungsdokumentation.

(3) Die Datenverarbeitungsleistung der Prüfsoftware war unterschiedlich. So verminderte sie sich etwa, wenn die Prüfer Daten von Vorprüfungen auf ihren Computern beließen und diese nicht löschten. Diese Daten gingen deshalb nicht verloren, weil sie nach dem Transfer der Daten ohnehin auf einem Server gespeichert waren. Bei Prüfungen von Großbetrieben³³ war aufgrund der Datenmengen generell eine Verlangsamung bei der Verarbeitung der Daten festzustellen.

(4) Für Berechnungen außerhalb der Prüfsoftware und zur Datensortierung verwendeten die Prüfer ein Tabellenkalkulationsprogramm und ein Datenanalyseprogramm (siehe TZ 23). Die Ergebnisse waren pro geprüftem Arbeitnehmer manuell in die Prüfsoftware einzugeben; eine automatische Überspielung in die Prüfsoftware war nicht möglich. So hatte bspw. eine Prüferin der FV in einem Fall die Daten für jeden der rd. 12.000 Datensätze einzeln in der Prüfsoftware zu erfassen; dies hatte einen Zeitaufwand von mehreren Monaten zur Folge.

³² Kommunalsteuerdaten wurden über FinanzOnline zur Verfügung gestellt.

³³ mehr als 5.000 Arbeitnehmer

IT-Unterstützung

21.2 Nach Ansicht des RH führte die Entwicklung und Einführung einer gemeinsamen Prüfsoftware im Rahmen der GPLA zu nachvollziehbaren Synergieeffekten für beide Institutionen. Der RH anerkannte die Möglichkeit eines strukturierten Prüfungsablaufs und die Nachvollziehbarkeit der Prüfungshandlungen mit Hilfe der Prüfsoftware. Er wies jedoch auf die festgestellten Leistungseinschränkungen hin.

Er empfahl den KVT und dem BMF, die Prüfer anzuweisen, die Daten nach dem Abschluss einer Prüfung von ihren Arbeitscomputern zu löschen, um die Datenverarbeitungsleistung der Prüfsoftware und zudem die Datensicherheit zu erhöhen.

Weiters empfahl der RH den KVT und dem BMF, dafür Sorge zu tragen, dass die Prüfsoftware für die Prüfung von Großbetrieben zwecks Beschleunigung der Verarbeitungsprozesse optimiert wird. Jedenfalls wäre eine geeignete Schnittstelle zum Einlesen extern vorbereiteter Daten vorzusehen, um die Prüfungszeiten zu verkürzen, die Ressourcen der Prüfer jedenfalls von manipulativen Tätigkeiten zu entlasten sowie die Fehlerquellen aus der manuellen Erfassung auszuschließen.

21.3 (1) *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes werde permanent an der Verbesserung der Software-Performance gearbeitet und in strukturelle Verbesserungen investiert. So sei die Prüfsoftware in den Jahren 2008 und 2009 dahingehend weiterentwickelt worden, dass auch die Prüfung von Groß- und Größtbetrieben problemlos möglich sei. Die Anregung, eine geeignete Schnittstelle zum Einlesen externer Daten vorzusehen, werde geprüft. Dies sei aber unter dem Gesichtspunkt der Datensicherheit durchaus problematisch.*

Die GPLA-Prüfer würden laufend darauf hingewiesen, dass nach Abschluss einer Prüfung die Prüfdaten von den Notebooks zu löschen seien, um die Verarbeitungsleistung der Prüfsoftware zu steigern und die Datensicherheit zu erhöhen.

(2) Das BMF habe die Empfehlung, die Prüfer anzuweisen, die Daten nach dem Abschluss einer Prüfung von ihren Arbeitscomputern zu löschen, im OHB bereits umgesetzt.

Es nehme die Empfehlung des RH, eine entsprechende Schnittstelle zwischen Datenanalysesoftware und Prüfsoftware zu schaffen, auf. Allerdings habe das BMF wie bei allen technischen Umsetzungsmaßnahmen eine Priorisierung (Abwägung des Personal- und Budgeteinsatzes) vorzunehmen.



IT-Unterstützung

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

(3) Nach Ansicht des Finanzamtes Wien 1/23 solle die Löschung erledigter Prüfungsfälle aus der GPLA-Prüfsoftware erst nach Ablauf der Rechtsmittelfrist erfolgen, da eine zu frühe Löschung von Daten im Zuge des Rechtsmittelverfahrens neue Erhebungen notwendig machen könnte. Im Übrigen werde auf dieses Problem bei Teambesprechungen regelmäßig hingewiesen.

Das Finanzamt Wien 1/23 bestätigte die Meinung des RH, dass bei der Prüfung von Großbetrieben aufgrund der Notwendigkeit in der Sozialversicherung, Feststellungen je Dienstnehmer zu erfassen, immens viel Zeit verloren gehe und das Programm aufgrund der großen Datenmengen immer langsamer werde.

22.1 (1) Bei den GPLA-Prüfungen kam das von der FV verwendete Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 (**BP 2000**) zum Einsatz. Die Prüfer der KVT erhielten einen Zugang über ein elektronisches Portal. Mit BP 2000 erfolgten zu Beginn der Prüfung die Fallauswahl, -zuteilung und -aktivierung sowie die Datenanforderung. Nach erfolgter Prüfung wurden die Prüfdaten aus der Prüfsoftware automatisch ins BP 2000 überspielt. Das Programm diente auch zur Dokumentation des Verfahrensstands, der Verwaltung der Jahresprüfpläne, als Datenbasis für die Leistungsorientierte Steuerung (LoS, siehe TZ 30) und für statistische Auswertungen. Der Support und die Aktualisierung von BP 2000 erfolgten durch das BMF. Für die Ablage prüfungsrelevanter Unterlagen richtete das BMF ein elektronisches Archiv ein, welches ausschließlich durch die FV genutzt wurde (siehe TZ 24).

(2) Für FV-Prüfer waren im BP 2000 sowohl Daten zu abgeschlossenen als auch laufenden Betriebsprüfungen ersichtlich. Die KVT-Prüfer hatten zu diesen Informationen keinen Zugang, da diese nach Ansicht der FV dem Steuergeheimnis unterlägen.

22.2 Der RH stellte das Steuergeheimnis nicht in Zweifel, wies jedoch darauf hin, dass die KVT-Prüfer im Rahmen der GPLA für die FV tätig waren und in dieser Funktion selbst an das Steuergeheimnis gebunden waren.

Er empfahl dem BMF, allen GPLA-Prüfern sämtliche für die Vorbereitung und Durchführung von GPLA-Prüfungen erforderlichen Daten und Informationen zur Verfügung zu stellen (siehe TZ 11, 15).

23.1 Für das Einlesen, Auswerten und Analysieren von prüfungsrelevanten Daten stand den Prüfern eine Datenanalysesoftware zur Verfügung. In der FV war diese Software bereits seit vielen Jahren bei Betriebsprü-

IT-Unterstützung

fungen in Verwendung. Die GPLA-Prüfer beider Institutionen wurden in der Anwendung der Software ausgebildet und weiter geschult. Aufgrund ihrer Komplexität kam die Software zumeist erst ab einer bestimmten Betriebsgröße und Mitarbeiteranzahl des überprüften Unternehmens zur Anwendung.

Die Prüfer hatten die Verwendung der Datenanalysesoftware in der Prüfsoftware zu vermerken. In der FV lag der Anteil der Fälle mit Anwendung der Datenanalysesoftware bei rd. 18 % (2009) bzw. rd. 24 % (2010), bei den KVT betrug dieser Anteil rd. 4 % (2009) bzw. rd. 7 % (2010). Allerdings setzten die Prüfer trotz der Verwendung der Datenanalysesoftware nicht immer diesen Vermerk in der Prüfsoftware, weshalb die angeführten Werte nicht der Realität entsprachen.

- 23.2** Der RH anerkannte die Maßnahmen der FV und der KVT, die Prüfer durch Verwendung einer hochwertigen Datenanalysesoftware im Prüfprozess zu unterstützen. Er beanstandete allerdings die lückenhafte Dokumentation der Verwendung dieser in der Prüfsoftware. Die vorliegenden Daten ließen keine Aussage über den tatsächlichen Einsatz der Datenanalysesoftware und über mit deren Hilfe erzielte Prüfungserfolge zu.

Der RH empfahl dem BMF und den KVT, die lückenlose Dokumentation der Verwendung der Datenanalysesoftware in der Prüfsoftware sicherzustellen, um den Einsatz der Datenanalysesoftware im Hinblick auf die damit verbundenen Lizenzkosten in einem möglichst effizienten Kosten-Nutzen-Verhältnis gewährleisten zu können.

- 23.3** *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes habe die für die Prüfsoftware zuständige TGKK die Anregung aufgenommen. Die Dokumentation über die Verwendung der Datenanalysesoftware in der Prüfsoftware sei somit verpflichtend sichergestellt.*

Laut Mitteilung des BMF sei im Verfahren BP 2000 eine entsprechende Dokumentationsmöglichkeit vorgesehen. Weiters seien die Daten der Analysesoftware im elektronischen Archiv abgelegt.

- Elektronisches Archiv **24.1** (1) Für die Ablage der Ergebnisdaten und weiterer eingescannter Prüfungsunterlagen richtete die TGKK im Jahr 2006 bundesweit für alle KVT ein elektronisches Archiv (GPLA-Archiv) ein, welches über die Prüfsoftware über einen Internetzugang von allen GPLA-Prüfern aufgerufen werden konnte. Die Archivierung von Prüfungsunterlagen war für die KVT nicht geregelt. Die Archivierung erfolgte unstrukturiert, die Benutzeroberfläche war unübersichtlich und nicht anwenderfreund-

lich. Zudem war die Ablage der Unterlagen im Archiv lückenhaft. Bei einem Wechsel der Prüfständigkeit standen daher dem nachfolgenden Prüfer wesentliche Informationen, wie z.B. die Berechnungsunterlagen bei Änderungen und Korrekturen von Beitragsgrundlagen, nicht zur Verfügung.

(2) Die FV-Prüfer hatten die Unterlagen nach Ergebnisverarbeitung gemäß einem Erlass des BMF aus dem Jahr 2009 in einem eigenen Archiv der FV (Finanzarchiv) mit vorgegebener Struktur zu archivieren, von wo sie dann zusätzlich ins GPLA-Archiv transferiert werden sollten. Die Unterlagen der FV fanden sich demnach in zwei Archiven, die der KVT nur im GPLA-Archiv. Bei Prüfungen insolventer Unternehmen und bei Geschäftsführerfällen durch die FV war die Weiterleitung der Prüfungsunterlagen aus dem Finanzarchiv ins GPLA-Archiv nicht vorgesehen.

- 24.2** Der RH erachtete den parallelen Betrieb von zwei verschiedenen Archiven für die GPLA als nicht zweckmäßig. Diese Vorgehensweise verursachte Doppelgleisigkeiten und einen daraus resultierenden erhöhten Ressourcenaufwand. Die Synergieeffekte der GPLA konnten in diesem Bereich nicht genutzt werden. Er beanstandete weiters, dass die Archivinhalte hinsichtlich Qualität und Quantität der zur Verfügung gestellten Daten sehr unterschiedlich waren.

Der RH empfahl den KVT und dem BMF, im Sinne der gemeinsamen Prüfung und aus Gründen der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit ein einziges gemeinsames Archiv zu verwenden. Dieses sollte strukturiert und anwenderfreundlich sein und allen mit der GPLA befassten Personen den Zugang zu gleichen Informationen ermöglichen. Zudem sollte es die Informationsplattform für den Austausch prüfungsrelevanter Informationen sein; für künftige Prüfungen wären elektronische Felder für prüfungsrelevante Vermerke vorzusehen (siehe TZ 11, 15, 18).

Der RH wies weiters auf die Bedeutung einer umfassenden Archivierung hin. Er empfahl dem BMF und den KVT, die zeitnahe und lückenlose Archivierung aller Dokumente und Daten, die für die Dokumentation und Nachvollziehbarkeit der abgeschlossenen Prüfungsmaßnahmen und die Vornahme zukünftiger Prüfungen wesentlich sind, durch einheitliche Vorgaben sicherzustellen (siehe TZ 18, 39).

- 24.3** (1) *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes stehe mit dem GPLA-Archiv schon jetzt ein einziges, gemeinsames Archiv aller GPLA-relevanten Daten zur Verfügung, das sowohl der Finanz als auch den KVT zugänglich sei.*

IT-Unterstützung

Die Empfehlung des RH, auch bei den KVT Standardvorgaben für die Abspeicherung im GPLA-Archiv zu erstellen, werde aufgenommen.

(2) Nach Ansicht des BMF sei die derzeitige Archivlösung für die FV eine sparsame Variante. Für die Prüfer sei die Nichtrealisierung eines gemeinsamen Archivs ohne Nachteil, weil sichergestellt sei, dass wechselseitig die Prüfungsfälle eingesehen werden könnten.

Prüfungsrelevante Vermerke könnten derzeit im elektronischen Archiv nur für bereits geprüfte Fälle hinterlegt werden. Für die Zukunft würden im Zusammenhang mit dem elektronischen Akt Lösungsmöglichkeiten überlegt.

(3) Das Finanzamt Wien 1/23 bestätigte in seiner Stellungnahme, dass durch die verspätete Archivierung von Prüfungsunterlagen durch die KVT im Falle von Berufungen häufig Rückfragen beim jeweiligen Prüforgan notwendig würden.

- 24.4** Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass die Verwendung von zwei Archiven weder zweckmäßig noch sparsam und effizient ist. Er wies nochmals auf die unterschiedliche Datenqualität und –quantität und auf die Tatsache hin, dass nicht sichergestellt war, dass wechselseitig alle Informationen sichtbar waren. Deshalb erachtete er die Zusammenführung der beiden Archive in einem einzigen gemeinsamen und vollständigen Archiv, unter Nutzung der jeweiligen Vorteile der einzelnen Archive, in dem alle Prüfer Zugriff auf die gleichen Informationen haben, als unerlässlich.

Risikomanagement

Prüfungsrelevante Fälle – Prüfungszuständigkeit

- 25.1** Die prüfungsrelevanten Fälle der GPLA entsprachen der Anzahl der Arbeitgeberakten in den einzelnen Finanzämtern. Diese betragen im Jahr 2010 rd. 367.000. Das BMF verteilte diese auf die KVT und die FV.

Mittels eines elektronisch gesteuerten, mathematischen Verfahrens entstanden die sogenannten KVT-Pools³⁴ und FV-Pools³⁵, aus denen in der Folge die jeweilige Institution ihre GPLA-Prüfungsfälle auswählte.

Gemäß den GPLA-RL war darauf zu achten, dass die Prüfung eines Unternehmens nicht in unmittelbarer Folge derselben Behörde oder

³⁴ Unternehmen, für die im Folgejahr die entsprechenden KVT prüfungszuständig waren

³⁵ Unternehmen, für die im Folgejahr die entsprechenden Finanzämter prüfungszuständig waren

demselben Prüfer zugeteilt wurde (wechselnde Prüfungszuständigkeit). In den seit Juli 2008 geltenden GPLA-Grundsätzen der KVT (siehe TZ 5) war die zwischen KVT und FV wechselnde Prüfungszuständigkeit nicht mehr angeführt. In der Praxis war sie jedoch weiterhin durch die elektronisch gesteuerte Aufteilung in die KVT-Pools³⁶ und FV-Pools³⁷ sichergestellt.

Ausgenommen von der wechselnden Prüfungszuständigkeit waren die Eisenbahn und Bergbaubetriebe (dazu zählten auch Seilbahnunternehmen), die laut den Verfahrensvorschriften für die GPLA³⁸ (siehe TZ 5) ausschließlich von der VAEB geprüft werden sollten.

Nach Angaben der VAEB³⁹ selbst erfolgt „bei Dienstnehmern, für welche die VAEB versicherungszuständig ist, die Prüfungsdurchführung, bis auf Ausnahmefälle (eine Steuernummer und Dienstgeberkonten bei GKK und VAEB), immer durch die Prüfer der VAEB“. Für die angeführten Ausnahmefälle lag keine schriftliche Vereinbarung vor.

In der Praxis erfolgte die Zuteilung in den Pool der VAEB branchenabhängig auf Basis der ÖNACE⁴⁰. So ordnete das BMF ihrem Pool für das Jahr 2010 bspw. 310 prüfungsrelevante Unternehmen⁴¹ zu. Allerdings erklärte sich die VAEB nur für 95 dieser aufgrund der ÖNACE zugeordneten Fälle als zuständig. Das BMF, das für die Poolbildung zuständig war, erhielt diese Information nicht. Damit waren 215 Fälle nicht in die Prüfungsauswahl einbezogen. Zudem schienen Unternehmen, die im Prüfplan der VAEB enthalten waren, nicht im Pool der VAEB auf.

- 25.2** (1) Der RH wies darauf hin, dass in den nunmehr bei den KVT geltenden GPLA-Grundsätzen die wechselnde Prüfungszuständigkeit zwischen KVT und FV nicht mehr enthalten war. Er empfahl daher den KVT und dem Hauptverband, die wechselnde Prüfungszuständigkeit in den GPLA-Grundsätzen bzw. den einheitlichen Verfahrensvorschriften (siehe TZ 5) zu verankern.

³⁶ Unternehmen, für die im Folgejahr die entsprechenden KVT prüfungszuständig waren

³⁷ Unternehmen, für die im Folgejahr die entsprechenden Finanzämter prüfungszuständig waren

³⁸ gemäß dem OHB, den GPLA-Grundsätzen und den GPLA-Richtlinien

³⁹ auf ihrer Homepage: www.vaeb.at Abfrage vom 11. April 2011

⁴⁰ Die ÖNACE ist eine nationale Aktivitätsklassifikation. Sie erfasst die wirtschaftlichen Tätigkeiten von Betrieben und dient statistischen Zwecken. In der EU verwendet man die NACE (Nomenclature général des activités économiques dans les communautés européennes).

⁴¹ Darin waren 17 Unternehmen enthalten, welche aufgrund einer falschen Branchen-zuordnung im Zuge der Umstellung auf ÖNACE 2008 dem Pool der VAEB zugeordnet waren.

Risikomanagement

(2) Nach Ansicht des RH war die Prüfungszuständigkeit der VAEB weder klar noch verbindlich definiert noch war die theoretische Abgrenzung der Prüfungszuständigkeit eindeutig in der Praxis umgesetzt und nachvollziehbar. Es war nicht auszuschließen, dass Unternehmen ungeprüft blieben, weil nicht sichergestellt war, dass sie in einem Prüfungspool aufschienen. Weiters gab der RH zu bedenken, dass die ausschließliche Prüfungszuständigkeit der VAEB für bestimmte Fälle dem Prinzip der wechselnden Prüfungszuständigkeit widersprach.

Der RH empfahl daher den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, jedenfalls die Prüfungszuständigkeit der VAEB in den geltenden Vorschriften verbindlich und eindeutig festzulegen. Weiters wäre durch geeignete technische Maßnahmen zu verhindern, dass Unternehmen von einer GPLA ausgeschlossen bleiben bzw. dass Doppelgleisigkeiten entstehen.

Angesichts dieser Unzulänglichkeiten und des Widerspruchs zum Grundsatz der wechselnden Prüfungszuständigkeit empfahl der RH der VAEB, dem BMF und dem Hauptverband, die Fälle der VAEB in die wechselnde Prüfungszuständigkeit einzubeziehen und die Allein-zuständigkeit zu beseitigen (siehe TZ 38).

25.3 (1) *Die KVT und der Hauptverband begründeten die ausschließliche Prüfzuständigkeit der VAEB mit den bestehenden Unterschieden zu den Gebietskrankenkassen hinsichtlich der Beitragssätze und den daraus resultierenden eigenen Beitragsgruppen in drei unterschiedlichen Beitragsgruppenschemata.*

Der Beurteilung des RH, dass sich die Zuständigkeit der VAEB im Hinblick auf das Vier-Augen-Prinzip und insbesondere wegen der geringen Prüfressourcen als nachteilig erweise, sei entgegen zu halten, dass die jährlich zu prüfenden Unternehmen (ca. 110) von insgesamt sechs Prüfern (vier davon auch teilweise im Innendienst tätig) geprüft würden und es zu internen Prüferrotationen komme.

Die Meinung des RH, dass Unternehmen ungeprüft bleiben würden, könne nicht geteilt werden. Sämtliche Unternehmen, welche durch das BMF in den Pool der VAEB zugeteilt werden, für die jedoch keine Zuständigkeit der VAEB vorliege, würden jährlich an die TGKK zur Zuteilung an die betroffenen Gebietskrankenkassen rückübermittelt. Somit werde sichergestellt, dass auch für diese Unternehmen eine GPLA durchgeführt werde.

(2) *Laut Mitteilung des BMF sei die Prüfungszuständigkeit der VAEB im OHB geregelt.*



Risikomanagement

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Die Empfehlung des RH im Hinblick auf die Sonderzuständigkeit und die Einbeziehung der VAEB in die wechselnde Prüfungszuständigkeit werde vom BMF im Prüfungsbeirat eingebracht werden. Nur dieses gesetzliche Gremium könne über eine Änderung dieser derzeitigen „Sonderzuständigkeit“ entscheiden. Technisch werde grundsätzlich keine Prüfung verhindert.

25.4 (1) Der RH hielt den KVT und dem Hauptverband gegenüber seine Empfehlung, die VAEB in die wechselnde Prüfungszuständigkeit einzubeziehen und die Alleinzuständigkeit zu beseitigen, angesichts

- der beschränkten Personalkapazität der VAEB, die diese im Rahmen der Gebarungsüberprüfung bestätigte,
- der Notwendigkeit der Gewährleistung der Prüferrotation und damit des Vier-Augen-Prinzips,
- des Widerspruchs zum generellen Grundsatz der GPLA und
- der unklaren Abgrenzung hinsichtlich der Prüfungszuständigkeit

aufrecht.

Angesichts des notwendigen Spezialwissens hinsichtlich der Beitragsgruppen wären allenfalls gemischte Teamprüfungen der VAEB und der FV denkbar.

Hinsichtlich der unklaren Prüfungszuständigkeit der VAEB hielt der RH gegenüber den KVT und dem Hauptverband fest, dass das für die Poolbildung zuständige BMF keine Kenntnis der rückübermittelten Fälle erlangte. Aufgrund der fehlenden technischen Vorkehrungen war nicht auszuschließen, dass Unternehmen nicht geprüft werden bzw. es zu Doppelprüfungen kam.

(2) Der RH entgegenete dem BMF, dass die Regelung der Prüfungszuständigkeit im OHB nicht abschließend war, da die Ausnahmen betreffend die VAEB darin nicht angeführt waren und damit die Prüfungszuständigkeit nicht eindeutig abgegrenzt war.

Prüfungsplan

26.1 Die Erstellung des Prüfungsplans für das aktuelle Kalenderjahr erfolgte laufend ab Jahresbeginn aufgrund der jeweils in den Pools zugeteilten prüfungsrelevanten Fälle.

Risikomanagement

Grundsätzlich war in unmittelbarer Folge die Prüfung eines Abgabepflichtigen nicht derselben Behörde oder demselben Prüfer zuzuordnen. Allerdings setzten beide Institutionen oftmals Fälle, die ein hohes Mehrergebnis versprachen, auf den Prüfungsplan des laufenden Jahres, auch wenn deren unmittelbar vorangegangene Prüfung durch sie erfolgt war und obwohl sie nicht mehr im laufenden Jahr mit der Prüfung begannen. Damit blieben den Institutionen die Fälle auch für das Folgejahr erhalten und standen nicht für die Verteilung auf die Pools zur Verfügung (siehe TZ 29).

So betrug dieser Anteil der so vom Jahr 2008 auf das Jahr 2009 übertragenen Fälle an den gesamten im Jahr 2008 geprüften Fälle bei den KVT 53 % und bei der FV 45 %⁴². Die übertragenen Fälle enthielten sowohl Fälle, die bereits begonnen, jedoch noch nicht abgeschlossen waren, als auch Fälle, bei denen noch keine Prüfungshandlungen stattgefunden hatten.

26.2 Nach Ansicht des RH widersprach die Vorgangsweise, Fälle auf den Prüfungsplan zu stellen, um diese für das Folgejahr im Prüfungspool zu behalten, dem Prinzip der wechselnden Prüfungszuständigkeit. Oftmals waren mehr als die Hälfte der Prüfungsfälle auf diese Weise auf den Prüfungsplan des Folgejahres gesetzt worden. Der RH empfahl daher den KVT und dem BMF, diese sogenannte „Prüffallbevorratung“ zu unterbinden, damit nicht begonnene Fälle eines Jahres wieder für die Poolverteilung des Folgejahres zur Verfügung stehen.

26.3 *(1) Nach Ansicht der KVT und des Hauptverbandes werde die „Prüffallbevorratung“ bundesweit von beiden Institutionen im gewissen Umfang gehandhabt. Sie diene in erster Linie der Überprüfung der Umsetzung von Prüfungsfeststellungen durch den Dienstgeber im Anschluss an eine GPLA und stelle - insoweit der Dienstgeber den „Aufträgen“ der Prüfer nicht nachkomme - eine „sichere“ Ergebniserwartung dar.*

(2) Laut Mitteilung des BMF werde die Empfehlung des RH zum Anlass genommen, die Prüforganisationen wieder verstärkt darauf hinzuweisen, dass nur jene Fälle am Prüfplan verbleiben sollten, mit deren Prüfung nach realistischer Einschätzung im ersten Quartal des Folgejahres begonnen werden könne.

(3) Laut Stellungnahme des Finanzamtes Wien 1/23 hätten KVT und FV nicht nur wegen des Mehrergebnisses Fälle mehrfach in unmittelbarer Abfolge auf den Prüfplan gestellt, sondern auch wegen der Zweckmäßigkeit und der dadurch oft erzielbaren Zeitersparnis. Allerdings sei

⁴² Auswertung des BMF



Risikomanagement

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

durch geeignete Kontrollmaßnahmen sicherzustellen, dass Malversationen vermieden würden.

26.4 Der RH hielt gegenüber den KVT und dem Hauptverband sowie dem Finanzamt Wien 1/23 fest, dass die von den KVT und FV praktizierte Vorgangsweise dem Prinzip der wechselnden Prüfungszuständigkeit widersprach. Er hielt deshalb seine Empfehlung aufrecht, die angeführte „Prüffallbevorratung“ in dem aufgezeigten hohen Ausmaß zu unterbinden.

Risikoorientierte Fallauswahl

27.1 (1) Die Erstellung des Jahresprüfungsplans oblag den zuständigen Abteilungs- bzw. Teamleitern der KVT bzw. der FV. Dabei handelte es sich vor allem um Fälle aufgrund einer Einzel- oder Risikoauswahl bzw. um Insolvenzfälle. Im Jahr 2010 verteilte sich die Fallauswahl wie folgt:

Tabelle 6: Verteilung der Fallauswahl 2010		
	KVT	FV
	in %	
Einzelauswahl	55	55
Risikoauswahl	13	22
Insolvenzfälle	32	20
Sonstige Fälle	–	3
Summe	100	100

Quelle: BMF

(2) Die Einzelauswahl erfolgte aufgrund von eigenen Wahrnehmungen des Abteilungs- bzw. Teamleiters, vorhandenem Kontrollmaterial oder auf Ersuchen anderer externer oder interner Stellen. Allerdings stammte das der Einzelauswahl zugrunde liegende Kontrollmaterial bei den KVT bzw. der FV aus unterschiedlichen Quellen (siehe dazu TZ 15).

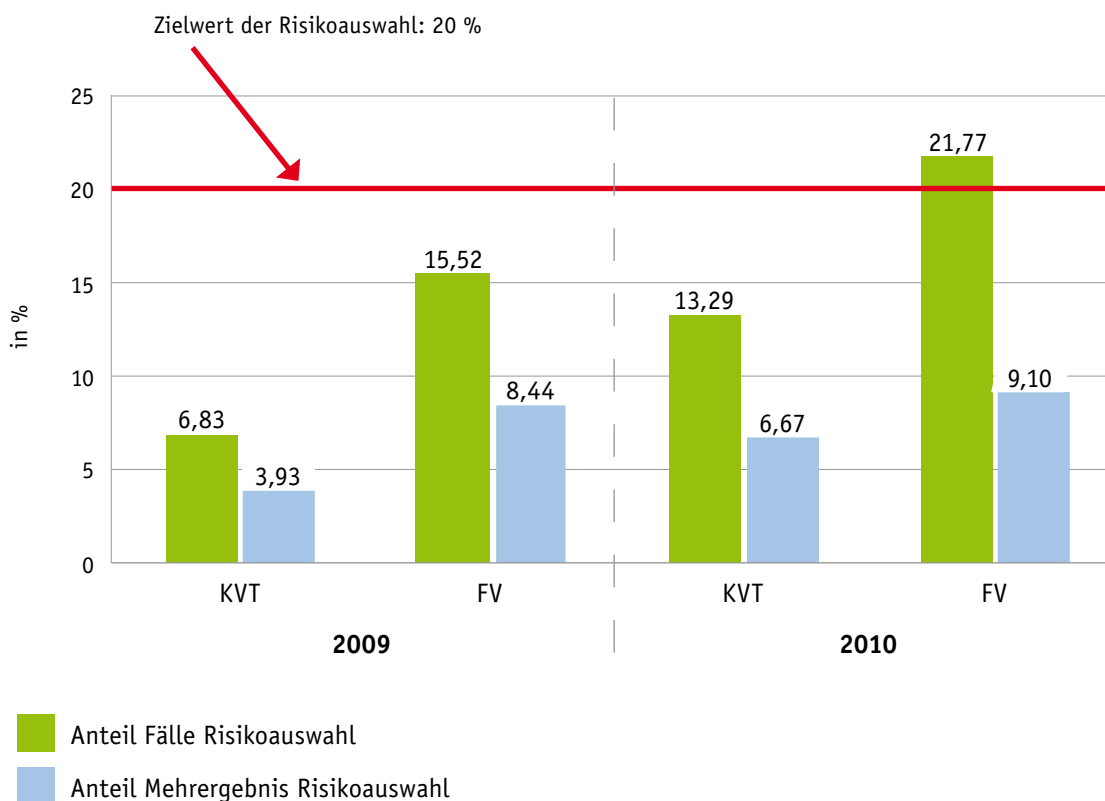
(3) Für die Risikoauswahl stellte das BMF im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 Fälle in Form einer Risikoliste zur Verfügung. Die dort hinterlegten Risikofaktoren waren Kenngrößen, die in ihrer Gesamtheit Rückschlüsse darauf zuließen, wie hoch das Risiko eines Unternehmens im Hinblick auf die Nichteinhaltung bzw. nicht zeitgerechte Einhaltung gesetzlicher Melde-, Beitrags- und Zahlungsverpflichtungen war. Die Bewertung nach Punkten erfolgte grundsätzlich getrennt nach

Risikomanagement

Risiken der KVT und Risiken der FV. Die Fälle waren nach Risikogewichtung gereiht.

Die folgende Abbildung zeigt den Anteil der aus der Risikoauswahl stammenden Prüffälle an den Gesamtfällen bzw. den Anteil des aus diesen Fällen erzielten Mehrergebnisses an den Gesamtmehrergebnissen der Jahre 2009 und 2010.

Abbildung 5: Risikoauswahl in % für die Jahre 2009 und 2010



Quellen: BMF, eigene Berechnungen des RH

Der Prüfungsbeirat legte für 2009 und 2010 fest, dass 20 % der Fälle aus der Risikoauswahl auf den Prüfungsplan zu setzen waren. Obige Abbildung zeigt, dass nur die FV im Jahr 2010 diese Vorgabe erfüllte.

Sowohl die KVT als auch die FV konnten den Anteil der Fälle aus der Risikoauswahl deutlich erhöhen. Die anteiligen Mehrergebnisse aus

der Risikoauswahl blieben jedoch hinter diesen Zuwächsen zurück. Gründe dafür waren:

- die Treffsicherheit der Risikoanalyse wurde intern von den Anwendern oftmals angezweifelt⁴³;
- die Fallauswahl aus der Risikoliste erfolgte in willkürlicher Reihenfolge als Einzelauswahl, nach Risikoeinschätzung des Prüfungsplanerstellers und nicht nach Risikogewichtung;
- auf der Risikoliste enthaltene, als Einzelauswahlfälle auf den Prüfungsplan gesetzte Fälle wurden als Einzelauswahl gewertet. Die Statistiken waren daher insofern verzerrt und nicht aussagekräftig.

27.2 Der RH bemängelte, dass

- die Vorgabe, 20 % der Fälle aus der Risikoauswahl auf den Prüfungsplan zu setzen, in den Jahren 2009 und 2010 nicht zur Gänze erfüllt wurde und
- die Fallauswahl in willkürlicher Reihenfolge aus der Risikoliste erfolgte, weil die Treffsicherheit der Risikoanalyse intern von den Anwendern angezweifelt wurde.

Der RH empfahl den KVT und dem BMF, die Fälle gemäß ihrer Reihung auf der Risikoliste auszuwählen, um die Treffsicherheit der Risikoauswahl evaluieren und verbessern zu können. Weiters wäre sicherzustellen, dass Fälle aus der Risikoliste, die als Einzelauswahlfälle auf den Prüfungsplan gesetzt werden, als Risikoauswahlfälle erfasst und als solche ausgewertet werden.

Als weiterführende Maßnahme zur Erhöhung der Treffsicherheit der Risikoauswahl regte der RH eine weitere – nach der im Jahr 2008 erfolgten – Evaluierung der Risikofaktoren durch die KVT, das BMF und den Hauptverband an. Dabei könnten bspw. die gem. § 89 Abs. 6 EStG 1988 ab 1. Juli 2011 von den Trägern der gesetzlichen Sozialversicherung an die Abgabenbehörden des Bundes zu meldenden Daten⁴⁴ miteinbezogen werden.

⁴³ Bspw. schienen Saisonbetriebe als Risikofälle auf, weil sie ihre Abgaben außerhalb der Saison nicht entrichteten.

⁴⁴ § 89 Abs. 6 EStG 1988: „Die Träger der gesetzlichen Sozialversicherung haben den Abgabenbehörden des Bundes die Anzahl der zum Monatsletzten gemeldeten Dienstnehmer sowie die monatliche Lohnsumme laut Beitragsnachweisung pro Arbeitgeber zu übermitteln.“

Risikomanagement

27.3 (1) Die KVT und der Hauptverband begrüßten die Anregung des RH, dass Fälle aus der Risikoliste, die als Einzelauswahlfälle auf den Prüfungsplan gesetzt würden, als Risikoauswahlfälle erfasst und bewertet würden.

Die KVT würden laufend ihre Risikofaktoren evaluieren. Zu einer weitergehenden Evaluierung sei es erforderlich, dass alle in Betracht kommenden KVT ein derzeit in Einführung befindliches Standardprodukt im Einsatz hätten. Nur dann könne gewährleistet werden, dass die einzelnen Risikofaktoren von den einzelnen KVT auf gleichen Datenparametern fußten. In der Risikoauswahl des Prüfverwaltungsprogramms der FV seien nach wie vor alle abgeschlossenen Insolvenzen beinhaltet. Diese sollten aus dieser Liste entfernt werden, weil dadurch für die Einteilenden nicht prüfrelevante Dienstgeber zur Auswahl stünden. Zudem sei der Datenbestand der Risikoauswahl in diesem IT-Programm dringend zu bereinigen.

(2) Das BMF sah laut Stellungnahme keinen Handlungsbedarf hinsichtlich der Auswahl der Prüfungsfälle gemäß ihrer Reihung auf der Risikoliste, da den hoch geschulten Prüfern bekannt sein müsste, dass die Auswahl der Fälle aus der Risikoliste nach dem höchsten Risiko erfolgen soll. Die Empfehlung werde jedoch zum Anlass genommen, dies im Rahmen der Linienstruktur neuerlich zu thematisieren. Im Sinne einer weiteren Optimierung der Risikoanalyse würden die Führungskräfte hinsichtlich der Erfassung der Fälle aus der Risikoliste als Risikoauswahl sensibilisiert werden.

Laut BMF sei ein weiterer Evaluierungsprozess der Risikofaktoren bereits geplant.

(3) Hinsichtlich der Risikoauswahl erfolge im Finanzamt Wien 1/23 bei Fällen, die grundsätzlich für eine Einzelauswahl geeignet erscheinen (z.B. durch eingehendes Kontrollmaterial), die jedoch auch vom System für eine Risikoauswahl vorgeschlagen würden, die Zuteilung nach der Risikoauswahl. Die Treffsicherheit der Risikoauswahl habe sich zwar erhöht, jedoch seien noch immer zu viele Fälle enthalten, bei denen sich kein oder nur ein geringes Mehrergebnis ergebe. Dies deshalb, weil z.B. bei Ausgliederungen oder Betriebseinstellungen die entsprechenden Vermerke in den Akten nicht berücksichtigt werden könnten. Eine Steigerung wäre durch Verknüpfung mit anderen Informationen möglich.

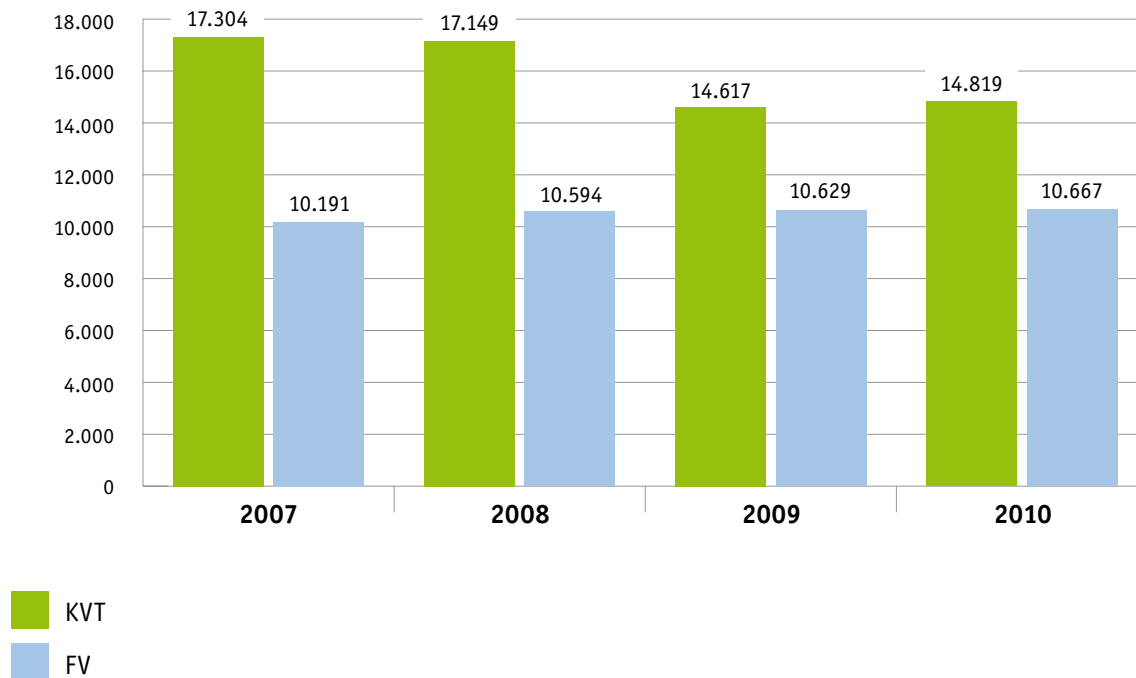
Eine Evaluierung der Risikoauswahl durch die verantwortlichen Stellen im BMF wäre seitens des Finanzamtes Wien 1/23 wünschenswert.

Prüfungsdichte

28.1 (1) Die Berechnung der Prüfungsdichte war im Rahmen der leistungsorientierten Steuerung⁴⁵ wie folgt definiert: „Anzahl der geprüften GPLA-Fälle dividiert durch Anzahl der prüfungsrelevanten GPLA-Fälle“ (siehe TZ 25). Die vorhandenen Aufzeichnungen ließen eine Trennung der Prüfungsdichte für KVT und FV nicht zu.

(2) Die Anzahl der von KVT- und FV-Prüfern geprüften GPLA-Fälle entwickelte sich in den Jahren 2007 bis 2010 wie folgt:

Abbildung 6: Geprüfte Fälle in den Jahren 2007 bis 2010



Quelle: BMF

(3) Die geprüften Fälle verteilten sich im Jahr 2007 und im Jahr 2010 wie folgt auf Groß- (G), Mittel- (M) und Kleinbetriebe (K):

⁴⁵ LoS (siehe TZ 30)

Risikomanagement

Tabelle 7: Verteilung der geprüften Fälle auf die Betriebskategorien

Betriebskategorie	2007		2010		Veränderung 2007/2010	
	Fälle (Anzahl)				in %	
	KVT	FV	KVT	FV	KVT	FV
Großbetriebe ¹	677	802	789	581	17	- 28
Mittelbetriebe ²	1.153	994	1.164	881	1	- 11
Kleinbetriebe ³	15.474	8.395	12.866	9.205	- 17	10
Geprüfte Fälle	17.304	10.191	14.819	10.667	- 14	5

¹ ab 101 Arbeitnehmer (G1, G2, G3)

² zwischen 51 und 100 Arbeitnehmer (M)

³ keine bis 50 Arbeitnehmer (K1, K2, K3)

Quellen: BMF, eigene Berechnungen des RH

Die Anzahl der Prüffälle inklusive Insolvenzen der KVT verringerte sich von 2007 (17.304) bis 2010 (14.819) um 14 %. Dies war vor allem auf die Verlagerung der Fallverteilung zwischen den verschiedenen Betriebskategorien zurückzuführen. Bei Groß- und Mittelbetrieben war eine Erhöhung der Fallanzahl festzustellen, während bei Kleinbetrieben weniger Prüfungen stattfanden.

Im Gegensatz dazu erhöhte die FV die Anzahl ihrer Prüffälle von 2007 (10.191) bis 2010 (10.667) um 5 %. Die Verteilung der geprüften Fälle auf die Betriebskategorien entwickelte sich gegenläufig zu jener der KVT. Die FV erhöhte die Anzahl ihrer Prüfungen im Bereich der Kleinbetriebe, während sie weniger Groß- und Mittelbetriebe prüfte.

(4) In den Jahren 2007 und 2010 zeigte sich folgende Prüfungsdichte bei den einzelnen Betriebskategorien:

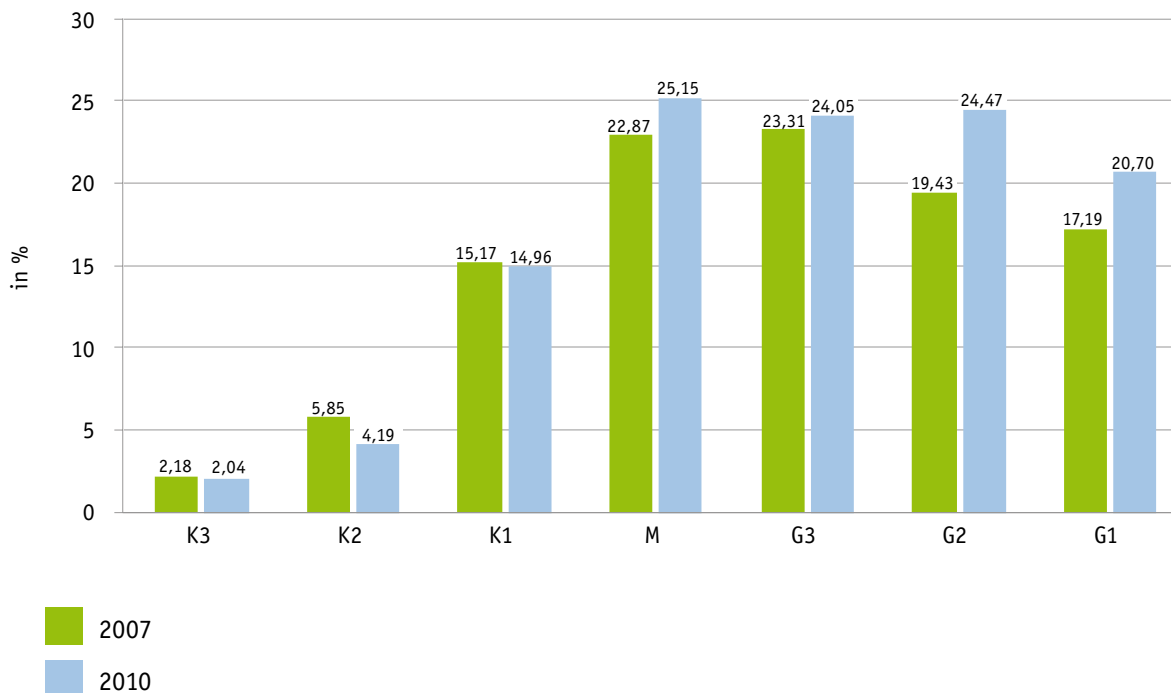


Risikomanagement

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Abbildung 7: Prüfungsdichte nach Betriebskategorien



- K3 keine Arbeitnehmer
- K2 ein bis fünf Arbeitnehmer
- K1 sechs bis 50 Arbeitnehmer
- M 51 bis 100 Arbeitnehmer
- G3 101 bis 250 Arbeitnehmer
- G2 251 bis 500 Arbeitnehmer
- G1 über 500 Arbeitnehmer

Quelle: BMF

Die Prüfungsdichte zeigte im Zeitraum 2007 bis 2010 insgesamt folgende Entwicklung:

Tabelle 8: Prüfungsdichte gesamt					
	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2007/2010
	in %				
Prüfungsdichte	8,09	7,90	7,01	7,00	- 13,47

Quelle: BMF

Risikomanagement

Während die Anzahl der prüfungsrelevanten Fälle in den Jahren 2007 bis 2010 um rd. 5 % stieg, erfuhr die Anzahl der geprüften Fälle im selben Zeitraum insgesamt eine Verringerung von 27.495 auf 25.486 um rd. 7 %. Entsprechend erhöhten sich die Prüfungsintervalle⁴⁶ von rd. 12 auf rd. 14 Jahre. Unternehmen der Betriebskategorie K3 (keine Arbeitnehmer) wiesen im Jahr 2010 eine Prüfungsdichte von 2,04 % bzw. ein Prüfungsintervall von rd. 49 Jahren auf. Die höchste Prüfungsdichte (25,15 %) und somit das geringste Prüfungsintervall von rund vier Jahren zeigte sich 2010 bei den Betrieben der Betriebskategorie M (51 bis 100 Arbeitnehmer).

(5) Anzumerken ist, dass im Falle von Insolvenzprüfungen ein Unternehmen im selben Jahr sowohl von den KVT als auch von der FV geprüft werden konnte. Diese Fälle zählten bei der Berechnung der Prüfungsdichte doppelt, da sie bei den KVT und bei der FV als erledigte Fälle ausgewiesen wurden. In den Jahren 2009 und 2010 handelte es sich um jeweils rd. 1.400 Insolvenzfälle. Bei Bereinigung der Datenbasis würde sich das durchschnittliche Prüfungsintervall in den Jahren 2009 und 2010 um ein Jahr, somit auf rd. 15 Jahre, erhöhen.

Eine Berechnung der Prüfungsdichte nach geprüften Arbeitnehmern lag nicht vor.

28.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass die Prüfungsdichte für die prüfenden Institutionen nicht gesondert berechnet werden konnte. Dadurch war eine gezielte Steuerung nicht möglich. Er empfahl daher dem BMF, künftig die Controllingdaten zu erweitern, um eine nach Institutionen getrennte Auswertung der Prüfungsdichte zu ermöglichen.

Weiters sollte das BMF dafür sorgen, dass die Prüfung von Insolvenzfällen nur einmal gezählt wird.

(2) Die Prüfungsdichte erfuhr in den Jahren 2007 bis 2010 eine Verringerung um 1,09 Prozentpunkte. Das entsprach einer Erhöhung des Prüfungsintervalls um rund zwei Jahre. Damit konnte das bei Einführung der GPLA angestrebte Ziel (siehe TZ 3) einer Erhöhung der Prüfungsdichte im Bereich der Lohnsteuerprüfung nicht erreicht werden.

Der RH empfahl den KVT und dem BMF, eine ausgewogene Prüfungsdichte bspw. durch die Vorgabe eines Mindestanteils je Betriebskategorie oder eines Schwerpunkts (z.B. Betriebskategorie, Branche) sicherzustellen. Dabei könnten die Prüfungsintervalle in einigen Betriebskategorien (vor allem Kleinbetriebe) verringert und die Präventivwirkung gestärkt

⁴⁶ Dabei handelt es sich um die durchschnittlichen Jahresabstände, die zwischen zwei GPLA-Prüfungen eines Unternehmens liegen.

werden. Die Vorgaben wären laufend zu evaluieren und bei Bedarf anzupassen. Weiters empfahl der RH auch eine Berechnung der Prüfungsdichte nach der Anzahl der überprüften Arbeitnehmer im Sinne der Wahrung der Interessen jedes einzelnen Versicherten.

28.3 (1) *Laut KVT, Hauptverband und BMF sei die angeregte Erhöhung der Prüfzuteilungen von Klein- und Mittelbetrieben bereits in Angriff genommen worden und die Definition in der Balanced Scorecard des Prüfungsbeirats für 2012 bereits umgesetzt. Es seien gezielt Schwerpunkte auf bestimmte Betriebskategorien gesetzt und so auch die Prüfungsdichte bei den Kleinbetrieben (durch Verschiebung von Prüfkapazitäten vom Mittelbetriebsbereich in den Kleinbetriebsbereich) bewusst erhöht worden. Generell hätten sich die GPLA-Gremien darauf verständigt, von den primären Finanzzielen hin zu einer höheren Prüfungsdichte Anstrengungen unternehmen zu wollen und entsprechende Zielvorgaben zu erarbeiten.*

(2) *Da eine getrennte Auswertung der Prüfungsdichte schon derzeit möglich sei, bestehe aus Sicht des BMF kein Handlungsbedarf.*

Die Empfehlung des RH, Insolvenzprüfungen nur einmal zu zählen, werde vom BMF aufgenommen.

Ergänzend merkte das BMF an, dass die GPLA eine zielorientierte Prüfung darstelle, wo die Fallauswahl neben anderen Kriterien auch risikoorientiert erfolge.

Laut BMF sei eine Berechnung der Prüfungsdichte aufgrund der überprüften Arbeitnehmer nicht möglich, da der FV nur Daten der gemeldeten Arbeitnehmer zur Verfügung stünden. Inwieweit die Berechnung der Prüfungsdichte auf Basis der gemeldeten Arbeitnehmer sinnvoll sei, bleibe einer Analyse vorbehalten.

(3) *Das Finanzamt Wien 1/23 führte die Steigerung der Prüfungen bei den Großbetrieben im Vergleich der Jahre 2007 – 2010 auf die Verbesserung der Prüfsoftware und den vermehrten Einsatz des Datenanalyseprogramms zurück.*

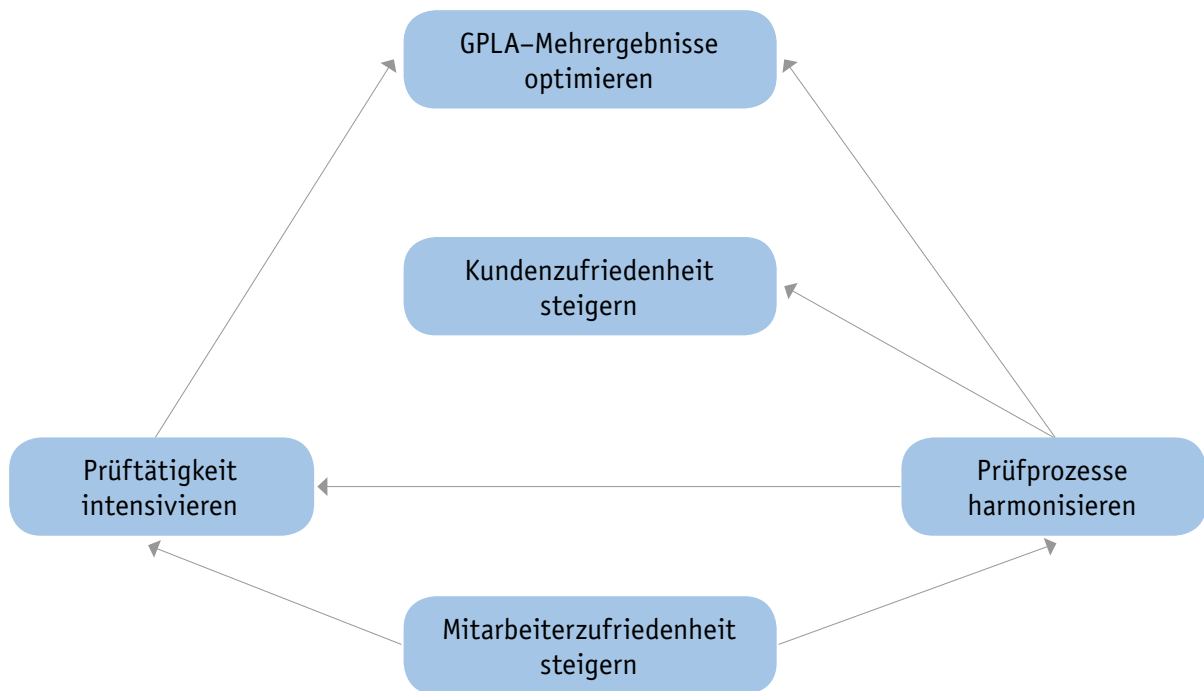
28.4 (1) Der RH entgegnete dem BMF, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine getrennte Auswertung der Prüfungsdichte nicht möglich war, weil die prüfungsrelevanten Fälle grundsätzlich dem aktenführenden Finanzamt zugeordnet waren. Für die getrennte Auswertung wären daher die Basisdaten entsprechend aufzubereiten.

(2) Nach Ansicht des RH sollte das BMF jedenfalls analysieren, ob die Berechnung der Prüfungsdichte anhand der überprüften Arbeitnehmer eine neue aussagekräftige Kennzahl im Sinne der Wahrung der Interessen jedes einzelnen Versicherten sowie im Hinblick auf den Ressourceneinsatz ist.

Controlling

Zielvereinbarungen **29.1** (1) Der Prüfungsbeirat legte für die KVT und die FV jährlich folgende Ziele fest:

Abbildung 8: Ziele GPLA Prüfungsbeirat



Quelle: Balanced Scorecard des Prüfungsbeirats

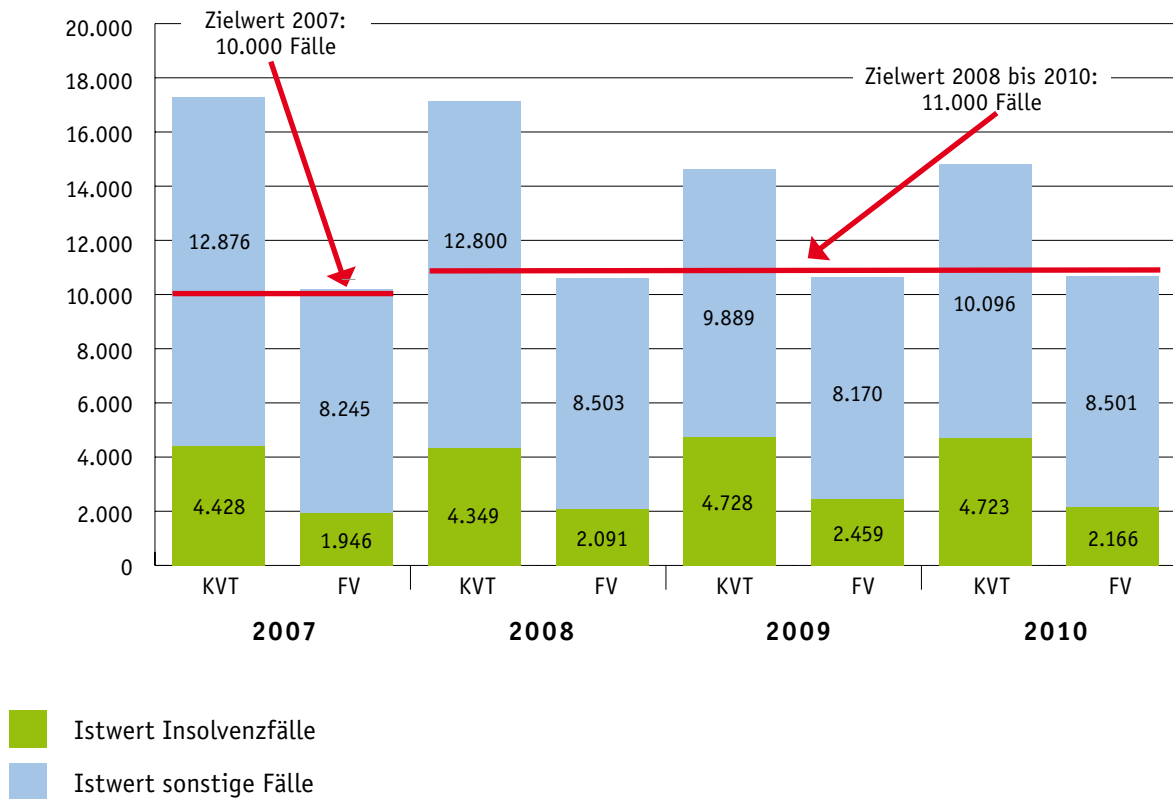
(2) Sowohl die Kunden- als auch die Mitarbeiterzufriedenheit konnten nur aufgrund von Befragungen festgestellt werden. Die letzten Kunden- bzw. Mitarbeiterbefragungen fanden im Jahr 2006 statt. Die Ergebnisse wurden in ein Maßnahmen-Portfolio eingearbeitet und daraus einzelne Optimierungsprojekte abgeleitet wie z.B. Fallauswahl und Zielvereinbarungen. Eine neuerliche Kunden- und Mitarbeiterbefragung war für das Jahr 2011 geplant.

(3) Im Mittelpunkt der Harmonisierung der Prüfungsprozesse stand für den Prüfungsbeirat in den vergangenen Jahren die Weiterentwicklung der GPLA-Prüfsoftware, der Anforderungen für das Controlling und der Prüfverwaltung (siehe auch TZ 21 und 22).

(4) Für die Optimierung der GPLA-Mehrergebnisse und der Prüftätigkeit bestanden mit der Vorgabe einer bestimmten Anzahl von Prüfungen und einem zu erreichenden Mehrergebnis quantifizierbare Zielwerte.

Die vorgegebene Fallanzahl war für beide Institutionen gleich (2007: je 10.000; ab 2008: je 11.000), wobei jeder Fall die gleiche Wertigkeit unabhängig davon hatte, ob es sich um ein Unternehmen mit keinen Arbeitnehmern (K3) oder ein Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmern (G1) handelte. In den Jahren 2007 bis 2010 stellte sich die Zielerfüllung bei der Anzahl der Prüfungsfälle wie folgt dar:

Abbildung 9: Anzahl der Prüfungen Ziel- und Istwerte



Quelle: BMF

Controlling

Die KVT erfüllten die Zielwerte durchwegs. Seit Anhebung des Zielwerts für die zu prüfenden Fälle im Jahr 2008 konnte die FV hingegen den Zielwert nicht mehr erfüllen. In den Jahren 2009 und 2010 entfiel rund ein Drittel der von den KVT geprüften Fälle auf Insolvenzen. Im Gegensatz dazu waren dies bei der FV nur rd. 20 %.

(5) Die Zielwerte für das Mehrergebnis (ME) – das sind die aus einer GPLA resultierenden Abgaben- und Beitragsnachforderungen – waren aufgeteilt in solche für „Steuern“ (ME Lohnabgaben) und „Sozialversicherung“ (ME SV-Beiträge). Seit Beginn der GPLA sollten die KVT 70 % ihres Mehrergebnisses aus dem Mehrergebnis SV-Beiträge und 30 % aus dem Mehrergebnis Lohnabgaben erzielen, die FV 70 % aus dem Mehrergebnis Lohnabgaben und 30 % aus dem Mehrergebnis SV-Beiträge. Für die Jahre 2007 bis 2010 ergab ein Soll-Ist-Vergleich hinsichtlich der Mehrergebnisse folgendes Ergebnis:

Tabelle 9: Soll-Ist-Vergleich hinsichtlich der Mehrergebnisse für 2007 bis 2010								
	2007		2008		2009		2010	
	KVT	FV	KVT	FV	KVT	FV	KVT	FV
SV-Beiträge	in Mill. EUR							
Zielwert ME SV-Beiträge	115,0	46,4	121,0	49,0	123,0	53,0	130,0	56,0
Istwert ME SV-Beiträge	127,7	31,3	135,3	32,6	185,7	39,7	190,0	48,1
<i>davon Insolvenzen</i>	78,7	–	72,6	–	116,3	–	112,0	–
Abweichung ME SV-Beiträge	12,7	– 15,1	14,3	– 16,4	62,7	– 13,3	60,0	– 7,9
Lohnabgaben								
Zielwert ME Lohnabgaben	42,6	96,0	42,6	96,0	46,0	109,0	50,0	118,0
Istwert ME Lohnabgaben	34,5	103,7	48,2	104,6	43,4	117,2	58,5	139,9
<i>davon Insolvenzen</i>	–	34,6	–	37,7	–	41,7	–	35,0
Abweichung ME Lohnabgaben	– 8,1	7,7	5,6	8,6	– 2,6	8,2	8,5	21,9

Quelle: BMF

Die Prüfer der FV konnten die Zielvorgaben im Bereich der Lohnabgaben durchgängig erfüllen, nicht jedoch jene im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge. Die Prüfer der KVT erreichten in den Jahren 2008 und 2010 beide Zielvorgaben hinsichtlich des Mehrergebnisses, in den Jahren 2007 und 2009 nur jene im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge. Im Jahr 2010 erzielten die KVT rd. 45 % und die FV rd. 19 % ihres gesamten Mehrergebnisses aus Insolvenzprüfungen.

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

29.2 (1) Der RH bemängelte die fehlende Berücksichtigung der Betriebsgröße in den Vorgaben hinsichtlich der Anzahl der zu prüfenden Fälle, weil die Betriebsgröße das Ausmaß der eingesetzten Personalressourcen beeinflusste. Er empfahl daher den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, bei der Berechnung des Zielwerts für die Anzahl der zu prüfenden Fälle auch die Betriebsgröße zugrunde zu legen⁴⁷.

(2) Der RH wies auf die starke Fokussierung auf das Mehrergebnis als Zielwert hin. Die Fokussierung auf das Mehrergebnis als Zielwert kann sich nachteilig auf die Erreichung einer ausgewogenen Prüfungsdichte auswirken, wenn damit insbesondere die generalpräventive Wirkung von Prüfungen unberücksichtigt blieb. Das Mehrergebnis der Vergangenheit kann jedoch ein Indiz für die Zukunft sein, in welchem Bereich verstärkt Prüfungen durchzuführen wären.

Weiters war dieser Zielwert aufgrund der Zuordnung des Mehrergebnisses zu nur einer Institution (KVT oder FV) einer Zusammenarbeit zwischen KVT und FV hinderlich, weil er die Durchführung von gemischten Prüfungen beider Institutionen (siehe TZ 17) erschwerte und er weiters die Prüffallbevorratung förderte (siehe TZ 26) und den Informationsaustausch hemmte (siehe TZ 11, 15).

Der RH empfahl daher den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, das Mehrergebnis, wie bereits in anderen Bereichen der FV üblich, als Monitoringkennzahl auszuweisen und weiterhin als Information zur Steuerung zu verwenden. Der Prüfungsbeirat sollte evaluieren, inwieweit die Festlegung des Mehrergebnisses als Zielwert die Optimierung der Mehrergebnisse unter Berücksichtigung der vom RH aufgezeigten Nachteile (Prüfungsdichte, mangelnde Zusammenarbeit und mangelnder Informationsaustausch der KVT und FV) beeinflusst bzw. diesem in der Balanced Scorecard übergeordneten Ziel entgegensteht.

(3) Qualitative Ziele der GPLA wie Prävention, Sicherstellung versicherungsorientierter Beitragsgrundlagen oder Information und Beratung der Unternehmen blieben in den vom Prüfungsbeirat festgelegten Zielvorgaben unberücksichtigt. Deshalb empfahl der RH den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, auch qualitative Zielgrößen, wie bspw.

- Änderungen der Versicherungszeiten für die Berechnungen des Pensionszeitpunkts und Beitragsgrundlagenänderungen, die sich nicht auf das Mehrergebnis auswirken,

⁴⁷ Darüber hinaus wäre einerseits auch die Grundgesamtheit der prüfungsrelevanten Fälle zu berücksichtigen, da diese regional unterschiedlich ist, und andererseits wäre auf eine Erhöhung und ausgewogene Prüfungsdichte zu achten (siehe TZ 28).

Controlling

- Anzahl der geprüften Arbeitnehmer im Sinne der Wahrung der Interessen der Versicherten sowie
- durchgeführte Qualitätssicherungsmaßnahmen

zu berücksichtigen.

(4) Die Anzahl der Insolvenzfälle war nicht vorhersehbar. Ein darauf aufbauender Zielwert war für Steuerungszwecke ungeeignet. Die aus diesen Prüfungen erzielten Mehrergebnisse stellten eine reine Zufallsgröße dar. Der RH empfahl den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, bei Festlegung der Zielwerte die Insolvenzfälle gesondert zu berücksichtigen.

29.3 *(1) Laut Stellungnahme von KVT, Hauptverband und BMF habe der Prüfungsbeirat bei der Festlegung der Ziele für das Jahr 2012 die Empfehlungen des RH bereits dahingehend umgesetzt, dass das Mehrergebnis als Monitoringkennzahl ausgewiesen werde. Außerdem seien Zielwerte festgelegt worden, um die Prüfungsdichte, insbesondere im Bereich der Klein- und Mittelbetriebe, und damit die Anzahl der Prüffälle zu erhöhen. So sei der Zielwert betreffend die Fallanzahl 2012 lt. BMF von 11.000 Fällen auf 12.000 Fälle pro Prüforganisation erhöht worden. Die Prüfungsdichte im Bereich der Großbetriebe solle im Hinblick auf die fiskalische Auswirkung und die umfassten Dienstverhältnisse beibehalten werden. Im Jahr 2012 werde die generalpräventive Wirkung bei den Kleinbetrieben verstärkt.*

(2) Über die Festlegung von qualitativen Zielgrößen werde lt. Stellungnahme von KVT und Hauptverband seit Einführung der GPLA laufend diskutiert. Eine aussagekräftige, nachvollziehbare Definition dieser Zielgrößen habe bisher nicht gefunden werden können. Auch die beispielhafte Anführung der qualitativen Zielgrößen durch den RH ergäbe keine maßgebende Berücksichtigung der Qualität, sondern führe im Wesentlichen wieder zu einer Erhöhung der monetären Ziele (Mehrergebnis).

(3) Die Empfehlungen hinsichtlich der Berücksichtigung qualitativer Zielgrößen und der gesonderten Berücksichtigung der Insolvenzfälle bei Festlegung der Zielwerte werde lt. Stellungnahme des BMF nach Analyse der Machbarkeit in eine der nächsten Sitzungen des Prüfungsbeirats eingebracht werden. Eine Umsetzung könne aber erst in einem der nächsten Zielvereinbarungsprozesse aufgenommen werden.

(4) Laut Stellungnahme des Finanzamtes Wien 1/23 sei das geforderte Mehrergebnis sowohl im FV- als auch im SV-Bereich nur durch sogee-

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

nannte Ausreißerfälle zu erreichen gewesen. Durch die langjährige Erfahrung der Teamleiter sei es im Finanzbereich möglich gewesen, in der Einzelauswahl die benötigten Fälle auszuwählen. Es wären dies vor allem Großbetriebe, die allerdings eine entsprechend lange Prüfungszeit mit sich gebracht hätten. Um solche Fälle auszuwählen, bei denen hohe SV-Mehrergebnisse zu erwarten gewesen seien, habe es den Teamleitern der FV an den notwendigen nachvollziehbaren Risikoinformationen (bspw. Zahlungsverhalten bei der SV) gefehlt.

Hinsichtlich des Umstands, dass Prüfer vor allem das für die eigene Institution geforderte Mehrergebnis hätten erreichen können, merkte das Finanzamt Wien 1/23 an, dass jene Prüfer beider Institutionen, die mit der GPLA „aufgewachsen“ seien, anders an die Prüfungsfälle herangingen als jene, die vor 2003 Lohnsteuer- oder SV-Prüfer gewesen seien.

29.4 (1) Der RH hielt gegenüber den KVT, dem Hauptverband und dem BMF fest, dass mit der Erhöhung der Anzahl der Prüffälle im Bereich der Klein- und Mittelbetriebe zwar der vom RH empfohlenen Erhöhung der Prüfdichte in diesem Bereich entsprochen wurde. Allerdings fand die Empfehlung des RH, bei der Vorgabe der Anzahl der Prüffälle auch die Betriebsgröße zu berücksichtigen, vor allem hinsichtlich der Auswirkung der Betriebsgröße auf die notwendigen Prüferressourcen keine Berücksichtigung. Deshalb hielt der RH seine Empfehlung, die Betriebsgröße in den Vorgaben hinsichtlich der Anzahl der zu prüfenden Fälle zu berücksichtigen, aufrecht.

(2) Der RH erwiderte den KVT und dem Hauptverband, dass die von ihm beispielhaft aufgezählten qualitativen Zielgrößen, wie vor allem Änderungen der Versicherungszeiten für die Berechnungen des Pensionszeitpunkts und Beitragsgrundlagenänderungen, die sich nicht auf das Mehrergebnis auswirken, keinen Zusammenhang mit monetären Zielen aufwiesen.

Controlling-
instrumente

30.1 Mit Juli 2007 nahm das BMF das Kennzahlensystem „Leistungsorientierte Steuerung“ (LoS) in Betrieb. Es handelte sich hierbei um ein ziel und entscheidungsorientiertes Reportingwesen mit standardisierten, periodischen Auswertungen von wesentlichen Kennzahlen. Im GPLA-Bereich dienten die Daten aus dem Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 als Basis für die Analyse und Auswertungsmöglichkeiten in der Leistungsorientierten Steuerung.

Die KVT und die FV erhielten monatlich u.a. folgende GPLA-spezifischen Kennzahlen: Mehrergebnis der FV und Mehrergebnis der

Controlling

KVT, jeweils getrennt nach Lohnabgaben- und Beitragsvorschriften sowie Anzahl der geprüften Fälle. Ebenso wurden die Kennzahlen getrennt nach FV und KVT auf Bundesländerebene und für die VAEB dargestellt. In den Berichten wurden neben den Istwerten auch die Sollwerte sowie die Abweichungen ausgewiesen, sodass der Zielerreichungsgrad erkennbar war.

Die Leiter der Prüfteilungen GPLA konnten mit der leistungsorientierten Steuerung Einzeldatensätze ihres Teams auswerten. Dies ermöglichte eine detaillierte Suche nach Ursachen für Abweichungen.

Die KVT nutzten – mit Ausnahme der TGKK – zusätzlich zur leistungsorientierten Steuerung das Programm Beitragscontrolling (BEICON).

- 30.2** Der RH erachtete die Einführung der leistungsorientierten Steuerung im GPLA-Bereich als positiv, weil auf verschiedenen Führungsebenen eine Vielzahl von Informationen zur Verfügung stand. Dadurch waren über die Zielvereinbarungen (siehe TZ 29) hinausgehende Analysen und eine Beurteilung der Effizienz und Effektivität der GPLA möglich. Bei Abweichungen konnten gegebenenfalls die Ursachen festgestellt und – wenn nötig – entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden.

Dennoch wäre nach Ansicht des RH eine Verbesserung des Kennzahlensystems anzustreben. Er empfahl daher den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, zusätzlich zu den in TZ 28 angeführten Empfehlungen, das sind

- eine getrennte Darstellung der Prüfungsdichte nach KVT und FV,
- die Bereinigung der Datenbasis bei der Berechnung der Prüfungsdichte um die von beiden Institutionen geprüften Insolvenzfälle,

auch noch das Kennzahlensystem bspw. um die Anzahl der geprüften Arbeitnehmer und – wie der RH bereits in seinen Berichten zur Lohnsteuerprüfung (Reihe Bund 2004/2, TZ 6) sowie zur Außenprüfung bei den Finanzämtern (Reihe Bund 2005/7, TZ 20) empfohlen hatte⁴⁸ – um das einbringliche Mehrergebnis zu ergänzen.

- 30.3** (1) *Die KVT und der Hauptverband gaben dazu keine Stellungnahme ab.*

⁴⁸ Der RH hatte bereits in diesen Berichten empfohlen, auch Veränderungen der Mehrergebnisse aufgrund von Rechtsmittelverfahren sowie den Umfang der tatsächlichen Entrichtung der nachgeforderten Beträge zu berücksichtigen.

(2) Laut Mitteilung des BMF richte sich die Realisierung weiterer Kennzahlen immer nach einer eingehenden Priorisierung aller IT-Anforderungen im BMF. Nicht jede mögliche Verbesserung des Kennzahlensystems sei in Ansehung der begrenzten Budget- und Personalressourcen umsetzbar.

Qualitätssicherung

31.1 Eine der Aufgaben des Amtsfachbereichs in der FV⁴⁹ war es, laufende Maßnahmen zur Qualitätssicherung zu setzen. Zu diesem Zweck enthielten die Zielvereinbarungen eine bestimmte Anzahl von Geschäftsfällen pro Team, die durch den Fachbereich einer Qualitätskontrolle unterzogen werden sollten. Die Festlegung der Anzahl der Geschäftsfälle erfolgte in den Zielvereinbarungen der FV. Für die GPLA bestanden keine expliziten Vorgaben für Qualitätssicherungsmaßnahmen, weil es in den meisten Finanzämtern keine eigenen BV-Teams mit ausschließlich GPLA-Prüfern gab und die GPLA-Prüfer daher in gemischte BV-Teams eingegliedert waren.

Auch bei den KVT gab es keine Vorgaben hinsichtlich durchzuführender Qualitätsmaßnahmen. Es waren daher standardmäßig weder auf der Seite der FV noch auf jener der KVT laufende Qualitätssicherungsmaßnahmen für die GPLA vorgesehen.

31.2 Der RH empfahl den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, GPLA-Prüfungen – unter Beachtung der zur Verfügung stehenden Ressourcen – einer nachgängigen Qualitätskontrolle hinsichtlich der formalen und materiellen Richtigkeit der Verfahren zu unterziehen. Aus Gründen der Zweckmäßigkeit sollte die Qualitätskontrolle gemeinsam von KVT und FV durch fachkundige Mitarbeiter, die mit der GPLA befasst sind, erfolgen. Damit könnten Mängel gemeinsam aufgedeckt und analysiert werden. Dies wäre auch ein Schritt zur Verbesserung der Qualität und würde einen Lerneffekt im Bereich der jeweils anderen Prüfinstitution erzielen sowie eine einheitliche Bearbeitung der Fälle sicherstellen.

31.3 *(1) Laut Mitteilung der KVT und des Hauptverbandes würden die KVT und das BMF jährlich zumindest ein Audit in einem Bundesland durchführen. Durch Befragung der mit der GPLA befassten Prüfer und Mitarbeiter im Rahmen eines Fragenkatalogs würden dabei Mängel gemeinsam aufgedeckt und analysiert und gegebenenfalls auch*

⁴⁹ Der Amtsfachbereich ist eine standortübergreifende Organisationseinheit im Finanzamt. Ihm obliegt u.a. die Koordination, Umsetzung und Evaluierung von Maßnahmen zur Sicherung und Förderung der fachlichen Qualität in Form besonderer Unterstützung der BV-Teams in Fachfragen.

Controlling

beseitigt. Allgemein gültige Feststellungen würden in den Gremien der GPLA diskutiert und aufbauende Umsetzungsvorschläge erarbeitet.

(2) Laut Stellungnahme des BMF erstreckte sich die nachgängige Qualitätssicherung, die jährlich Bestandteil der Zielvereinbarungen sei, selbstverständlich auch auf GPLA-Fälle bzw. künftig auch auf Zweitfreigabefälle.

Eine laufende gemeinsame Qualitätssicherung durch Mitarbeiter der KVT und der FV erscheine nicht machbar. Allenfalls könne im Rahmen eines gemeinsamen Audits der Schwerpunkt auf formeller und materieller Qualitätskontrolle liegen.

(3) Das Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr bestätigte, dass im RH-Prüfungszeitraum bundesweit keine GPLA-Themenfelder für die Qualitätssicherung vorgegeben gewesen waren. Der Fachbereich des Finanzamtes habe nunmehr im Zuge der finanzamtsinternen Fallauswahl Qualitätssicherungsmaßnahmen durchgeführt und diese jeweils mit dem Prüfer und dem zuständigen Teamleiter besprochen.

- 31.4** Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, zumal es mit Ausnahme der Audits bisher weder bei den KVT noch in der FV Vorgaben für nachgängige, fallbezogene Qualitätssicherungsmaßnahmen für die GPLA gab. Im Sinne des Lerneffekts und der Förderung der Zusammenarbeit erachtete er gemeinsame Qualitätssicherungsmaßnahmen durch fachkundige Mitarbeiter als zweckmäßig und auch umsetzbar.

Personal

Personalstand

- 32.1** (1) Die Anzahl der GPLA-Prüfer der KVT und der FV, ausgedrückt in Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ), entwickelte sich im überprüften Zeitraum folgendermaßen:

Tabelle 10: Anzahl der GPLA-Prüfer ¹ bundesweit (jeweils zum 31. Dezember)					
	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2007/2010
	in VBÄ				in %
KVT	236,2	238,8	236,6	239,8	1,5
FV	233,2	238,2	236,4	242,6	4,0
Summe	469,4	477,0	473,0	482,4	2,8

¹ Teamleiter, Abteilungsleiter und in Ausbildung befindliche Mitarbeiter nicht inkludiert

Quellen: BMF (Leistungsorientierte Steuerung vom 16. Februar 2011), Hauptverband

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Die Anzahl der GPLA-Prüfer erhöhte sich von 2007 auf 2010 in den KVT um 1,5 % und in der FV um 4,0 %.

(2) Als Maßnahme zur Erreichung der vom Prüfungsbeirat festgelegten Ziele der Optimierung der GPLA-Mehrergebnisse und der Prüftätigkeit war – entgegen der mit der Einführung der GPLA verfolgten Zielsetzung, die Gesamtprüferanzahl nicht zu erhöhen bzw. nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen zu reduzieren – die Schaffung zusätzlicher Dienstposten in der Balanced Scorecard vorgesehen.

Ein Soll-Ist-Vergleich hinsichtlich der GPLA-Prüfer (in VBÄ) im Dezember 2010 ergab folgendes Bild:

Tabelle 11: GPLA-Prüfer Sollstand (Planstellen) – Iststand im Jahr 2010				
	Sollstand laut Prüfungsbeirat	Iststand Dezember 2010	Abweichung Soll/Ist	
			in VBÄ	in %
KVT ¹	275	239,8	- 35,2	- 13
FV	275	242,6	- 32,4	- 12

¹ Abweichend vom Sollstand laut Prüfungsbeirat enthielt der Dienstpostenplan des Hauptverbandes zum 1. Jänner 2010 Planstellen im Ausmaß von 273,94 VBÄ.

Quellen: BMF, Hauptverband

Im Dezember 2010 waren sowohl in den KVT als auch in der FV bedeutend weniger Prüfer tätig als laut Sollstand Planstellen vorgesehen waren.

Nach den Angaben des BMF konnten bei der FV die offenen Planstellen aufgrund von Einsparungsmaßnahmen nicht besetzt werden. Im Bereich der KVT war der Aufwand für GPLA-Prüfer durch den sogenannten Verwaltungskostendeckel⁵⁰ begrenzt.

Nach den Berechnungen des RH erzielte jeder GPLA-Prüfer Einnahmen für die KVT und die FV jedenfalls in mehr als achtfacher Höhe dessen, was er kostete. Selbst bei hoch angesetzten Personalkosten eines Prüfers in der höchsten Gehaltseinstufung von rd. 75.000 EUR brachte

⁵⁰ § 625 Abs. 8 ff ASVG sieht eine Deckelung des Verwaltungsaufwandes der Krankenversicherungsträger vor. Derzeit sind 5 % des Aufwandes für GPLA-Prüfer gem. § 625 Abs. 9 ASVG i.V.m. § 625 Abs. 12 Z 4 lit. c ASVG von dieser Deckelung ausgenommen. Eine Änderung der Bestimmung durch die gänzliche Ausnahme des Aufwandes für GPLA-Prüfer von der Verwaltungskostendeckelung war zwar in der Fassung des Ministerialentwurfes (ME 181/ME XXIV. GP vom 14. Juli 2010), jedoch nicht mehr in der letztlich beschlossenen Fassung des Lohn und SozialdumpingBekämpfungsgesetzes vorgesehen.

Personal

ein Prüfer-VBÄ im Jahr 2010 ein Mehrergebnis von rd. 900.000 EUR. Bei einer aus den Ist-Daten abgeleiteten, durchschnittlichen Einbringlichkeit von rd. 70 % (das sind rd. 630.000 EUR) bringen GPLA-Prüfer damit mehr als das Achtfache ihrer Kosten (siehe auch Tabelle 1, wobei darin die Einbringlichkeit des Mehrergebnisses keine Berücksichtigung fand).

Hinzu kommen die Präventivwirkung und die Sicherung von Versicherungszeiten und Beitragsgrundlagen.

(3) Die folgende Übersicht enthält die regionale Verteilung der GPLA-Prüfer in den KVT und der FV⁵¹:

Tabelle 12: Anzahl der GPLA-Prüfer¹ regional (zum 31. Dezember 2010)				
	KVT		FV	
	in VBÄ	in %	in VBÄ	in %
Wien ²	57,0	24	73,6	30
Niederösterreich	29,0	12	33,8	14
Burgenland	9,0	4	7,0	3
Oberösterreich	42,5	18	35,0	14
Steiermark	31,0	13	27,0	11
Kärnten	17,0	7	16,6	7
Salzburg	17,0	7	16,5	7
Tirol	23,0	9	23,6	10
Vorarlberg	11,7	5	9,5	4
VAEB ³	2,6	1	–	–
Summe	239,8	100	242,6	100

¹ Teamleiter und in Ausbildung befindliche Mitarbeiter nicht inkludiert

² Finanzamt Wien 1/23 ist gem. § 15 AVOG 2010 auch für große Körperschaften in der Region Ost (Niederösterreich und Burgenland) zuständig. Einzelne Wiener Finanzämter sind auch für das Umland von Wien zuständig (Finanzamt Wien 3/11 Schwechat Gerasdorf; Finanzamt Wien 9/18/19 Klosterneuburg, Finanzamt Wien 12/13/14 Purkersdorf).

³ Die VAEB ist österreichweit zuständig.

Quellen: BMF, Hauptverband

Die Übersicht zeigt eine regional ungleichmäßige Personalverteilung zwischen den KVT und der FV. Sowohl die KVT als auch die FV verzeichneten in der Region Wien, Niederösterreich und Burgenland den höchsten Personalanteil. Die Anzahl der GPLA-Prüfer in den KVT

⁵¹ GPLA-Prüfer der FV waren an nahezu jedem Finanzamtsstandort tätig, bei den KVT gab es nur ein GPLA-Team bzw. eine Abteilung pro Bundesland. Im Sinne der besseren Vergleichbarkeit erfolgte die Darstellung der Prüferanzahl je Bundesland.

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

war in der Region Wien, Niederösterreich und Burgenland jedoch um 19,4 VBÄ geringer und in Oberösterreich um 7,5 VBÄ höher als in den Finanzämtern der jeweiligen Region. Obwohl die Finanzämter in Niederösterreich einerseits aufgrund der Zuständigkeitsregelungen des § 15 AVOG durch das Finanzamt Wien 1/23 und andererseits aufgrund der Zuständigkeit anderer Wiener Finanzämter für Unternehmen im Umland von Wien entlastet waren, war die Anzahl der GPLA-Prüfer um 4,8 VBÄ höher als in der NÖGKK, welche seit 2007 GPLA-Prüfer abgebaut hatte.

(4) Ein Ziel des Reformprojekts GPLA war die Erreichung eines Gleichstands des Prüferpersonals bei den KVT und in der FV. Im Jahr 2008 betrug die Prüferanzahl in beiden Institutionen jeweils rd. 239 VBÄ. Allerdings hatten die Prüfer der FV im Vergleich zu jenen der KVT zusätzliche Aufgaben wahrzunehmen (siehe TZ 10). In den Finanzämtern erledigten großteils GPLA-Prüfer Innendiensttätigkeiten, es gab kein eigenes Personal für Erhebungen. Dies obwohl diese zusätzlichen Aufgaben laut einem Erlass des BMF aus dem Jahr 2004 nicht von Lohnabgabenprüfern wahrzunehmen waren und nicht im Einklang mit den Vorgaben des Prüfungsbeirats standen, wonach die Prüfungstätigkeit dadurch zu optimieren sei, dass die GPLA-Prüfer keine GPLA-fremden Aufgaben wahrzunehmen hätten. Darüber hinaus führten die GPLA-Prüfer in der FV die GPLA-spezifische IT-Betreuung selbst durch.

Ein detaillierter Vergleich des GPLA-Personals am Beispiel der WGKK und der Finanzämter der Region Wien im Jahr 2010 zeigte folgendes Ergebnis:

Tabelle 13: GPLA Personal ¹ WGKK und Finanzämter Region Wien (zum 31. Dezember 2010)		
	WGKK	Finanzämter Region Wien ²
	in VBÄ	
Prüfer	57	73,6
Erhebungsdienst	18	–
Innendienst	33	4,5
Gesamt	108	78,1

¹ in Ausbildung befindliche Mitarbeiter nicht inkludiert

² In den Finanzämtern der Region, mit Ausnahme des Finanzamt Wien 1/23, waren die GPLA-Prüfer organisatorisch in gemischte BV-Teams eingegliedert. Innendienstmitarbeiter dieser Finanzämter waren hauptsächlich für die Wahrnehmung von BV-Agenden zuständig. Die Darstellung beinhaltet daher nur Mitarbeiter des Innendienstes, welche ausschließlich GPLA-Agenden wahrnahmen (Finanzamt Wien 1/23).

Quellen: BMF, Finanzamt Wien 1/23, WGKK

Personal

Der Anteil der im Innendienst im Bereich GPLA tätigen Mitarbeiter betrug bei der WGKK 31 % und in den Finanzämtern der Region Wien 6 % der im Bereich der GPLA zur Verfügung stehenden Personalressourcen. Das Verhältnis der GPLA-Innendienstmitarbeiter zur Anzahl des zur Verfügung stehenden Personals war damit bei der WGKK um das Fünffache höher als in den Finanzämtern der Region Wien.

- 32.2** (1) Die Analyse des Personalstands in der GPLA zeigte, dass die ursprüngliche Zielsetzung der GPLA, die Gesamtprüferanzahl nicht zu erhöhen bzw. nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen zu reduzieren, nicht erfüllt wurde. Der Personalstand gegenüber 2001 wurde zwar erhöht (siehe TZ 3), im Jahr 2010 waren sowohl bei den KVT als auch in der FV bis zu 13 % der Planstellen nicht besetzt; damit wurden die vom Prüfungsbeirat festgelegten Personal-Sollstände in beiden Institutionen nicht erreicht.

Wie der RH aufzeigte, übertraf der durch jeden Prüfer generierte Nutzen dessen Kosten um mehr als das Siebenfache.

Nach Ansicht des RH sollte im Hinblick auf den Gesamtpersonaleinsatz eine Abwägung zwischen den Vorteilen der Aufnahme zusätzlicher Prüfer und deren Kosten erfolgen. Dabei wäre u.a. zu berücksichtigen, dass die GPLA in Folge der verstärkten Bekämpfung des Abgabentrugs und des Lohn- und Sozialdumpings bzw. mit der Einrichtung der Finanzpolizei zusätzliche Aufgabenfelder erhielt.

Unter diesen Gesichtspunkten sowie unter Berücksichtigung der noch bestehenden Optimierungspotenziale (siehe TZ 3) empfahl der RH den KVT und dem BMF, den Personaleinsatz durch den Prüfungsbeirat zu evaluieren und gegebenenfalls die offenen Planstellen im Bereich der GPLA zu besetzen.

- (2) Weiters empfahl der RH den KVT und dem BMF, die Prüfer regional ausgewogen zu verteilen, vor allem um die Rotation der Prüfungsfälle zu gewährleisten.

- (3) Die bei den KVT praktizierte Unterstützung der Prüfer durch Mitarbeiter des Innendienstes bewertete der RH als zweckmäßig, weil dadurch die Prüfer verstärkt in ihrem speziell geschulten Tätigkeitsbereich Verwendung fanden. Der RH empfahl dem BMF, für den GPLA-Bereich Innendienstpersonal einzusetzen, um die GPLA-Prüfer von prüfungsfremden Aufgaben zu entlasten. Damit könnte auch das Reformziel eines Gleichstands des Personals bei den KVT und der FV erreicht werden.

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

32.3 (1) *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes würden die Prüferplanstellen bei den KVT trotz des drückenden Verwaltungskostendeckels grundsätzlich regelmäßig besetzt werden. Die nicht vollständige Erfüllung des vorgesehenen VBÄ-Kontingents liege an der laufenden Fluktuation des Personals und der verhältnismäßig langen Ausbildungsdauer.*

(2) *Die KVT, der Hauptverband und das BMF wiesen auf den Auftrag des Prüfungsbeirats hin, Maßnahmen dahingehend zu erarbeiten, dass eine kontinuierliche Personalplanung erstellt werde; diese Maßnahmen sollten sicherstellen, dass eine durchgehende Prüferanzahl von 250 VBÄ auf beiden Seiten im Rahmen der GPLA zur Verfügung stehe.*

(3) *Laut Mitteilung des BMF entfalle ab 2012 die Kostendeckelung innerhalb der KVT, eine Aufstockung der Prüfungsressourcen auf insgesamt 250 Prüfer werde in den KVT bis 2013 angestrebt. Seitens der FV sei die Problematik der gesetzlichen Vorgabe, dass nur 50 % der Abgänge nachbesetzt werden könnten, durch geeignete Maßnahmen zu lösen. Zudem wies das BMF auf den angedachten Personalaufnahmestopp der Bundesregierung hin.*

Eine regional ausgewogene Prüferverteilung werde auf Seiten der FV durch den „gelebten“ Personaleinsatzplan (PEP) gewährleistet. Im Hinblick auf die Rotation der Prüfungsfälle könne die unausgewogene Prüferverteilung durch entsprechende Arbeitsverlagerung wie im Rahmen der aktuell praktizierten Nachbarschaftshilfe kompensiert werden.

Nicht zuletzt aufgrund der Empfehlungen des RH plane das BMF für 2012 Organisationsentwicklungsmaßnahmen im Bereich der GPLA, wobei eine Verdichtung der Prüforganisation auf Seiten der FV zumindest in der Region Wien angedacht sei.

(4) *Das Finanzamt Wien 1/23 wies darauf hin, dass die Zunahme der Prüfer in der FV mit 4 % höher gewesen sei als jene in den KVT (1,5 %), es jedoch in der FV weder ein Back-Office noch einen Erhebungsdienst gäbe.*

Leistungskennzahlen **33.1** (1) *Der RH verglich die im Prüfungszeitraum erbrachten Leistungen der Finanzämter und der KVT anhand folgender ausgewählter Kennzahlen:*

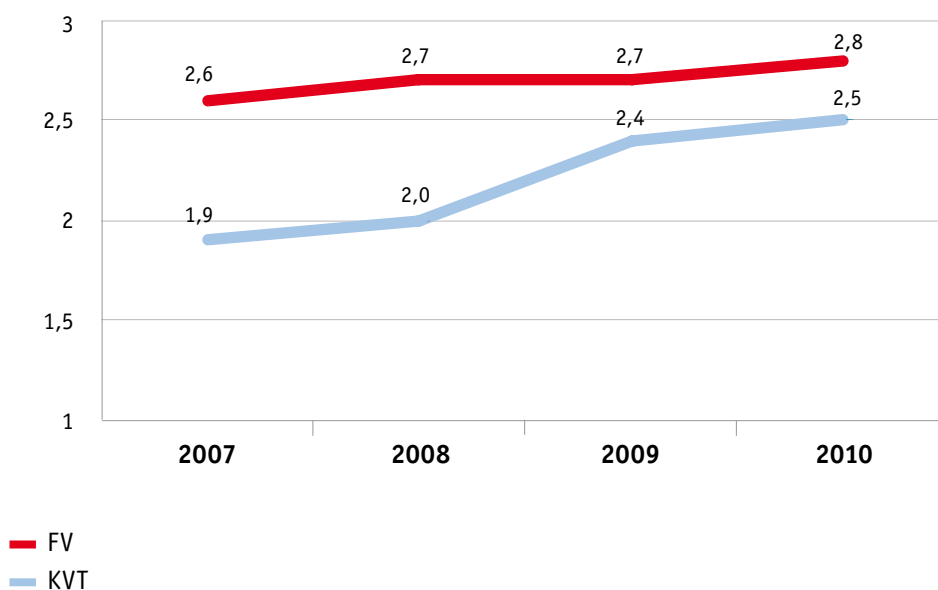
- *Falltage je Prüfung,*
- *Mehrergebnis je Falltag,*

Personal

- durchschnittliche Dauer je abgeschlossene GPLA-Prüfung 2010.

(2) Ein Vergleich der pro Fall benötigten Tage (Falltage) der beiden Organisationseinheiten in den Jahren 2007 bis 2010 brachte folgendes Ergebnis:

Abbildung 10: Falltage je Prüfung



Quellen: BMF, eigene Berechnungen des RH

Die Anzahl der Falltage je Prüfung der KVT erhöhte sich von 2007 bis 2010 um 0,6 Tage, jene der FV um 0,2 Tage.

(3) Das Mehrergebnis je Falltag stellte sich in den Jahren 2007 und 2010 wie folgt dar:

Tabelle 14: Mehreergebnis je Falltag

	2007		2010		Veränderung 2007/2010	
	in Mill. EUR				in %	
	KVT	FV	KVT	FV	KVT	FV
ME ohne Insolvenzen						
ME Lohnabgaben	1.464	3.026	2.114	4.092	44	35
ME SV-Beiträge	2.080	1.372	2.818	1.876	35	37
ME Gesamt	3.544	4.398	4.932	5.968	39	36
ME Insolvenzen						
ME Lohnabgaben	–	8.388	–	7.853	–	– 6
ME SV-Beiträge	8.592	–	11.544	–	34	–
ME Gesamt	8.592	8.388	11.544	7.853	34	– 6
ME inklusive Insolvenzen						
ME Lohnabgaben	1.055	3.847	1.566	4.648	48	21
ME SV-Beiträge	3.900	1.162	5.082	1.599	30	38
ME Gesamt	4.955	5.009	6.648	6.247	34	25

Quellen: BMF, Auswertungen des RH

Das Mehreergebnis je Falltag ohne Insolvenzen erhöhte sich von 2007 auf 2010 bei den KVT um 39 %, in der FV um 36 %. Inklusive den Insolvenzfällen war bei den KVT ein Anstieg um 34 % und in der FV um 25 % zu verzeichnen.

(4) Die durchschnittliche Dauer der 2010 abgeschlossenen GPLA-Prüfungen kann der folgenden Tabelle entnommen werden:

Tabelle 15: Durchschnittliche Dauer je abgeschlossene GPLA-Prüfung 2010

	Prüfungen	Prüfungsauftrag bis Beginn	Beginn bis Approbation	Prüfungsauftrag bis Approbation
	Anzahl	in Tagen		
KVT	14.819	56,42	54,68	111,10
FV	10.667	38,09	58,72	96,81
Summe	25.486	48,75	56,37	105,11

Quellen: BMF, Auswertungen des RH

Personal

Im Jahr 2010 dauerte eine Prüfung bei den KVT um durchschnittlich zwei Wochen länger als in der FV. Besonders auffällig war, dass die Dauer einer Prüfung vom Zeitpunkt der Erstellung des Prüfungsauftrags bis zum Prüfungsbeginn in den KVT um durchschnittlich 18,3 Tage länger als in der FV war. Im Gegensatz dazu wiesen die Prüfungen der FV eine um durchschnittlich vier Tage längere Dauer von Beginn der Prüfung bis zur Approbation auf.

- 33.2** Die Auswertungen des RH zeigten, dass sich die Arbeitsweisen der beiden beteiligten Institutionen trotz der Idee einer gemeinsamen Prüfung unterschiedlich auswirkten. Besonders auffällig war die uneinheitliche Verteilung der Mehrergebnisse auf die geprüften Abgaben und Beiträge, je nachdem, welche Institution die Prüfungen durchführte (siehe auch TZ 36).

Der RH empfahl sowohl den KVT als auch dem BMF, detaillierte Leistungs-, Prozess- und Ergebnisanalysen, insbesondere getrennt nach Rechtsträgern und Regionen, zu erstellen, Defizite zu identifizieren und Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der GPLA-Prüfungen zu setzen.

- 33.3** *(1) Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sei die Dauer einer Prüfung vom Zeitpunkt der Erstellung des Prüfungsauftrags bis zum Prüfungsbeginn keine aussagekräftige Kennzahl. Dass eine GPLA vom Zeitpunkt der Zuteilung bis zum Prüfungsabschluss beim KVT durchschnittlich um ein bis zwei Wochen länger dauere als in der FV, liege am Zuteilungsmodus der Abteilungsleitungen in Verbindung mit der Tatsache, dass nur alle ein bis zwei Wochen ein Berichtstag vorgesehen sei, an dem die neuen Prüfdaten von den Prüforganen auf das Notebook überspielt würden. Dass daraus negative Ableitungen im Hinblick auf die Dauer der Prüfung interpretiert würden, finde in der Realität keine Spiegelung.*

(2) Laut Mitteilung des BMF werde die Verdichtung der Prüforganisation GPLA – in einem ersten Schritt in der Region Wien – auch eine Analyse und Optimierung der Prozessabläufe umfassen. Eine detaillierte Leistungs-, Prozess- und Ergebnisanalyse sollte in einem gemeinsamen Workshop (KVT und FV) unter Einbindung von Vertretern aus den Regionen erarbeitet werden. Erst daraus könnten dann allfällige Maßnahmen für eine Effizienzsteigerung bei den GPLA-Prüfungen abgeleitet werden.

- 33.4** Der RH erwiderte den KVT und dem Hauptverband, dass die unterschiedliche Dauer ein Indiz und damit eine wesentliche Kennzahl für die Analyse der unterschiedlichen Arbeitsweisen der KVT und der FV

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

darstellte. Diese waren nach Ansicht des RH auf die unterschiedliche Innendienst-Unterstützung zurückzuführen.

Um die Produktivität der GPLA zu steigern und eine einheitliche Verteilung der Mehrergebnisse auf hohem Niveau zu erreichen, wiederholte der RH gegenüber den KVT und dem Hauptverband seine Empfehlung, umfassende Leistungs-, Prozess- und Ergebnisanalysen durchzuführen.

Ausbildung

Grundausbildung

34.1 Die Bestellung zum GPLA-Prüfer erforderte bei den KVT die Absolvierung einer Grundausbildung, einer Sozialversicherungs-Fachausbildung und einer GPLA-spezifischen Fachausbildung. In der FV waren eine Grundausbildung und eine Ausbildung zum Außenprüfer zu absolvieren. Zusätzlich mussten die GPLA-Prüfer beider Institutionen einen Personalverrechnungskurs besuchen.

Die Grundausbildung erfolgte bei den KVT dezentral bei der jeweiligen GKK, in der FV zentral an der Bundesfinanzakademie (BFA).

Beide Institutionen legten die Schulungsinhalte der Grundausbildung unabhängig voneinander fest. Diese stellten sich wie folgt dar:

Lerninhalte der Grundausbildung KVT:

Prüfungsgebiete der Grundausbildung⁵²:

- Österreichisches Sozialversicherungsrecht unter Berücksichtigung des Aufgabenbereichs des Versicherungsträgers
- Arbeitslosenversicherungsrecht
- Grundzüge der Staatsbürgerkunde
- Grundzüge des Arbeitsrechts sowie des Dienst-, Besoldungs- und Pensionsrechts der Verwaltungsangestellten

⁵² Prüfungsgebiete der Grundausbildung mit Abschlussprüfung gem. § 21a Abs. 3 der Dienstordnung A für die Angestellten bei den Sozialversicherungsträgern Österreichs 2005 (Fassung inklusive 80. Änderung)

Ausbildung

Lerninhalte der Grundausbildung FV:

Einführungsmodul Steuer⁵³:

- Abgabenarten und Aufkommen, Finanzausgleich
- Einkommensteuer, Kapitalertragsteuer
- Lohnsteuer/Lohnverrechnung
- Umsatzsteuer
- Körperschaftsteuer
- Grundzüge der Buchhaltung und des Rechnungswesens
- Bundesabgabenordnung inklusive Einhebungs-, Exekutions-, Insolvenzrecht
- Abgabeninformationssysteme
- Unternehmens und Gesellschaftsrecht
- Behördenaufbau
- Fallbeispiele aus dem Ertragsteuerrecht, Umsatzsteuerrecht
- Zollverfahren
- Grundzüge des Familienlastenausgleichs

34.2 Wie aus der Auflistung ersichtlich, bezogen sich die vermittelten Wissensinhalte der Grundausbildung ausschließlich auf den eigenen Stammbereich der jeweiligen Institution.

Fachausbildung

35.1 Auch die Fachausbildung für GPLA-Prüfer erfolgte bei den KVT dezentral bei der jeweiligen GKK und in der FV zentral an der Bundesfinanzakademie.

Während in der FV das Fachausbildungskonzept für GPLA-Prüfer bundesweit einheitlich war, kamen bei den KVT unterschiedliche Ausbildungspläne zur Anwendung.

⁵³ gem. Grundausbildungsverordnung-BMF BGBl. II Nr. 308/2009



Ausbildung

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Im Jahr 2007 starteten das BMF und die KVT Optimierungsprojekte, welche für die Aus- und Fortbildung einheitliche Ausbildungsstandards vorsahen.

Dennoch blieben die Ausbildungsinhalte und die Dauer der theoretischen GPLA-Fachausbildungen unterschiedlich, wie folgende Tabellen zeigen:

Tabelle 16: Ausbildungsinhalte und Dauer der theoretischen GPLA-Fachausbildung KVT	
Fachausbildung (Theorie)¹	Dauer in Tagen
Rechtsgrundlagen der GPLA (Anwendung der GPLA-Grundsätze in der Praxis; Bundesabgabenordnung, Instrument der Schätzung)	4 Tage
Arbeitsrecht (Grundsätze Arbeitsrecht, Entgeltbegriff, Urlaubsrecht, Arbeitszeitgesetz)	5 Tage
Rechtsrecherche	begleitend
Steuerrecht (Lohnsteuer, Lohnzettel, Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag, Arbeitnehmer-Veranlagung, Auslandsbeziehungen, Kommunalsteuer)	10 Tage
Buchhaltung, Bilanzierung	5 Tage
Summe in Wochen	4,8 (24 Tage)

¹ gemäß dem Ausbildungsplan GPLA-Prüfer (Sozialversicherung) laut Beschluss des Kooperationsbeirats CC-GPLA SV vom 16. Oktober 2007

Quelle: Hauptverband

Ausbildung

Tabelle 17: Ausbildungsinhalte und Dauer der theoretischen GPLA–Fach–ausbildung FV

Außenprüfer–Fachmodul GPLA ¹	Dauer in Stunden
Berichtstechnik	16
Prüfungsverfahren	36
Umsatzsteuer	6
Auslandsbeziehungen	10
Bundesabgabenordnung	8
Gesellschafts–, Handels– und Aktienrecht	8
Einkommensteuer (Lohnsteuer)	28
Lohnverrechnung und Arbeitsrecht	10
Allgemeines Sozialversicherungsrecht	10
Kommunalsteuer	6
Gebühreninfo	4
Zollinfo	4
Abgabensicherung	6
BMF–Aktuelle Entwicklungen	2
Abschlussarbeit	8
Moderiertes Feedback	1
Summe in Wochen	5,09² (163 Stunden)

¹ gemäß dem Leitfaden des BMF–330106/0002–I/21/2006 „Praktische und theoretische Ausbildung von AußenprüferInnen“ vom 25. September 2009

² bei 32 Stunden/Woche

Quelle: BMF

Die Fachausbildung war in der FV modular aufgebaut, die Lerninhalte wurden in Unterrichtseinheiten vermittelt; demgegenüber boten die KVT mehrere Lerninhalte innerhalb eines Themenbereichs an. Die Ausbildungsdauer war bei den KVT kürzer als in der FV.

35.2 Die Fachausbildung für GPLA–Prüfer erfolgte bei den KVT und in der FV entgegen dem Grundgedanken einer gemeinsamen Prüfung weithin uneinheitlich. Insbesondere wegen der völlig unterschiedlichen Grundausbildung bestünde bei der nachfolgenden Fachausbildung erhöhter Koordinierungsbedarf, der aber nicht erfüllt wurde. Damit war ein wesentliches Ziel der GPLA, nämlich die Schaffung einheitlicher Ausbildungsstandards, nicht umgesetzt. Auffällig war die mit einem Anteil von rd. 6 % vergleichsweise kurze Schulung der FV–Prüfer im Hinblick auf Sozialversicherungs–Inhalte. Die Prüfung der SV–Beiträge setzte umfassende Kenntnisse im Arbeitsrecht und lohngestaltender Vorschriften voraus. Nach Ansicht des RH bestand deshalb vor allem in der FV ein vermehrter Informationsbedarf im Bereich des Melde–,

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Versicherungs- und Beitragswesens, welcher in der Fachausbildung nicht ausreichend Berücksichtigung fand.

Der RH empfahl den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, im Rahmen des Prüfungsbeirats den GPLA-Prüfern eine abgestimmte Fachausbildung durch die Schaffung einer gemeinsamen von beiden Institutionen eingerichteten Schulungskoooperation anzubieten, an deren Ende jeder Teilnehmer über den gleichen Kenntnisstand verfügen soll und bei der die unterschiedlichen Inhalte der Grundausbildung ausgeglichen werden.

- 35.3** *(1) Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sei dem RH insoweit zuzustimmen, als die Aus- und Weiterbildung der GPLA-Prüfer auf aktuellere Beine gestellt werden sollte. Es werde zwar weiterhin nicht anders möglich sein, als die Grundausbildung und auch weite Teile der Fachausbildung im Stamminstitut zu absolvieren, jedoch sei es für alle Prüfer wichtig, möglichst intensive Kenntnisse vom jeweils anderen Partner zu erlangen. Bislang erfolge diese Schulung wechselseitig vor allem in einem sechswöchigen Praxisteil, der allerdings schon einiges an fachlicher Vorqualifikation bedinge. Eine entsprechende Theorieausbildung fehle hier. Die Bundesfinanzakademie (BFA) biete zwar immer wieder Kurse an, die (auch) für GPLA-Prüfer interessant seien, könne aber gleichzeitig nicht allen Interessenten Platz bieten. Trotz aller Schwächen dieser Einrichtung sei das Fehlen eines Pendants auf SV-Seite markant.*

In den letzten Monaten seien erste, zielgerichtete Sondierungsgespräche geführt worden, die mittelfristig zur Etablierung einer „Prüferakademie“ auf Seiten der KVT führen sollten. Diese sollte im Rahmen der Akademie des Hauptverbandes etabliert werden, wobei eine zentrale Organisation und eine dezentrale Durchführung der Kurse angedacht würden. Neben der intensiven fachlichen Ausbildung vor allem der Prüfer der FV würden hier Potenziale für die kontinuierliche Weiterbildung der Prüfer beider Organisationen erblickt. Gleichzeitig könne bei entsprechender Handhabung auch der behauptete Mangel an Qualitätssicherung endgültig beseitigt werden. Erste dementsprechende Konzepte seien bereits ausgearbeitet und zur Diskussion gestellt worden. In diesem Zusammenhang verwies der Hauptverband auf das Vorhaben zur Schaffung einer Österreichischen Verwaltungshochschule im Zuge des Stabilitätspakets.

(2) Das BMF verwies in seiner Stellungnahme auf die vom RH angeführten einheitlichen Ausbildungsstandards sowie auf im Rahmen der Neustrukturierung der Ausbildung entwickelte Standards für die Ausbildung der Prüfer der jeweils anderen Institution.

Ausbildung

In der am 1. Dezember 2011 veröffentlichten Richtlinie „Funktionsausbildung in der FV“ sei die Absolvierung eines wechselseitigen Praktikums (BMF – GKK) mit der Dauer von sechs Wochen verankert worden, für das gemeinsam mit der SV ein Ausbildungsplan ausgearbeitet worden sei. Für Bedienstete des BMF im Bereich der GPLA sei diese organisationsübergreifende Maßnahme verpflichtend. Zur Sicherstellung eines einheitlichen Ausbildungsstandards im Bereich GPLA werde für auszubildende KVT-GPLA-Prüfer die Möglichkeit geboten, ein analoges Praktikum von ebenfalls ca. sechs Wochen in einem Finanzamt zu absolvieren.

(3) Das Finanzamt Wien 1/23 bestätigte die Ansicht des RH, dass es zweckmäßig sei, die Fachausbildung der Prüforgane der KVT und der FV zu vereinheitlichen. Derzeit stünden die Kurse in der Bundesfinanzakademie (Fachausbildung und Fortbildung) auch den Prüfern der KVT offen. Die KVT würden derzeit unter der Führung des Hauptverbandes an einem Modul für die Fachausbildung (speziell SV- und Arbeitsrecht, geplante Dauer zwei Wochen) arbeiten, das den Prüforganen der FV kostenlos, im Gegenzug zu den Kursen der Bundesfinanzakademie, angeboten werden sollte.

- 35.4** Der RH wies darauf hin, dass aufgrund der institutionseinschlägigen Grundausbildung weiterhin noch Wissensdefizite im jeweils anderen Bereich bestanden. Deshalb hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, neben dem wechselseitigen Praktikum von sechs Wochen ausreichende vertiefende theoretische Schulungen durch beide Institutionen – zweckmäßigerweise in Form einer Schulungskoopeation – mit dem Ziel eines einheitlichen Wissensstands am Ende der Fachausbildung anzubieten.

Der RH bewertete in diesem Zusammenhang die Bemühungen der KVT und des Hauptverbandes, das institutionenübergreifende Schulungsangebot zu erweitern, positiv, erachtete jedoch die Schaffung einer gemeinsamen Schulungskoopeation für zweckmäßiger, als eine eigene Prüferakademie der KVT parallel zur Bundesfinanzakademie einzurichten.

Fortbildung

- 36.1** (1) Fortbildungsangebote bestanden für GPLA-Prüfer beider Institutionen an der Bundesfinanzakademie. Es fehlte ein gleichwertiges Angebot der KVT für Prüfer der FV.

Die folgende Tabelle zeigt die Teilnehmeranzahl an GPLA-Schulungen der Bundesfinanzakademie im Jahr 2010:

Tabelle 18: Teilnehmer an GPLA-Fortbildungen der Bundesfinanzakademie im Jahr 2010

	KVT	FV
Anzahl der GPLA-Prüfer (VBÄ)	239,8	242,6
Teilnahmen bundesweit	40	525
Teilnahmen in %	7	93
Teilnehmer im Verhältnis zu Prüfern in %	17	216

Quellen: BMF, Hauptverband

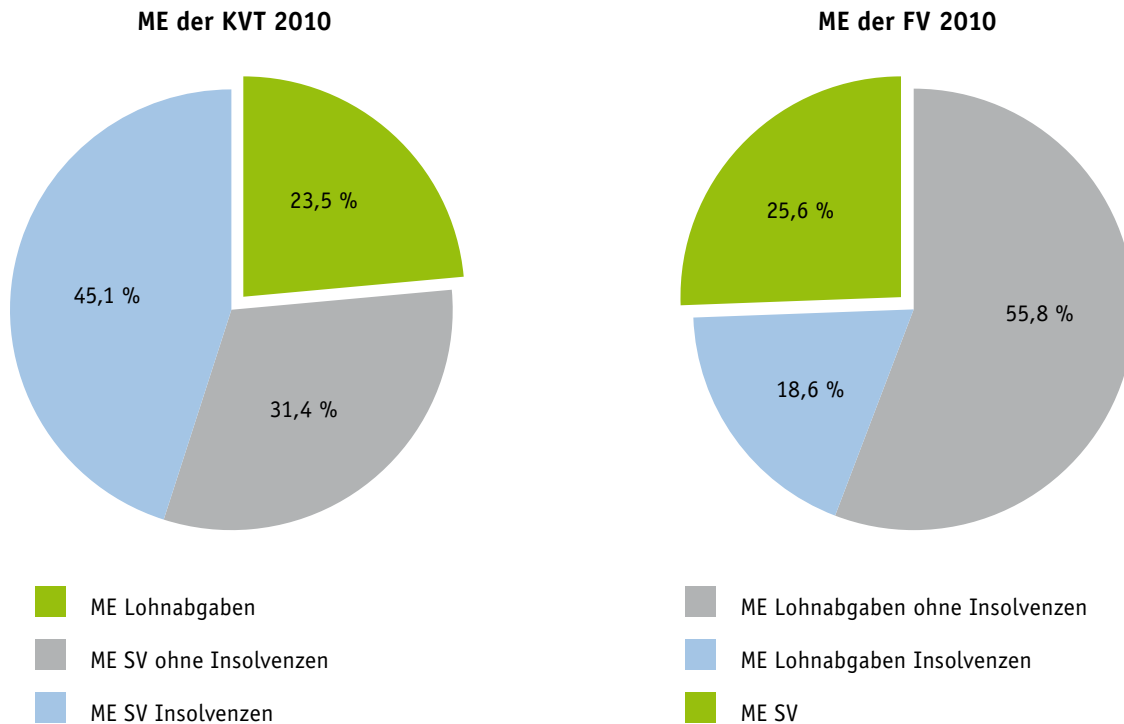
Die GPLA-Prüfer nahmen die Fortbildungsangebote der Bundesfinanzakademie in höchst unterschiedlichem Ausmaß wahr. Während die Prüfer der FV im Jahr 2010 durchschnittlich je zwei Schulungen absolvierten, betrug dieser Wert bei den KVT nur 0,17.

Bis zum Ende der Gebarungüberprüfung führten weder die KVT noch das BMF eine Evaluierung des Wissensstands der Prüfer durch.

(2) Laut den Vorgaben des Prüfungsbeirats im Rahmen der Balanced Scorecard für das Jahr 2010 wären die GPLA-Mehrergebnisse durch gezielte und qualifizierte Weiterbildung der Prüfer zu optimieren. Die Mehrergebnisse je Prüfer stellten sich im Jahr 2010 anteilig wie folgt dar:

Ausbildung

Abbildung 11: Verteilung der Mehregebnisse der KVT und der FV 2010



Quellen: BMF, Hauptverband, eigene Auswertungen des RH

Die Prüfer beider Institutionen konnten im Jahr 2010 rund drei Viertel ihres Gesamterfolgs im jeweils eigenen Bereich erzielen; im jeweils anderen Bereich rund ein Viertel ihres Gesamterfolgs. Damit verfehlten sie den bereits im Jahr 2003 festgelegten Zielwert, der ein Mehreergebnis von 30 % im jeweils anderen Bereich vorsah. Zudem war mit fast der Hälfte ein hoher Anteil am Mehreergebnis SV-Beiträge der KVT auf die Insolvenzen zurückzuführen.

Die gezielte und qualifizierte Weiterbildung war nicht als Maßnahme zur Erreichung des Ziels der Harmonisierung des Prüfungsprozesses in der Balanced Scorecard des Prüfungsbeirats (siehe TZ 29) enthalten.

(3) Für alle GPLA-Prüfer war grundsätzlich eine praxisbezogene Fortbildung vorgesehen, wenn ein fachlicher Bedarf bestand. Zu diesem Zweck sollten die Prüfer an gemischten Teamprüfungen bei der jeweils anderen Institution teilnehmen. Bisher fanden derartige Kooperationen

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

nur auf Initiative des Finanzamtes Freistadt Rohrbach Urfahr gemeinsam mit der OÖGKK statt.

- 36.2** Eines der Ziele der GPLA war, einen einheitlichen Wissensstand aller GPLA-Prüfer herzustellen. Der RH bemängelte, dass bislang keine Institution den Wissensstand der Prüfer evaluiert hatte. Damit war jedoch der Bedarf für zielgerichtete Schulungen nicht bekannt.

Die aufgezeigte ungleiche Verteilung der Mehrergebnisse der Prüfungen je Institution ließ darauf schließen, dass der Schwerpunkt der Prüfungen jeweils noch im eigenen Bereich bestand bzw. dass im jeweils anderen Bereich Wissensdefizite und damit noch Schulungsbedarf vorlagen. Damit griff die vom Prüfungsbeirat vorgegebene Maßnahme zur Optimierung der GPLA-Mehrergebnisse gezielte und qualifizierte Weiterbildung der GPLA-Prüfer nicht im erforderlichen Ausmaß. Zudem erachtete der RH die gezielte und qualifizierte Weiterbildung der GPLA-Prüfer auch als Maßnahme zur Erreichung eines weiteren Ziels des Prüfungsbeirats – der Harmonisierung der Prüfungsprozesse – als unabdingbar.

Der RH empfahl deshalb den KVT und dem Hauptverband, den FV-Prüfern Schulungen zur qualifizierten Fortbildung im Fachgebiet der Sozialversicherung anzubieten, regelmäßig gemeinsame Fortbildungen für alle Prüfer durchzuführen und den KVT-Prüfern verstärkt den Besuch von Schulungen der Bundesfinanzakademie zu ermöglichen.

Als weitere Folge der unterschiedlichen Aufteilung der Mehrergebnisse empfahl der RH den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, gemischte Teamprüfungen zwecks praxisbezogener Fortbildung der GPLA-Prüfer bundesweit durchzuführen sowie den Nutzen daraus zu evaluieren. Weiters empfahl der RH, regelmäßige gemeinsame regionale Praxis-Workshops bzw. einen regelmäßigen Austausch aktueller Praxisfragestellungen zu institutionalisieren.

- 36.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMF würden gemischte Teamprüfungen unter anderem zum Zwecke der praxisbezogenen Fortbildung bereits durchgeführt. Die Anregung des RH werde aufgenommen.*

2008 seien in der FV für die Intensivierung des fachlichen Informations- und Erfahrungsaustausches sowie die Besprechung aktueller Praxisfragen sogenannte „Wissensnetzwerke (WIN)“-Veranstaltungen geschaffen worden, an denen Mitarbeiter beider Prüforganisationen teilnehmen würden. Die Ergebnisse dieser Veranstaltungen stünden allen Prüfern (FV und KVT) zur Verfügung. Zusätzlich würden jährlich GPLA-Infotage in jedem Bundesland stattfinden.

Ausbildung

(2) Das Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr wies darauf hin, dass die im Fachgebiet Sozialversicherung erfolgte Vermittlung von praxisorientierten Fachinformationen bzw. die erfolgreiche Unterstützung im Bereich Prüfungstechnik durch die OÖGKK im Zuge der RH-Prüfung erfolgreich evaluiert worden sei.

(3) Nach Ansicht des Finanzamtes Wien 1/23 sei das Fortbildungsangebot grundsätzlich durchaus zufriedenstellend.

36.4 (1) Der RH wies das Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr darauf hin, dass er seine Empfehlung in Anlehnung an dessen erfolgreiche Kooperation mit der OÖGKK als Beispiel eines Best Practice abgegeben hatte.

(2) Aufgrund der aufgezeigten ungleichen Verteilung der Mehrergebnisse bekräftigte der RH gegenüber dem FA Wien 1/23, dass Wissensdefizite im jeweils anderen Bereich durch entsprechende theoretische und praxisbezogene Fortbildungen, wie bspw. gemeinsame Praxisworkshops und gemeinsame Teamprüfungen, auszugleichen wären.

Internes Kontrollsystem

IT-Berechtigungen
(Rollen)

37.1 (1) Die KVT verwalteten die erforderlichen IT-Berechtigungen (Rollen) zur Abwicklung der GPLA-Prüfungsfälle in dem vom BMF zur Verfügung gestellten Prüfverwaltungsprogramm BP 2000⁵⁴.

Die Rollen stellten sicher, dass die Zuteilung, die Stornierung oder ein Wechsel von Prüfungsfällen nur durch die Abteilungsleitung oder über deren Auftrag vom Innendienst, jedoch nicht durch die Prüfer, durchgeführt wurden.

(2) Für die Mitarbeiter der FV waren im BP 2000 eigene GPLA-Rollen vergeben. Teamleiter und GPLA-Prüfer hatten jeweils zu ihren standardmäßigen BV-Rollen zusätzlich eigene GPLA-Rollen zugeordnet.

⁵⁴ Für die im Bereich der GPLA tätigen Mitarbeiter der KVT waren die notwendigen Lese und Schreibberechtigungen entsprechend den jeweiligen Aufgaben und Funktionen zu den Rollen Abteilungsleiter SV, Prüfer SV und Innendienst SV zusammengefasst. Zusätzliche Auskunfts-Rollen ermöglichten Leserechte auf Prüfplänen anderer Organisationseinheiten.



Internes Kontrollsystem

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Bei zwei vom RH überprüften Finanzämtern⁵⁵ waren entgegen den Bestimmungen des Genehmigungserlasses des BMF⁵⁶ die Zusatzfunktionen als Teamleiterstellvertreter zeitlich unbefristet an die Teamexperten vergeben; damit konnten diese die Genehmigungsrechte ihrer Teamleiter auf Dauer ausüben.

37.2 Der RH empfahl dem BMF, die Einhaltung der im Genehmigungserlass des BMF angeordneten zeitlichen Befristung der Vertretungsregelung in den Finanzämtern bundesweit sicherzustellen.

37.3 *Das BMF sagte zu, die Einhaltung der zeitlichen Befristung der Vertreterregelung künftig im Rahmen von Audits des Internen Kontrollsystems zu überprüfen.*

Freigaben –
Vier-Augen-Prinzip

38.1 (1) Die abschließende Genehmigung eines Prüfungsvorgangs erfolgte bei den KVT selbständig durch die Prüfer. Im Rahmen der Erledigung war eine zusätzliche Freigabe durch die Abteilungsleitung im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 nicht vorgesehen.

In den KVT bestanden jedoch verschiedene Melde- und Informationspflichten der Prüfer gegenüber den Abteilungsleitern, bei denen die Initiative regelmäßig vom Prüfer ausging, sowie interne Abläufe, die bei besonderen Fällen eine rechtzeitige Information der Abteilungsleitung durch die eigenen Prüfer sicherstellen sollten.

Nach den Angaben der KVT betraf dies bspw.:

- Meldungen in Fällen, bei denen sich ein Mehrergebnis in einer bestimmten Höhe abzeichnete,
- Meldungen über Schätzungen bzw. Vereinbarungen mit den Unternehmen betreffend die Bemessungsgrundlagen für die lohnabhängigen Abgaben (bspw. aufgrund fehlender Unterlagen) oder bei Gutachten,
- Informationspflichten im Fall von zu erwartenden Interventionen oder Rechtsmitteln,
- Probe- bzw. Kontrollabrechnungen durch Innendienst-Sachbearbeiter,

⁵⁵ Finanzamt Wien 1/23; Finanzamt Kufstein Schwaz

⁵⁶ Genehmigungserlass GZ BMF280000/0064IV/2/2010 vom 10. Juni 2010, TZ 5, S. 9 Abs. 3 bis 5

Internes Kontrollsystem

- logische und formale Kontrollen nach Prüfungsabschluss, Controlling,
- falltagesbezogene Überwachung sowie Listen über offene, bereits vor längerer Zeit zugeteilte Fälle.

Bei den KVT war ein für den Bereich der GPLA wirksames Konzept für ein Internes Kontrollsystem (IKS) nicht durchgängig vorhanden und uneinheitlich. Beispiele für den Status des IKS bzw. einzelne IKS-Elemente in den KVT waren:

- stichprobenweise Kontrollen wurden durchgeführt (NÖGKK, VGKK),
- jedes GPLA-Ergebnis⁵⁷ wurde vom Vorgesetzten kontrolliert und mit dem Prüfer besprochen (VAEB),
- IKS-Konzepte waren in Entwicklung (TGKK, WGKK, STGKK),
- es gab Überlegungen, stichprobenweise Kontrollen und Feedback an die Prüfer durch die GPLA-Gruppenleitung vorzunehmen (OÖGKK).

Im Sinne der Anwendung des Vier-Augen-Prinzips gab es etwa bei der WGKK interne Vorgaben für den Einsatz von Prüfteams statt Einzelprüfern, abhängig von der Mitarbeiteranzahl der Unternehmen.

(2) Nach dem Genehmigungserlass des BMF aus dem Jahr 2010⁵⁸ waren in der FV Genehmigungen von Erledigungen im Außendienst und damit auch jene der GPLA grundsätzlich den Teamleitern vorbehalten. Das dadurch gewährleistete Vier-Augen-Prinzip war zusätzlich als eine der möglichen Sicherungsmaßnahmen im Strategiepapier Internes Kontrollsystem des BMF⁵⁹ festgelegt.

Die Teamleiter ließen sich zur Genehmigung die Prüfungsakte vorlegen bzw. zogen die Prüfer zur Besprechung bei. Auch den Teamexperten waren Genehmigungsrechte – insbesondere im Vertretungsfall – eingeräumt. Voraussetzung war, dass die Vorerledigung nicht vom selben Mitarbeiter durchgeführt wurde und das Vier-Augen-Prinzip gewahrt blieb.

Die Freigabe selbst geprüfter Fälle war jedoch unter Umgehung des Vier-Augen-Prinzips für den Teamexperten als Teamleiterstellvertre-

⁵⁷ 72 GPLA-Fälle im Jahr 2010

⁵⁸ Genehmigungserlass GZ BMF280000/0064IV/2/2010 vom 10. Juni 2010

⁵⁹ Strategiepapier Internes Kontrollsystem GZ BMF08300/0001IV/2/2010 vom 6. April 2010, TZ 1.1.A und 3.1

ter technisch möglich, wenn für ihn die elektronische Zusatzfunktion als Teamleiterstellvertreter angemerkt war.

(3) Als Anwendung des Vier-Augen-Prinzips war auch der generell vorgesehene Wechsel der „Poolzuständigkeit“ zwischen den KVT und der FV bei nachfolgenden Prüfungen desselben Unternehmens vorgesehen. Allerdings war nach Punkt 4.1 der GPLA-Grundsätze (siehe TZ 5) für die Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben bei Eisenbahn- und Bergbaubetrieben, dazu zählten auch alle Seilbahnunternehmen, ausschließlich die VAEB zuständig. Die bundesweit exklusive Zuständigkeit der VAEB verhinderte die wechselnde Prüfung durch verschiedene Prüfer. Zudem standen bei der VAEB nur Prüferressourcen von insgesamt 2,6 VBÄ zur Verfügung.

(4) Weder bei den KVT noch in der FV gab es explizite Vorgaben hinsichtlich durchzuführender Qualitätssicherungsmaßnahmen für die GPLA (siehe TZ 31).

- 38.2** (1) Nach Ansicht des RH stellte die Nachkontrolle eines Prüfungsergebnisses durch eine zweite, fachkundige Person einen wesentlichen Teil des IKS zur Vermeidung von Fehlern und Malversationen dar. Er erachtete das durchgängige Vier-Augen-Prinzip der FV im Bereich der GPLA als zweckmäßig.

Der RH empfahl den KVT, die Entwicklung der entsprechenden IKS-Konzepte voranzutreiben und das Vier-Augen-Prinzip im Bereich der GPLA umzusetzen. Dazu wäre ein Kontrollsystem einzurichten, in welchem jeder geprüfte Fall zumindest durch Stichprobenziehung einer Nachkontrolle unterzogen werden könnte. Die bei den Genehmigungen gewonnenen Erkenntnisse wären den Prüfern als Feedback zur Kenntnis zu bringen.

(2) Der RH wies auf den Mangel im IKS in der FV hin, wonach Teamexperten die technische Möglichkeit hatten, eigene Erledigungen zu genehmigen.

Er empfahl dem BMF, die Freigabe eigener Erledigungen der Teamexperten automatisationsunterstützt zu unterbinden. Dies würde auch dem Strategiepapier Internes Kontrollsystem des BMF entsprechen.

(3) Der RH beurteilte die für Eisenbahn und Bergbauunternehmen bestehende exklusive Zuständigkeit der VAEB im Hinblick auf das Vier-Augen-Prinzip und insbesondere wegen der geringen Prüferressourcen als nachteilig. Er empfahl der VAEB, dem BMF und dem Hauptverband, die Fälle der VAEB in die wechselnde Prüfungszuständigkeit ein-

Internes Kontrollsystem

zubeziehen und die Alleinzuständigkeit zu beseitigen. Als Mindestanforderung wären als Ausgleich zum fehlenden Prüfungspoolwechsel vermehrt gemischte Teamprüfungen zwischen der VAEB und der FV durchzuführen sowie innerhalb der VAEB möglichst auf eine interne Prüferrotation zu achten (siehe TZ 25).

(4) Der RH empfahl dem BMF und den KVT, das IKS zu stärken, indem auch für die GPLA-Erledigungen Qualitätssicherungsmaßnahmen vorgesehen werden. Nach Ansicht des RH wären jedenfalls auch die Zweitfreigabefälle (siehe TZ 39) miteinzubeziehen (siehe auch TZ 31).

38.3 (1) *Laut Stellungnahmen der KVT und des Hauptverbandes würden die vom RH aufgezeigten IKS-relevanten Maßnahmen bei den KVT durchgeführt. Diese würden für die Außenprüfung im Jahr 2012 in einen strukturierten Vorgang gegossen, sodass auch formell ein standardisiertes IKS vorgewiesen werden könne.*

(2) *Nach Ansicht des BMF sei ein Mangel am IKS nicht erkennbar, weil der Genehmigungserlass die vom RH kritisierte Freigabe als unzulässig regeln würde. Eine automationsunterstützte Implementierung einer Freigabesperre wäre zwar als optimierte Maßnahme möglich, allerdings habe das BMF wie bei allen technischen Umsetzungsmaßnahmen diese zu priorisieren (Abwägung des Personal- und Budgeteinsatzes).*

38.4 Da letztlich nur die technische Umsetzung die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips sicherstellt, erachtete der RH die automationsunterstützte Unterbindung der Freigabe eigener Erledigungen durch das BMF weiterhin für zweckmäßig.

Bescheid –
Zweitfreigaben

39.1 (1) Die geprüften Unternehmen erhielten das Sozialversicherungsergebnis der GPLA in der Regel in Form einer Beitragsvorschreibung (Rechnung) übermittelt. Eine bescheidmäßige Feststellung war gem. § 410 Abs. 1 Z 7 ASVG erst über Verlangen der Unternehmen vorgesehen.

Es waren keine weiteren Verfahrensschritte bei der Bearbeitung von Prüfungsergebnissen betreffend SV-Beiträge nach einer Prüfung durch andere KVT oder die FV außer bei der NÖGKK⁶⁰ und der SGKK⁶¹ vorgesehen.

⁶⁰ stichprobenweise Überprüfung schwerpunktmäßig bei hohen Nachforderungen oder Rückverrechnungen

⁶¹ Informationsvereinbarung mit FV

(2) Die Lohnabgaben nach einer GPLA setzte das jeweils zuständige Finanzamt gem. § 92 BAO mit Bescheid fest. Für die Teamleiter GPLA in der FV war nach einer Prüfung durch einen KVT die sogenannte Zweitfreigabe vorgesehen. Dafür schuf das BMF im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 eine eigene Bildschirmmaske (Sozialversicherungsfälle für Zweitfreigaben). Die angezeigten Fälle waren in Form einer gruppenweisen Freigabe dargestellt. Den Teamleitern standen die Entscheidungsmöglichkeiten

- Verarbeitung ohne Änderungsmöglichkeit (Freigabe) oder
- Nichtverarbeitung der Originaldaten aus der Prüfsoftware (Nichtfreigabe)

zur Auswahl.

Im Fall der Nichtverarbeitung war eine automatisationsunterstützte Weiterbearbeitung nicht möglich. Bescheide, Bericht und Buchungen waren händisch zu erstellen bzw. durchzuführen. Die Teamleiter wendeten diese Erledigungsart infolge des damit verbundenen Mehraufwandes nur in Ausnahmefällen an. Eine Auswertung des BMF enthielt seit 2006 bundesweit insgesamt 35 Fälle. Um die aufwändige Bearbeitung zu vermeiden, führten die Teamleiter nach eigenen Angaben notwendige Berichtigungen auch in Form von Erhebungs- oder Rechtsmittelverfahren durch.

Den Teamleitern standen zur Entscheidungsfindung eine Ergebnisübersicht und das elektronische Archiv zur Verfügung. Zusätzlich war es ihnen durch Fallaktivierung möglich, die Daten des Prüfungsfalles auf den eigenen Rechner in die Prüfsoftware zu laden, um die Ergebnisse und die getroffenen Feststellungen einzusehen. Zum Zeitpunkt der Zweitfreigaben hatten die Teamleiter jedoch keinen elektronischen Zugriff auf die zu den Prüfungsfällen gehörenden, entscheidungsrelevanten Unterlagen der Prüfer der KVT. Diese waren aufgrund des internen Arbeitsablaufs der KVT meist noch nicht eingescannt und damit noch nicht im elektronischen Archiv vorhanden (siehe TZ 15, 24).

Für den betroffenen FV-Teamleiter ergab sich, im Vergleich zu den Fällen des eigenen Teams, zum Zeitpunkt der möglichen Freigabe eines Sozialversicherungs-Prüfungsfalles eine schlechte Informationslage:

- kein laufender Kontakt zu den KVT-Prüfern bei Fragen zu den Prüfungsfällen, kein Prüfsakt im Finanzamt,

Internes Kontrollsystem

- relativ aufwändiger „Download“ der Fälle zur Überprüfung in der Prüfsoftware und
- keine Unterlagen im elektronischen Archiv, da die KVT Scannvorgänge erst zu einem späteren Zeitpunkt vornahmen.

39.2 Der RH beurteilte die vom BMF angeordnete Zweitfreigabe durch die FV-Teamleiter insbesondere im Hinblick auf das IKS positiv. Wie die geringe Anzahl der Nichtfreigabeentscheidungen zeigte, stellte diese aufgrund fehlender Automatisationsunterstützung des weiteren Verfahrens nur eine Lösung für Ausnahmefälle dar.

Der RH empfahl den KVT, hinsichtlich der Zweitfreigaben in der FV dafür zu sorgen, die für die Bescheide der Finanzämter relevanten Unterlagen zur GPLA so rasch wie möglich nach dem Prüfungsabschluss in das elektronische Archiv einzuscannen. Damit könnte auch bei den KVT der mit Nachfragen der Finanzämter in Zusammenhang stehende Aufwand verringert werden (siehe TZ 15, 24).

Abschluss von Prüfungsfällen

- 40.1** Einzelne von den KVT geprüfte Fälle waren zwar beendet worden, die weitere Erstellung von Rechnungen (für SV-Beiträge) oder Bescheiden (für Lohnabgaben) sowie die Erfassung der Fälle in den Controllingdaten unterblieben jedoch. Das BMF führte fallweise Auswertungen nicht abschließend verarbeiteter Fälle durch und übermittelte diese zum Abgleich der zuständigen KVT.
- 40.2** Der RH empfahl dem KVT und dem BMF, die Ursachen für nicht abschließend verarbeitete Fälle zu identifizieren und künftig eine durchgängige und zeitnahe Verarbeitung der Prüfungsergebnisse sicherzustellen.
- 40.3** *Laut Stellungnahmen der KVT, des Hauptverbandes und des BMF sei die Empfehlung des RH bereits umgesetzt worden.*

Zusammenarbeit

Zusammenarbeit mit der KIAB bzw. der Finanzpolizei

- 41.1** Die Agenden für Schwarzarbeits- und Betrugsbekämpfung waren bei den KVT unterschiedlichen Organisationseinheiten übertragen.

In der FV gab es dafür eigens eingerichtete Teams (Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung – KIAB) in den Finanzämtern, welche ihre Informationen auch den KVT übermittelten. Die darauf aufbauenden

Erhebungen der KVT führten in der Regel zu Beitragsvorschreibungen. Mit 1. Jänner 2011 wurde die KIAB in „Finanzpolizei“ umbenannt.

Die von den KIAB-Teams übermittelten Kontrollmitteilungen stellten auch für die FVPrüfer wertvolle Informationen dar.⁶²

41.2 Der Informationsaustausch zwischen der GPLA und der Finanzpolizei sowie deren Zusammenarbeit werden mit der Umsetzung des Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes sowie den zusätzlichen Kontroll- und Aufsichtsbefugnissen⁶³ der Finanzpolizei an Bedeutung gewinnen. Der RH empfahl den KVT und dem BMF, den Informationsaustausch zwischen der Finanzpolizei und der GPLA im Hinblick auf die ab Jänner 2011 zusätzlichen Aufgabenfelder der Finanzpolizei zu verstärken.

41.3 *(1) Aus Sicht der KVT und des Hauptverbandes erfolge die Zusammenarbeit sowohl mit der Finanzpolizei als auch mit anderen Institutionen und Organisationseinheiten in effizienter und durchaus ausreichender Weise. Ein besonderer Bedarf an einem Ausbau dieser Zusammenarbeit sei seitens der KVT im Bereich der GPLA nicht nachvollziehbar.*

(2) Laut Stellungnahme des BMF sei der Informationsaustausch durch die Finanzpolizeikoordinatoren und die „Pools Finanzpolizei“ in den Finanzämtern, in welchen auch Mitarbeiter der Teams Betriebsveranlagung und damit der GPLA vertreten seien, sichergestellt.

(3) Das Finanzamt Wien 1/23 analysiere wie jedes Jahr die Prozesse der Zusammenarbeit für die unterschiedlichen Organisationseinheiten im Hinblick auf Verbesserungsmöglichkeiten.

41.4 Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass in Anbetracht der umfassenden Befugnisse der Finanzpolizei und des zunehmenden Sozialbetrugs vor allem der institutionenübergreifende Informationsaustausch unerlässlich war, und empfahl deshalb weiterhin, diesen zu verstärken. Durch eine Sensibilisierung für die Erfordernisse der jeweils anderen Institution bzw. Organisationseinheit könnten zudem die Wirkungen der Kontrollen bzw. Prüfungen erhöht werden.

⁶² Die Verwertbarkeit der KIAB-Kontrollmitteilungen war für die GPLA aufgrund des unterschiedlichen zeitlichen Betrachtungszeitraums eingeschränkt. Da die Feststellungen der KIAB oft nur einen zum aktuellen Ermittlungszeitpunkt der KIAB nachweisbaren Sachverhalt betrafen, während die GPLA bereits abgelaufene Meldezeiträume betrachtete, konnten die Kontrollmitteilungen der KIAB nur eingeschränkt im Rahmen der GPLA verwertet werden.

⁶³ Mit den aus dem Betrugsbekämpfungsgesetz 2010 (BGBl. I Nr. 105/2010) resultierenden Änderungen des § 12 AVOG 2010 bekam die Finanzpolizei ab 1. Jänner 2011 erweiterte Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse zugewiesen.

Zusammenarbeit

Zusammenarbeit mit der Abgabensicherung bzw. der Beitragseinhebung

42.1 (1) Die Einhebung und Einbringung der SV-Beiträge erfolgte bei den KVT durch die „Beitragseinhebung“. Diese war bei den vom RH überprüften KVT organisatorisch unterschiedlich eingebunden⁶⁴. Die Mitarbeiter der Beitragseinhebung stellten den Kontakt mit den Prüfern entweder direkt oder über die Abteilungsleitung her.

(2) In der FV waren für die Einhebung und Einbringung der Lohnabgaben⁶⁵ bundesweit einheitlich die Abgabensicherungsteams in den Finanzämtern zuständig.

Bei vollstreckbaren Rückständen oder Aussetzungen der Einbringung sollten die GPLA-Prüfer laut internen Anweisungen vor dem Prüfungsbeginn, bei einem voraussichtlich hohen Mehrergebnis vor dem Prüfungsabschluss Kontakt mit den Abgabensicherungsteams aufnehmen. Dieser zeitnahe Informationsfluss sollte einen kontinuierlichen Abbau von Abgabenrückständen bewirken.

Die bestehenden Vorgaben für GPLA-Prüfer der FV bezüglich der Informationspflichten an die Abgabensicherungsteams wurden in unterschiedlichem Ausmaß umgesetzt. Einheitliche, umfassende Regelungen für den Informationsaustausch fanden sich in einem Entwurf des die Abgabensicherung betreffenden Teils im OHB. Dieser war jedoch bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung ebenso wenig umgesetzt wie die Übermittlung von Kontrollmitteilungen an die Abgabensicherungsteams.

Die GPLA-Prüfer der FV hatten elektronischen Zugriff auf die Abgabenkonto der FV und die von der FV gesetzten Einbringungsmaßnahmen bei den Arbeitgebern.

(3) Die GPLA erstreckte sich gemäß den GPLA-Grundsätzen der KVT auch auf die Feststellung von betrieblichen und außerbetrieblichen Sachverhalten, die für die Abgaben und Beitragserhebung sowie für andere sozialversicherungs oder abgabenrechtliche Verfahren von Bedeutung waren. Diese waren an die zuständige Behörde weiterzuleiten.

Tatsächlich beschränkte sich der diesbezügliche Informationsaustausch zwischen den Abgabensicherungsteams bzw. der Beitragseinhebung und den GPLA-Prüfern auf Einzelfälle oder betraf automatische Informationen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000. Den KVT-Prüfern

⁶⁴ GPLA und Beitragseinhebung in unterschiedlichen Organisationseinheiten oder beide in einer Abteilung

⁶⁵ mit Ausnahme der Kommunalsteuer, welche durch die Städte und Gemeinden erhoben wird

standen bestimmte Informationen der Abgabensicherung sowie der aktuelle Saldo des Abgabenkontos im BP 2000 zur Verfügung. Die FV-Prüfer erhielten jedoch keine IT-unterstützten Informationen zum Stand der Beitragskonten, weil eine einheitliche IT-Standardanwendung für die Beitragseinhebung sich erst bei einzelnen KVT in einer Einführungsphase befand.

42.2 (1) Ein frühzeitiger Informationsaustausch zwischen den Abgabensicherungsteams und den GPLA-Prüfern ist für den Erfolg von abgabenbehördlichen Maßnahmen essenziell. Die bei Prüfungen erhobenen Informationen (z.B. über Bankverbindungen, offene Forderungen oder laufende Geschäftsbeziehungen) sind für mögliche Einbringungsschritte und Sicherstellungsmaßnahmen wertvoll. Der RH empfahl dem BMF, so rasch wie möglich bundesweit einheitliche Vorgaben für die Informationsweitergabe und die Zusammenarbeit zwischen den Abgabensicherungsteams und den GPLA-Prüfern im OHB festzulegen und deren Einhaltung zu überprüfen.

(2) Nach Ansicht des RH bestand aufgrund des mangelnden Informationsaustausches zwischen Abgabensicherung und Beitragseinhebungen einerseits und den GPLA-Prüfern der jeweils anderen Institution andererseits eine Ungleichbehandlung hinsichtlich der Einbringung der aus GPLA-Prüfungen entstandenen Nachforderungen. Im Sinn einer gemeinsamen Prüfung wären die in den Grundsätzen festgelegten wechselseitigen Informationspflichten auch hinsichtlich der Beitragseinhebung und Abgabensicherung sicherzustellen.

Dazu empfahl der RH den KVT und dem BMF, grundlegende Informationen aus der Abgaben und Beitragseinhebung in das Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 einzubauen. Um einen institutionenübergreifenden gleichen Informationsstand zu erreichen, sollten bspw. die von der FV erstellten Kontrollmitteilungen für die Abgabensicherung nach Abstimmung mit den KVT von Prüfern beider Institutionen verwendet und ausgetauscht werden.

(3) Der RH empfahl den KVT, nach Abschluss der Einführung der IT-Standardanwendung für die Beitragseinhebung den GPLA-Prüfern Informationen aus der Beitragseinhebung im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 zugänglich zu machen.

42.3 (1) *Aus Sicht der KVT und des Hauptverbandes erfolge die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und Organisationseinheiten in effizienter und durchaus ausreichender Weise. Ein besonderer Bedarf an einem Ausbau dieser Zusammenarbeit sei seitens der KVT im Bereich der GPLA nicht nachvollziehbar.*

Zusammenarbeit

(2) Laut Stellungnahme des BMF sei zwischenzeitig die Zusammenarbeit und Informationsweitergabe zwischen Abgabensicherungsteams und GPLA-Prüfern im OHB geregelt, dafür sei auch ein eigenes Formular entwickelt worden.

Aus Sicht des BMF bestehe für die FV kein Handlungsbedarf betreffend den Einbau grundlegender Informationen aus der Abgaben- und Beitragseinhebung, da diese Informationen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 den Prüfern beider Prüforganisationen zur Verfügung stünden.

(3) Das Finanzamt Wien 1/23 teilte mit, dass der Informationsaustausch während der Prüfung zwischen GPLA-Prüfern der FV und der Abgabensicherung OHB-mäßig festgelegt sei und gelebt werde.

42.4 Der RH hielt gegenüber den KVT, dem Hauptverband und dem BMF fest, dass vor allem der institutionenübergreifende Informationsaustausch im Hinblick auf den in den Grundsätzen festgelegten Umfang der GPLA (alle Sachverhalte, die für die Abgaben- und Beitragseinhebung sowie für andere sozialversicherungs oder abgabenrechtliche Verfahren von Bedeutung sind) mangelhaft war. Allen Prüfern standen lediglich bestimmte Informationen der Abgabensicherung sowie der aktuelle Saldo des Abgabenkontos im BP 2000 der FV zur Verfügung.

Auch im Interesse der Einschätzung der Zahlungsmoral und damit der Risikobeurteilung eines Dienstgebers wären die gegenseitigen Informationspflichten sicherzustellen. Dazu wären vor allem auch Informationen der Beitragseinhebung allen GPLA-Prüfern im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 zur Verfügung zu stellen und allen Prüfern der Zugriff auf Daten betreffend Abgaben- und Beitragseinhebung zu ermöglichen. Zudem sollten die angeführten Kontrollmitteilungen auch institutionenübergreifend übermittelt und ausgetauscht werden (siehe auch TZ 15 und 29).

Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen

43.1 (1) Die Verwaltungsreformpapiere des BMF aus den Jahren 2001/2002 führten als ein Ziel der GPLA die Angleichung der Bemessungsgrundlagen für alle lohnabhängigen Abgaben an. Die bisherigen Grundsätze des Anspruchsprinzips⁶⁶ für den Bereich der Sozialversicherung und des Zuflussprinzips⁶⁷ für den Bereich der Steuern standen demnach nicht zur Diskussion.

⁶⁶ Die Beiträge sind zumindest von jenem Entgelt abzuführen, auf das ein Dienstnehmer arbeitsrechtlich und aufgrund lohngestaltender Vorschriften Anspruch hat, unabhängig davon, ob das Entgelt bezahlt wurde oder nicht.

⁶⁷ Der Lohnsteuer und anderen Abgaben (DB, DZ, KommSt) unterliegt jenes Entgelt, das tatsächlich bezahlt wurde.



Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Der RH hatte bereits in seinem Bericht zur Lohnsteuerprüfung (Reihe Bund 2004/2, TZ 9) darauf hingewiesen, dass weit über die GPLA hinausgehende Synergieeffekte und damit Kosteneinsparungen für die betroffenen Unternehmen und die beteiligten Prüforganisationen durch eine Harmonisierung der für die Bemessung der Steuern und der Sozialversicherungsbeiträge geltenden Vorschriften erreicht werden könnten. Deshalb hatte der RH dem BMF empfohlen, die Harmonisierung der für die Bemessung der Steuern und SV-Beiträge geltenden Rechtsvorschriften durch eine ressortübergreifende Initiative in Gang zu setzen.

Initiativen und Reformvorschläge zur Vereinfachung und Harmonisierung der Rechtsvorschriften für die Lohnabgaben und Versicherungsbeiträge lagen vor; diese fanden jedoch bis dato keine Umsetzung. Die Reformvorschläge reichten von einer Reduktion der Beitragsgruppen bis zu einer einheitlichen Arbeitgeberabgabe und einem integrierten Steuertarif für Arbeitnehmer⁶⁸.

Statt zu einer Harmonisierung der von der GPLA betroffenen Rechtsgebiete kam es zu einem Anstieg der Komplexität⁶⁹.

Aufgrund fehlender Harmonisierung und Durchforstung der Rechtsvorschriften führten manche Sachverhalte zu einer unterschiedlichen steuerrechtlichen bzw. sozialversicherungsrechtlichen Beurteilung. In den §§ 3 und 68 EStG 1988 wie auch in § 49 ASVG waren zahlreiche Befreiungstatbestände von der Steuer- bzw. Sozialversicherungspflicht vorgesehen, die jedoch nicht im jeweils anderen Bereich Deckung fanden⁷⁰. Damit erfolgte kein Angleich der steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen und Bemessungsgrundlagen.

Die zeitintensive Ermittlung der arbeitsrechtlichen Entgeltansprüche und der Beitragsgruppen sowie die korrekte Beurteilung der abga-

⁶⁸ Die Einführung einer einheitlichen Arbeitgeberabgabe statt der einzelnen lohnabhängigen Dienstgeberabgaben und -beiträge und ein integrierter Steuertarif auf Arbeitnehmerseite, in dem Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuer nach dem gleichen System mit einem einzigen Abgabensatz eingehoben werden, könnte laut den Reformunterlagen zu massiven Verwaltungsvereinfachungen und Kosteneinsparungen in der Verwaltung und für Unternehmen im Bereich der Lohnverrechnung führen.

⁶⁹ Der Anstieg der Komplexität sowie die Notwendigkeit einer strukturellen Reform durch Vereinfachung und Durchforstung des Steuersystems werden allein durch den Umfang des Einkommensteuergesetzes 1988 evident. Dieses enthält mittlerweile per 1. Februar 2011 mit 191 Teilziffern in § 124b EStG mehr Ergänzungen bzw. Übergangsvorschriften als die derzeit bestehenden 153 Gesetzesparagrafen.

⁷⁰ So waren z.B. die Fehlgeldentschädigung oder das Werkzeuggeld zwar steuerpflichtig, aber sozialversicherungsrechtlich beitragsfrei. Umgekehrt waren die Trinkgelder, Schmutzzulagen und Überstundenzuschläge steuerfrei, mussten jedoch in die Beitragsgrundlage zur SV eingerechnet werden.

Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen

benrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Konsequenzen der Entgeltbestandteile beanspruchten wertvolle, umfassende Ressourcen der Lohnverrechner und Verwaltungsorgane. Die Rechtsvorschriften erlaubten zum Teil einen Gestaltungsspielraum, der einerseits das Ausnutzen der Rechtsvorschriften und andererseits daraus resultierende hohe Verwaltungskosten für diese Optimierungen bewirkte.

(2) Im Rahmen eines Dienstverhältnisses leisteten Arbeitnehmer wie auch Dienstgeber Versicherungsbeiträge sowie sonstige Beiträge und Umlagen⁷¹. Die für die Vorschreibung dieser (Versicherungs-)Beiträge und Umlagen angewandten Beitragssätze⁷² richteten sich nach der Einstufung eines Arbeitnehmers in eine bestimmte Beitragsgruppe. Bei der Einstufung waren neben Unterscheidungen wie z.B. in Arbeiter, Angestellte, Lehrlinge oder geringfügig Beschäftigte auch Kriterien wie etwa Lebensalter oder Einkommen zu beachten⁷³. Daneben gab es selbst innerhalb einer einzelnen Beitragsgruppe – abhängig von der beruflichen Tätigkeit oder regionalen Gesichtspunkten⁷⁴ – diverse Befreiungen und demzufolge unterschiedliche Beitragssätze⁷⁵.

Im Bereich der Lehrlinge waren für die Lehrjahre teils verschiedene Beitragssätze zu entrichten. Für die Jägerlehrlinge etwa wurden drei eigene Beitragsgruppen geschaffen. Zum Stichtag 31. Dezember 2009 gab es österreichweit insgesamt 24 Jägerlehrlinge⁷⁶.

Die Maßnahmen der Förderung von älteren Arbeitnehmern, Lehrlingen und Personen mit niedrigeren Einkünften durch Verringerung oder Befreiung von Versicherungsbeiträgen führten zu einem Anstieg von 104 Beitragsgruppen im Jahr 1989 auf nunmehr 361 Beitragsgruppen im Jahr 2009.

Die Unübersichtlichkeit der Beitragsgruppen führte bei der Abstimmung der Sozialversicherungs-Konten zu einem enormen Mehraufwand. Die Überprüfung der korrekten Einstufung aller Arbeitnehmer verursachte einen hohen Aufwand für die Prüforgane und konnte auf-

⁷¹ sogenannte SV-Beiträge

⁷² Prozentsätze des Arbeitsentgelts

⁷³ z.B. Verrechnungsgruppen für verminderte Arbeitslosenversicherungsbeiträge bei geringem Einkommen (N25a, N25b, N25c)

⁷⁴ So war bei Jägerlehrlingen und bei Lehrlingen in der Land- und Forstwirtschaft nur in den Ländern Steiermark und Kärnten die Landarbeiterkammerumlage zu entrichten.

⁷⁵ So gibt es u.a. in der Beitragsgruppe A1 (Arbeiter) Beitragssätze in Höhe von 39,90 % (Entgeltfortzahlungsgesetz), 41,90 % (Nachtschwerarbeitsgesetz) oder etwa 38,90 % (Hausbesorger). In der Beitragsgruppe D1p fanden sich Beitragssätze in Höhe von 38,40 % (z.B. Unterrichtspraktikanten), 38,85 % (Lehrbeauftragte) und 39,35 % (Poststellenleiter).

⁷⁶ davon drei Lehrlinge in der Beitragsgruppe D8w, 13 in D7w und acht in D3w

grund begrenzter zeitlicher Ressourcen oftmals nur stichprobenartig wahrgenommen werden.

- 43.2 (1) Komplexe Rechtssysteme erschweren und verteuern deren Vollzug für die Rechtsanwender in der Wirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung; sie senken die Steuermoral sowie die Akzeptanz der rechtlichen Vorgaben. Die in der öffentlichen Verwaltung durchgeführten Personaleinsparungen der letzten Jahre stehen überdies zunehmenden Aufgaben und immer komplexeren Rechtsmaterien gegenüber. Die Lohnverrechnung und die Lohnfindung sowie deren Kontrolle sind teuer und zeitaufwändig.

Das Ziel der Verwaltungsreform aus den Jahren 2001/2002 der Angleichung der Bemessungsgrundlage für alle lohnabhängigen Abgaben konnte nicht erreicht werden. **Deshalb wiederholte der RH seine Empfehlung** aus dem Jahr 2004 (Reihe Bund 2004/2, TZ 9), die Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge zu harmonisieren, um ein erhebliches Einsparungspotenzial aufgrund der damit verbundenen Synergieeffekte zu erzielen. Zu diesem Zweck sollten die KVT, das BMF und der Hauptverband so rasch wie möglich die bereits vorliegenden Reformvorschläge evaluieren und aktualisieren, Vorschläge für einfachere Rechtsvorschriften ausarbeiten und für politische Entscheidungsprozesse aufbereiten. Besonderes Augenmerk wäre dabei auf die zahlreichen und voneinander abweichenden Befreiungstatbestände zu legen. Der RH empfahl weiters, die nach einer Reform frei werdenden Kapazitäten im Bereich der GPLA zur Erhöhung der Prüfungsdichte und der Präventivwirkung zur Sicherung der Abgaben und Sozialversicherungsbeiträge sowie der Beitragsgrundlagen und Versicherungszeiten für die Versicherten einzusetzen und damit den unter TZ 32 aufgezeigten Personalbedarf zum Teil möglichst intern abzudecken.

(2) Der RH wies darauf hin, dass die Förderung von Dienstnehmergruppen über das Instrument versicherungsrechtlicher Ausnahmebestimmungen zu einer kaum mehr durchschaubaren Anhäufung und Unübersichtlichkeit der Beitragsgruppen führte. Dies bewirkte einen vermeidbaren Anstieg des Verwaltungsaufwands infolge aufwändigerer Kontrollen sowie eine eingeschränkte Erfüllung der öffentlichen Aufgaben. Jede Änderung im Beitragsgruppenschema zog weiters eine Aktualisierung der Prüfsoftware nach sich.

Die Gewährung von Förderungen über Materiengesetze, welche eine grundsätzlich andere Zielrichtung verfolgen, erachtete der RH daher als unzweckmäßig, wie bspw. eine Verwendung der Beitragsgruppen als sozialpolitisches und arbeitsmarktpolitisches Steuerungsinstrument.

Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen

Er empfahl den KVT und dem Hauptverband, auf eine Evaluierung, Reduzierung und Vereinfachung der Beitragsgruppen im Bereich der Sozialversicherung hinzuwirken.

43.3 (1) *Die KVT und der Hauptverband gaben dazu keine Stellungnahme ab.*

(2) Das BMF befürwortete eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge; diese sei aber auf politischer Ebene abzustimmen und bedürfe des parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses.

(3) Laut Stellungnahme des Finanzamtes Wien 1/23 werde die Forderung des RH bezüglich einer Durchforstung und Angleichung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen in der Lohnverrechnung von den Praktikern in den Ämtern unterstützt (z.B. Dienstnehmer- und Dienstgeberabgabe, Begrenzung des Jahressechstel mit doppelter SV-Höchstbemessungsgrundlage, Zuwendungen von dritter Seite bis jetzt SV-pflichtig, Lohnsteuerpflicht nur dann, wenn Verkürzung des Zahlungsweges nachgewiesen werden kann etc.).

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

44 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Krankenversicherungsträger, BMF und Hauptverband

(1) Aktuelle und gleichlautende Verfahrensvorschriften für die Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA) wären zu erarbeiten und in Kraft zu setzen. Diese einheitlichen Vorschriften wären im Organisationshandbuch der Finanzverwaltung in einem eigenen Abschnitt für die GPLA zwecks übersichtlicher Darstellung und einfacherer Rechtsanwendung zu integrieren. (TZ 5)

(2) Die Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge wären zu harmonisieren, um ein erhebliches Einsparungspotenzial aufgrund der damit verbundenen Synergieeffekte zu erzielen. Zu diesem Zweck wären die bereits vorliegenden Reformvorschläge so rasch wie möglich zu evaluieren und aktualisieren, Vorschläge für einfachere Rechtsvorschriften auszuarbeiten und für politische Entscheidungsprozesse aufzubereiten. Besonderes Augenmerk wäre dabei auf die zahlreichen und voneinander abweichenden Befreiungstatbestände zu legen. Die dadurch frei werdenden Kapazitäten sollten im Bereich der GPLA zur Erhöhung der Prüfungsdichte eingesetzt werden und damit den aufgezeigten Personalbedarf zum Teil möglichst intern abdecken. (TZ 43)

(3) Die Prüfungszuständigkeit der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau wäre in den geltenden Vorschriften verbindlich und eindeutig festzulegen. (TZ 25)

(4) Im Hinblick auf die Sonderzuständigkeit der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau wäre durch geeignete technische Maßnahmen zu verhindern, dass Unternehmen von einer GPLA ausgeschlossen bleiben bzw. dass Doppelgleisigkeiten entstehen. (TZ 25)

(5) Als weiterführende Maßnahme zur Erhöhung der Treffsicherheit der Risikoauswahl wäre eine weitere – nach der im Jahr 2008 erfolgten – Evaluierung der Risikofaktoren durchzuführen. (TZ 27)

(6) Bei der Berechnung des Zielwerts für die Anzahl der zu prüfenden Fälle wäre auch die Betriebsgröße zugrunde zu legen. (TZ 29)

(7) Das Mehrergebnis wäre, wie bereits in anderen Bereichen der Finanzverwaltung üblich, als Monitoringkennzahl auszuweisen und weiterhin als Information zur Steuerung zu verwenden. Der Prüfungsbeirat sollte evaluieren, inwieweit die Festlegung des Mehrergebnisses als Zielwert die Optimierung der Mehrergebnisse unter Berücksichtigung der vom RH aufgezeigten Nachteile (Prüfungsdichte, mangelnde Zusammenarbeit und mangelnder Informationsaustausch der Krankenversicherungsträger und Finanzverwaltung) beeinflusst bzw. diesem in der Balanced Scorecard übergeordneten Ziel entgegensteht. (TZ 29)

(8) Es wären auch qualitative Zielgrößen wie bspw. Änderungen der Versicherungszeiten für die Berechnungen des Pensionszeitpunkts, Beitragsgrundlagenänderungen, die sich nicht auf das Mehrergebnis auswirken, die Anzahl der geprüften Arbeitnehmer im Sinne der Wahrung der Interessen der Versicherten sowie durchgeführte Qualitätssicherungsmaßnahmen zu berücksichtigen. (TZ 29)

(9) Die Insolvenzfälle wären bei Festlegung der Zielwerte gesondert zu berücksichtigen. (TZ 29)

(10) Das Kennzahlensystem wäre, zusätzlich zur getrennten Darstellung der Prüfungsdichte nach Krankenversicherungsträgern und Finanzverwaltung und der Bereinigung der Datenbasis bei der Berechnung der Prüfungsdichte um die von beiden Institutionen geprüften Insolvenzfälle, zur Verbesserung um weitere Kennzahlen – bspw. um die Anzahl der geprüften Arbeitnehmer und das einbringliche Mehrergebnis – zu ergänzen. (TZ 30)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Krankenversiche-
rungsträger und BMF

(11) GPLA-Prüfungen sollten einer nachgängigen Qualitätskontrolle durch fachkundige Mitarbeiter von Krankenversicherungsträgern und Finanzverwaltung, die mit der GPLA befasst sind, unterzogen werden. In die Fallauswahl wären auch die Zweitfreigabefälle miteinzubeziehen. (TZ 31, 38)

(12) Den GPLA-Prüfern wäre im Rahmen des Prüfungsbeirats eine abgestimmte Fachausbildung durch die Schaffung einer gemeinsamen von beiden Institutionen eingerichteten Schulungskoope-
ration anzubieten, an deren Ende jeder Teilnehmer über den gleichen Kenntnisstand verfügen soll und bei der die unterschiedlichen Inhalte der Grundausbildung ausgeglichen werden. (TZ 35)

(13) Als Folge der unterschiedlichen Aufteilung der Mehrergebnisse wären gemischte Teamprüfungen zwecks praxisbezogener Fortbildung der GPLA-Prüfer bundesweit durchzuführen sowie der Nutzen daraus zu evaluieren. (TZ 36)

(14) Regelmäßige gemeinsame regionale Praxis-Workshops bzw. ein regelmäßiger Austausch aktueller Praxisfragestellungen wären zu institutionalisieren. (TZ 36)

(15) Es wäre dafür Sorge zu tragen, dass die Prüfsoftware für die Prüfung von Großbetrieben zwecks Beschleunigung der Verarbeitungsprozesse optimiert wird. Jedenfalls wäre eine geeignete Schnittstelle zum Einlesen extern vorbereiteter Daten vorzusehen. (TZ 21)

(16) Die Prüfer wären anzuweisen, die Daten nach dem Abschluss einer Prüfung von ihren Arbeitscomputern zu löschen. (TZ 21)

(17) Die lückenlose Dokumentation der Verwendung der Daten-
analysesoftware in der Prüfsoftware wäre sicherzustellen. (TZ 23)

(18) Eine gemeinsame (elektronische) „Plattform“ für einen vollständigen Wissens und Unterlagenaustausch wäre zu schaffen, damit die mit der GPLA befassten Mitarbeiter in jeder Phase des Prüfungsprozesses über einen einheitlichen, aktuellen und vollständigen Informationsstand verfügen. (TZ 11, 24)

(19) Der jeweils anderen Institution (Krankenversicherungsträger bzw. BMF) wäre ein uneingeschränkter Zugriff auf Daten, die für den Prüfungsprozess erforderlich sind, zu gewähren. (TZ 15, 22, 24)

(20) Den Prüfern wären im Vorfeld der Prüfung vollständige und aktuelle Daten zur Verfügung zu stellen, um sie von prüfungsfremden Tätigkeiten zu entlasten und um die Prüfungen zu beschleunigen. (TZ 15)

(21) Die abweichend von den übrigen GPLA-Prüfungen durchzuführenden Insolvenzprüfungen wären so rasch wie möglich zu evaluieren und die sich daraus ergebenden Erkenntnisse umzusetzen. (TZ 16)

(22) Im Rahmen eines regional beschränkten Pilotprojekts wären die Insolvenzprüfungen ausschließlich vom zuständigen Krankenversicherungsträger als GPLA durchführen zu lassen und die Ergebnisse zu evaluieren. (TZ 16)

(23) Gemischte Teamprüfungen wären vor allem bei Großbetrieben, bei Vorliegen komplexer Sachverhalte sowie in Zusammenhang mit Prüffällen der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau zu forcieren. Dazu wären die Voraussetzungen für Teamprüfungen jeglicher Art verbindlich festzulegen und ein von beiden Seiten anerkanntes System der Ergebnisaufteilung von gemischten Teamprüfungen zu entwickeln. (TZ 17)

(24) Die jeweils andere Institution (Krankenversicherungsträger bzw. Finanzverwaltung) wäre in Zweifelsfragen rechtzeitig in die GPLA einzubeziehen, um Prüfungsberichtigungen und Berufungen präventiv zu verhindern. (TZ 19)

(25) Finden Prüfungsberichtigungen und Berufungen statt, wäre der mit der zugrunde liegenden GPLA befasste Prüfer jedenfalls heranzuziehen und die jeweils andere Institution vom Ausgang der Rechtsmittelverfahren der Finanzverwaltung bzw. der Prüfungsberichtigungen der Krankenversicherungsträger umfassend zu informieren. (TZ 19)

(26) Im Sinne der gemeinsamen Prüfung sowie der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit wäre von den Krankenversicherungsträgern und der Finanzverwaltung ein einziges gemeinsames Archiv zu verwenden. Dieses sollte strukturiert und anwenderfreundlich sein und allen mit der GPLA befassten Personen den Zugang zu den gleichen Informationen ermöglichen sowie als Informationsplattform für den Austausch prüfungsrelevanter Informationen dienen. (TZ 24)

(27) Für künftige Prüfungen wären elektronische Felder für prüfungsrelevante Vermerke vorzusehen. (TZ 24)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(28) Die zeitnahe und lückenlose Archivierung aller Dokumente und Daten, die für die Dokumentation und Nachvollziehbarkeit der abgeschlossenen Prüfungsmaßnahmen und die Vornahme zukünftiger Prüfungen wesentlich sind, wäre durch einheitliche Vorgaben sicherzustellen. (TZ 24)

(29) Die sogenannte „Prüffallbevorratung“ wäre zu unterbinden, damit nicht begonnene Fälle eines Jahres wieder für die Poolverteilung des Folgejahres zur Verfügung stehen. (TZ 26)

(30) Die Prüfungsfälle wären gemäß ihrer Reihung auf der Risikoliste auszuwählen, um die Treffsicherheit der Risikoauswahl evaluieren und verbessern zu können. (TZ 27)

(31) Es wäre sicherzustellen, dass Fälle aus der Risikoliste, die als Einzelauswahlfälle auf den Prüfungsplan gesetzt werden, als Risikoauswahlfälle erfasst und als solche ausgewertet werden. (TZ 27)

(32) Eine ausgewogene Prüfungsdichte wäre bspw. durch Vorgabe eines Mindestanteils je Betriebskategorie oder eines Schwerpunkts (z.B. Betriebskategorie, Branche) sicherzustellen. Dabei könnten die Prüfungsintervalle in einigen Betriebskategorien (vor allem Kleinbetriebe) verringert und die Präventivwirkung gestärkt werden. Die Vorgaben wären laufend zu evaluieren und bei Bedarf anzupassen. (TZ 28)

(33) Eine Berechnung der Prüfungsdichte nach der Anzahl der überprüften Arbeitnehmer wäre im Sinne der Wahrung der Interessen jedes einzelnen Versicherten durchzuführen. (TZ 28)

(34) Im Hinblick auf den durch die Prüfer generierten Nutzen wären die Vorteile der Aufnahme zusätzlicher Prüfer und deren Kosten abzuwägen. Der Personaleinsatz sollte unter Berücksichtigung der noch bestehenden Optimierungspotenziale durch den Prüfungsbeirat evaluiert werden; gegebenenfalls sollten die offenen Planstellen im Bereich der GPLA besetzt werden. (TZ 32)

(35) Die Prüfer wären regional ausgewogen zu verteilen, vor allem um die Rotation der Prüfungsfälle zu gewährleisten. (TZ 32)

(36) Detaillierte Leistungs-, Prozess- und Ergebnisanalysen, insbesondere getrennt nach Rechtsträgern und Regionen, wären zu erstellen, Defizite zu identifizieren und Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der GPLA-Prüfungen zu setzen. (TZ 33)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMF BMG BMASK

**Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen
Abgaben (GPLA)**

(37) Die Ursachen für nicht abschließend verarbeitete Fälle wären zu identifizieren und künftig wäre eine durchgängige und zeitnahe Verarbeitung der Prüfungsergebnisse sicherzustellen. (TZ 40)

(38) Der Informationsaustausch zwischen der Finanzpolizei und der GPLA wäre im Hinblick auf die ab Jänner 2011 zusätzlichen Aufgabenfelder der Finanzpolizei zu verstärken. (TZ 41)

(39) Grundlegende Informationen aus der Abgaben- und Beitrags-einhebung wären in das Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 einzubauen. Um einen institutionenübergreifend gleichen Informationsstand zu erreichen, sollten bspw. die von der Finanzverwaltung erstellten Kontrollmitteilungen für die Abgabensicherung nach Abstimmung mit den Krankenversicherungsträgern von Prüfern beider Institutionen verwendet und ausgetauscht werden. (TZ 42)

Krankenversiche-
rungsträger und
Hauptverband

(40) Auf eine Evaluierung, Reduzierung und Vereinfachung der Beitragsgruppen im Bereich der Sozialversicherung wäre hinzuwirken. (TZ 43)

(41) Es wäre dafür Sorge zu tragen, dass der Hauptverband seine Koordinierungsfunktion im Sinne der gemeinsamen Prüfung und der optimalen Nutzung der daraus resultierenden Synergieeffekte und der einheitlichen Vorgangsweise soweit wie möglich wahrnehmen kann. (TZ 7)

(42) Die wechselnde Prüfungszuständigkeit zwischen den Krankenversicherungsträgern und der Finanzverwaltung wäre in den GPLA-Grundsätzen zu verankern. (TZ 25)

(43) Eine dem bundesweiten Fachbereich Lohnsteuer der Finanzverwaltung entsprechende Funktion wäre auf Seiten der Krankenversicherungsträger einzurichten und ein diesbezüglicher Ansprechpartner für die Finanzverwaltung namhaft zu machen. (TZ 9)

(44) Den Prüfern der Finanzverwaltung wären Schulungen zur qualifizierten Fortbildung im Fachgebiet der Sozialversicherung anzubieten und den Prüfern der Krankenversicherungsträger verstärkt der Besuch von Schulungen der Bundesfinanzakademie zu ermöglichen; weiters wären regelmäßig gemeinsame Fortbildungen für alle Prüfer durchzuführen. (TZ 36)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Krankenversiche-
rungsträger

(45) Die Entwicklung der entsprechenden Konzepte eines Internen Kontrollsystems wäre voranzutreiben und das Vier-Augen-Prinzip im Bereich der GPLA umzusetzen. Dazu wäre ein Kontrollsystem einzurichten, in welchem jeder geprüfte Fall zumindest durch Stichprobenziehung einer Nachkontrolle unterzogen werden könnte. Die bei den Genehmigungen gewonnenen Erkenntnisse wären den Prüfern als Feedback zur Kenntnis zu bringen. (TZ 38)

(46) Hinsichtlich der Zweitfreigaben in der Finanzverwaltung wäre dafür zu sorgen, die für die Bescheide der Finanzämter relevanten Unterlagen zur GPLA so rasch wie möglich nach dem Prüfungsabschluss in das elektronische Archiv einzuscannen. Damit könnte auch bei den Krankenversicherungsträgern der mit Nachfragen der Finanzämter in Zusammenhang stehende Aufwand verringert werden. (TZ 18, 24, 39)

(47) Nach Abschluss der Einführung der IT-Standardanwendung für die Beitragseinhebung wären den GPLA-Prüfern Informationen aus der Beitragseinhebung im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 zugänglich zu machen. (TZ 42)

Versicherungsanstalt
für Eisenbahnen und
Bergbau, BMF und
Hauptverband

(48) Die Fälle der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau wären in die wechselnde Prüfungszuständigkeit einzubeziehen und die Alleinzuständigkeit der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau wäre zu beseitigen. Als Mindestanforderung wären als Ausgleich zum fehlenden Prüfungspoolwechsel vermehrt gemischte Teamprüfungen zwischen der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau und der Finanzverwaltung durchzuführen sowie innerhalb der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau möglichst auf eine interne Prüferrotation zu achten. (TZ 25, 38)

BMF

(49) Die Organisationsstrukturen der Finanzverwaltung für die GPLA wären soweit wie möglich zu vereinheitlichen. Jedenfalls wären GPLA-Prüfer an den Finanzämtern in eigenen Teams unter fachkundiger Leitung zusammenzufassen. Darüber hinaus wäre eine Verringerung der GPLA-Standorte bis hin zu einer Konzentrierung der Aufgaben etwa bei den sieben Finanzämtern mit erweitertem Aufgabenkreis zweckmäßig. (TZ 8)

(50) Der Fachsupport wäre auf allen Ebenen der GPLA zu evaluieren und das Spezialwissen möglichst zu konzentrieren. Angesichts der umfassenden und komplexen Rechtsvorschriften, welche die GPLA zu vollziehen hat, wären eigene, nur für die GPLA zuständige Fach-



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

experten zur Verfügung zu stellen, welche in Kompetenzzentren je Bundesland bzw. Region verantwortlich wären. (TZ 9)

(51) Die GPLA-Prüfer wären – vor allem im Hinblick auf die Erhöhung ihrer produktiven Prüfungszeit – durch einen bereits im Erlass aus 2004 vorgesehenen Innendienst zu unterstützen und sämtliche Tätigkeiten der GPLA-Prüfer in der Kapazitätsplanung zu erfassen. (TZ 10, 32)

(52) Die Controllingdaten wären zu erweitern, um eine nach Institutionen getrennte Auswertung der Prüfungsdichte zu ermöglichen. (TZ 28)

(53) Die Prüfung von Insolvenzfällen wäre bei der Berechnung der Prüfungsdichte nur einmal zu zählen. (TZ 28)

(54) Die Einhaltung der im Genehmigungserlass des BMF angeordneten zeitlichen Befristung der Vertretungsregelung wäre in den Finanzämtern bundesweit sicherzustellen. (TZ 37)

(55) Die Freigabe eigener Erledigungen der Teamexperten wäre automatisationsunterstützt zu unterbinden. (TZ 38)

(56) Bundesweit einheitliche Vorgaben für die Informationsweitergabe und die Zusammenarbeit zwischen den Abgabensicherungsteams und den GPLA-Prüfern wären so rasch wie möglich im Organisationshandbuch festzulegen und deren Einhaltung wäre zu überprüfen. (TZ 42)





Bericht des Rechnungshofes

**ASFINAG Verkehrstelematik;
Follow-up-Überprüfung**



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	140
Glossar _____	141

BMVIT
BMF

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Verkehr, Innovation und Technologie
Finanzen

ASFINAG Verkehrstelematik; Follow-up-Überprüfung

Kurzfassung _____	145
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	153
Überblick _____	153
Allgemeines und Strategie _____	154
Planung _____	157
Wirtschaftlichkeit _____	161
Betrieb _____	163
Rechtliche Fragen und Grundlagen _____	166
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	173

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	175
--	-----

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium...
BMF	für Finanzen
BMI	für Inneres
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BStG 1971	Bundesstraßengesetz 1971, BGBl. Nr. 286/1971 i.d.g.F.
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
FH Wien	Fachhochschule Wien
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
km/h	Kilometer pro Stunde
lt.	laut
Mill.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
StVO	Straßenverkehrsordnung 1960, BGBl. Nr. 159/1960
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VMIS	Verkehrsmanagement- und Informationssystem ASFINAG
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Anzeigequerschnitt

Dabei handelt es sich um eine Verkehrszeichenbrücke, auf der Wechselverkehrszeichen montiert sind.

Flächendeckende Verkehrsdatenerfassung

Entlang der Fahrbahn montierte Detektoren, Kontrolleinrichtungen und Sensoren erfassen Frequenz, Geschwindigkeit und Abstand der Fahrzeuge, Wetterdaten, Fahrbahnverhältnisse, Lärm- und Schadstoffemissionen sowie besondere Ereignisse wie Unfälle, Pannen oder Geisterfahrer. Diese Daten werden zentral verarbeitet und laufend aktualisiert.

Informationsquerschnitt

Dabei handelt es sich um eine Verkehrszeichenbrücke, auf der dynamische Verkehrsinformationstafeln (Wechseltextanzeigen) montiert sind.

Korridormanagement

Korridormanagement bedeutet die Verbesserung der grenzüberschreitenden Koordination der Verkehrssteuerung zwischen zwei oder mehreren Staaten.

Netzbeeinflussung

Im Rahmen der Netzbeeinflussung wird der Verkehr von überlasteten oder grenzbelasteten Strecken auf jene Netzteile, die noch Reserven aufweisen, umgelenkt.

Netzmaschen

Netzmaschen stellen Routen im Straßennetz inklusive geeigneter Alternativrouten dar. Im Falle von Störungen auf Straßenabschnitten einer Netzmasche kann mittels Wegweisung auf Alternativrouten umgelenkt werden.

Glossar



Streckenbeeinflussungsanlagen

Streckenbeeinflussungsanlagen dienen zur Stabilisierung des Verkehrsflusses an einer knotenfreien Strecke und beinhalten in der Regel Anlagen zur Geschwindigkeitshomogenisierung (Wechselverkehrszeichen) und zur Fahrstreifensignalisierung (Sperrung von Fahrstreifen).

Telematik, Verkehrstelematik

Der Begriff Telematik steht für die integrierte Anwendung von Technologien der Telekommunikation, Automation und Informatik. Die Verkehrstelematik kombiniert Verkehrsbeeinflussung, Informations- und Kommunikationstechnologien zur Erfassung, Übermittlung, Aufbereitung und Nutzbarmachung von Verkehrsinformationen.

Verkehrsbeeinflussungsanlagen

Diese sollen zu einer Erhöhung der Verkehrssicherheit, zur besseren Ausnutzung der Leistungsfähigkeit der Straßen sowie zur Steigerung des Fahrkomforts beitragen. Zu den wesentlichen Maßnahmen der Beeinflussung gehören Netz- bzw. Streckenbeeinflussungen, Wechselwegweisungen und Informationseinrichtungen.

Wechseltextanzeigen

Wechseltextanzeigen sind dynamische Verkehrsinformationstafeln. Die Inhalte folgen internationalen Standardisierungen und sehen in der Regel ein Verkehrszeichen linksseitig vor und geben rechtsseitig dreizeilig ein Ereignis, den Ort und eine Handlungsempfehlung an.

Wechselverkehrszeichen

Wechselverkehrszeichen sind Verkehrszeichen zur Beeinflussung des Verkehrsablaufs (Geschwindigkeitsbeschränkungen, Überholverbote, Fahrstreifensignalisierung usw.), die bei Bedarf gezeigt, geändert oder aufgehoben werden.

Wechselwegweisung (Alternativroutensteuerung)

Die Wechselwegweisung dient der Entlastung von Netzabschnitten mit Verkehrsbehinderungen durch Umlenkung von Teilverkehrsströmen sowie der Verringerung bzw. Verminderung von Stör- und Staueinflüssen. Sie ist eine wesentliche Art der Netzbeeinflussung und beschränkt sich in der Regel auf einige überregionale Ziele und Fernziele.



Wirkungsbereich der Bundesministerien für Verkehr, Innovation und Technologie Finanzen

ASFINAG Verkehrstelematik; Follow-up-Überprüfung

Die ASFINAG setzte die Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2009 zur Verkehrstelematik veröffentlicht hatte, zum überwiegenden Teil um. Auf systematische Grundlagen gestützte Evaluierungen führten zu einer Redimensionierung bei Anzahl und Ausstattung von Verkehrstelematikprojekten und zu Einsparungen von rd. 108 Mill. EUR – inklusive Reduzierung des sonstigen Investitionsprogramms von rd. 192 Mill. EUR. Auch organisatorische Änderungen bei Strategie, Recht und Personal bewirkten Verbesserungen im operativen Betrieb. Offen blieb die einheitliche Zuordnung der Verkehrszeichenbrücken vor Tunnelportalen und von Verkehrsbeeinflussungsanlagen zum Fruchtgenussrecht oder zum Sachanlagevermögen der ASFINAG sowie der Abschluss der Jahreszielvereinbarungen vor Beginn des betreffenden Jahres.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung zur Verkehrstelematik war die Beurteilung der Umsetzung von Empfehlungen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte und deren Umsetzung die ASFINAG zugesagt hatte. (TZ 1)

Überblick

Organisationsänderungen innerhalb der ASFINAG führten u.a. im Jahr 2008 zur Auflösung der ASFINAG Verkehrstelematik GmbH. Ihre Agenden wurden innerhalb der ASFINAG thematisch auf drei Tochtergesellschaften aufgeteilt und die Projekte redimensioniert. (TZ 2)

Kurzfassung

Aufgabenabgrenzung

Die Empfehlung des RH, zwischen den drei ab dem Jahr 2008 mit der Verkehrstelematik befassten Tochtergesellschaften Aufgabenabgrenzungen festzulegen, setzte die ASFINAG wie folgt um:

- die ASFINAG Bau Management GmbH mit der zuständigen Abteilung „Elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung“ war für die Abwicklung der Neubauprojekte verantwortlich;
- der ASFINAG Service GmbH oblag der Betrieb und die Erhaltung der Anlagen;
 - deren Abteilung „Verkehrsmanagement“ war für die vier Hauptbereiche „Konzeptives Netzmanagement, operativer Bereich mit den Überwachungszentralen, Verkehrstechnik und Systemtechnik“ zuständig;
 - deren Abteilung „Elektromaschinelle Erhaltung“ besorgte den technischen Betrieb und das Instandhaltungsmanagement von telematischen Anlagen;
- die ASFINAG Maut Service GmbH war mit der Abteilung „Telematische Dienste“ für die Entwicklung und Umsetzung telematischer Dienste im Rahmen von Projekten, auch in Zusammenarbeit mit anderen Partnern (z.B. ORF, ÖAMTC), zuständig;
 - das Verkehrsmanagement Informationssysteme Competence Center der Abteilung „Systementwicklung“ beschäftigte sich mit der Entwicklung und dem Ausbau der Systemtechnik/Software sowie mit der Implementierung telematischer Netzwerke. (TZ 3)

Einbeziehung des BMVIT

Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH, im Zuge der Bemühungen um eine Optimierung der Telematikprojekte auch die zuständige Fachabteilung des BMVIT in die Überlegungen einzubeziehen, durch regelmäßige Einladung der zuständigen Fachabteilung des BMVIT zu Präsentationen von Quartalsberichten der Begleitenden Kontrolle bzgl. der Errichtung von Abschnitten neuer Verkehrsbeflussungsanlagen um. (TZ 4)

Öffentlichkeitsarbeit, verkehrserzieherische Maßnahmen

Der Empfehlung des RH, zur Erhöhung des Wirkungsgrades der Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol die Öffentlichkeitsarbeit zu verstärken und vermehrt verkehrserzieherische Maßnahmen zu setzen, kam die ASFINAG nach. Ab dem Jahr 2009 informierte sie in zahlreichen Zeitungseinschaltungen, Presseaussendungen und Pressegesprächen über die Verkehrsbeeinflussungsanlagen. Eine Reihe von Projekten hatte die Hebung der Akzeptanz von Verkehrsbeeinflussungsanlagen zum Ziel. Zur Steigerung der Wirksamkeit und Akzeptanz setzte die ASFINAG mit Verkehrsbeeinflussungsanlagen gekoppelte Überwachungseinrichtungen ein. (TZ 5)

Internationale Vernetzung

Durch Abschluss und Aktivierung von drei Traffic Management Plans (Tauern- und Pyhrn-Korridor, Tauern-Karawanken-Korridor, Brenner- und Tauern-Route) setzte die ASFINAG die Empfehlung des RH, die internationale Vernetzung verstärkt fortzusetzen, um die positiven Effekte der verkehrstelematischen Einrichtungen möglichst umfassend zu nutzen, um. (TZ 6)

Ausbau

Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH, den weiteren Ausbau von Verkehrsbeeinflussungsanlagen auf Bedarf, Nutzen und allfällige Einsparungspotenziale durch Redimensionierung zu prüfen, durch Erstellung eines mit dem Aufsichtsrat und dem Eigentümer abgestimmten Redimensionierungskonzepts um. Im Ergebnis verfolgte sie fünf von vormals neun geplanten Streckenbeeinflussungsanlagen und zwei von vormals sieben geplanten Netzmaschen nicht mehr weiter. Die damit zusammenhängenden Einsparungen beliefen sich auf rd. 108 Mill. EUR. (TZ 7)

Kostenschätzung

Die ASFINAG rechnete nach Neudimensionierung und Vorlage der aktuellen Kostenplanungen mit verbleibenden Gesamtkosten für Verkehrsbeeinflussungs- und Netzsteuerungsanlagen von rd. 115 Mill. EUR. Dies stellte eine Reduktion von rd. 108 Mill. EUR dar (inklusive Reduzierung des sonstigen Investitionsprogramms um 84 Mill. EUR ergibt sich eine Einsparung von 192 Mill. EUR).

Kurzfassung

Zwischenzeitlich vorliegende Angebotspreise bezüglich Wechselverkehrszeichen und Stahlbau lagen im Bereich der Kostenschätzungen. Darüber hinaus hatte die ASFINAG auch die internen Planungskosten berücksichtigt. Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH somit um. (TZ 8)

Bauweise

Zur Nutzung von Einsparungspotenzialen hatte der RH empfohlen, die Anforderungen an die Bauweise von Verkehrszeichenbrücken zu überprüfen. Nach Erstellung einer neuen Richtlinie führte die ASFINAG Anzeigequerschnitte bis zu einer Stützweite von 28 m in Einfachriegelkonstruktion aus. Infolge geringerer Stahlmengen und einer geringeren Zahl von Anzeigeelementen pro Anzeigequerschnitt rechnete die ASFINAG im Mittel statt mit bisher rd. 256.000 EUR nunmehr mit rd. 170.000 EUR für einen Anzeigequerschnitt. Sie setzte die Empfehlung des RH damit um. (TZ 9)

Wechselverkehrszeichen

Die Empfehlung des RH, bei der Beschilderung von Verkehrszeichenbrücken die Anzahl der Wechselverkehrszeichen zu reduzieren, setzte die ASFINAG nach Absprache mit dem BMVIT und nach Erstellung einer internen Richtlinie um. Bei der Verkehrsbeeinflussungsanlage A2-A3-A21 Ost konnten dadurch bereits rd. 614.000 EUR eingespart werden. (TZ 10)

Grundlagen

Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH, vor wesentlichen Systementscheidungen mit einem hohen Investitionsvolumen umfassende und sorgfältig erhobene Grundlagen zu schaffen, um. Anstatt der bisherigen Nutzen-Kosten-Untersuchungen führte sie nun eine Nutzwertanalyse sowie eine vertiefte Nutzen-Kosten-Analyse durch. Die Bewertungen erfolgten nicht nur für den gesamten Bereich einer Verkehrsbeeinflussungsanlage, sondern für jeden darin liegenden Straßenabschnitt zwischen zwei Anschlussstellen und für jede Fahrtrichtung. (TZ 11)

Nutzen-Kosten-Untersuchungen

Die Empfehlung des RH, für alle bereits bestehenden Verkehrsbeeinflussungsanlagen Nutzen-Kosten-Untersuchungen durchzuführen und das Ausbauprogramm bis zum Vorliegen aussagekräftiger Daten zu unterbrechen, setzte die ASFINAG um. Bis April 2008 nahm sie eine Evaluierung der bestehenden Methodik der Nutzen-Kosten-Untersuchung und eine zweistufige Neuberechnung vor, die zu veränderten Nutzen-Kosten-Faktoren und somit zu einer Redimensionierung des Ausbauprogramms führten. (TZ 12)

Wirtschaftlichkeit

Da das Arbeitspaket „Verkehrstechnische Wirkungsanalyse“ zur Zeit der Follow-up-Überprüfung gerade ausgeschrieben war, war die Empfehlung des RH, bei der Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol auf Grundlage korrigierter Zeit- und Zinskosten sowie auf Basis von jährlichen Unfalluntersuchungen künftig regelmäßig die Wirtschaftlichkeit der Anlage zu überprüfen, erst teilweise umgesetzt. Die übrigen Arbeitspakete (u.a. Verkehrssicherheitstechnische Wirkungsanalyse, Nutzen-Kosten-Analyse) sowie die Erstellung eines Endberichts plante die ASFINAG in weiterer Folge selbst durchzuführen. (TZ 13)

Verkehrsbeeinflussungsanlagen-Umwelt

Der Empfehlung des RH, vor Einführung technologisch-innovativer Systeme wie der Verkehrsbeeinflussungsanlagen-Umwelt Betriebsverfahren zu gewinnen, kam die ASFINAG nach. Sie hatte zur laufenden Verfolgung der Schaltzeiten eine Auswertungsmöglichkeit eingerichtet. Sämtliche Verordnungen für die Geschwindigkeitsbeschränkungen waren ordnungsgemäß kundgemacht worden. Weitere Standorte für Verkehrsbeeinflussungsanlagen-Umwelt plante die ASFINAG nicht. (TZ 14)

Operatoren

Die ASFINAG kam der Empfehlung des RH, für eine Optimierung des Einsatzes der Operatoren und eine Bestimmung der durch die Zusammenlegung der ASFINAG Verkehrssteuerung mit der Tunnelüberwachungszentrale Kaisermühlen zu erzielenden Synergien konkrete Konzepte als Entscheidungsgrundlage zu erstellen, nach. Ein

Kurzfassung

Betriebskonzept sowie die Ausschreibung der System- und Wartentechnik lagen bereits vor. In den nächsten zwei Jahren plante die ASFINAG außerdem die Regionalisierung der Verkehrssteuerung durch in bereits vorhandenen Tunnelüberwachungszentralen integrierte Verkehrsmanagementzentralen. (TZ 15)

Klärung rechtlicher Rahmenbedingungen

Die Empfehlung des RH, rechtliche Rahmenbedingungen für Steuerungsanlagen bereits in der Planungsphase mit dem Verordnungsgeber zu klären, setzte die ASFINAG um. Die Verkehrsgutachter wurden z.B. bei den Verkehrsbeeinflussungsanlagen A23 und Linz bereits im Vorfeld miteinbezogen. (TZ 16)

Zuordnung des Anlagevermögens

Bei Beibehaltung der Erfassung der Verkehrsbeeinflussungsanlagen im Sachanlagevermögen der ASFINAG hatte der RH empfohlen, zwischen dem Bund – als dem gemäß BStG 1971 zivilrechtlichen Eigentümer der Verkehrsbeeinflussungsanlagen – und der ASFINAG eine vertragliche Regelung über die Nutzung dieser Vermögensgegenstände zu treffen. Diese Empfehlung setzte die ASFINAG nach Herstellung einer Übereinstimmung zwischen BMF und Finanzprokuratur über die bisherige Vorgangsweise teilweise um. Das BMF sagte zu, eine offizielle Stellungnahme zur bisherigen Praxis zu übermitteln, um diese auch formal zu bestätigen. (TZ 17)

Die Empfehlung des RH, die unterschiedliche Zuordnung von Verkehrszeichenbrücken vor Tunnelportalen und jenen der Verkehrsbeeinflussungsanlagen zum Fruchtgenussrecht bzw. zum Sachanlagevermögen der ASFINAG mit dem Bund abzustimmen, war nicht umgesetzt. (TZ 18)

Externer Personaleinsatz

Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH, Kernkompetenzen, die bisher durch Mitarbeiter externer Auftragnehmer bzw. mit Werkverträgen wahrgenommen worden waren, sowohl für den Aufbau von Know-how als auch aus Kostengründen durch eigene Mitarbeiter abzudecken, durch Eingliederung der Leistungen der ehemals externen Mitarbeiter um. Externe Personen wurden nunmehr lediglich in Einzelfällen herangezogen. (TZ 19)

Der Empfehlung des RH, Dienstleistungsaufträge vor ihrer Verlängerung hinsichtlich ihrer Preisangemessenheit, der Einholung von Vergleichsangeboten und der Dauer der Beauftragung zu evaluieren und dafür konzerninterne Regelungen auszuarbeiten, kam die ASFINAG nach. Sie hatte ab 2008 damit begonnen, ein umfangreiches Prozessmanagement auszuarbeiten. Erweiterungen des Vertragsgegenstands und Zusatzaufträge sowie die Fortschreibung von Verträgen müssen nunmehr in einem standardisierten „Prüfbericht Zusatzangebot“ unter Berücksichtigung von Plausibilität und Preisangemessenheit dargestellt werden. (TZ 20)

Jahreszielvereinbarungen

Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH, die für die Auszahlung von Bonifikationen ausschlaggebenden Jahreszielvereinbarungen rechtzeitig vor Beginn des betreffenden Jahres abzuschließen, nicht um. (TZ 21)

Variable Bezugsbestandteile

Der Empfehlung des RH, die Auszahlung variabler Bezugsbestandteile (Bonifikationen) konzernweit erst am Ende eines Geschäftsjahres nach entsprechenden Evaluierungen vorzunehmen, kam die ASFINAG teilweise nach. Ab Beginn des Jahres 2011 wurden bei neuen Verträgen die Bonifikationen nicht mehr akontiert, sondern ausschließlich erst nach Evaluierung der Zielerreichung im nächsten Jahr ausbezahlt. Die bestehenden Verträge waren noch nicht bereinigt. (TZ 22)

Kenndaten zur ASFINAG Verkehrstelematik			
Rechtsträger	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) bzw. die mit der Thematik befassten Tochtergesellschaften		
	ASFINAG Verkehrstelematik GmbH	Errichtung 17. November 2004, Auflösung durch Verschmelzung mit der ASFINAG Bau Management GmbH am 7. Juni 2008, rückwirkend zum 31. Dezember 2007	
	ASFINAG Service GmbH	Abteilung Verkehrsmanagement: u.a. Betrieb der Verkehrsbeeinflussungsanlagen und Verkehrsmanagementzentralen	
	ASFINAG Bau Management GmbH	Abteilung Elektrotechnische & Maschinelle Ausrüstung: u.a. Planung und Errichtung von Verkehrsbeeinflussungsanlagen	
	ASFINAG Maut Service GmbH	Abteilung Telematische Dienste: u.a. Aufbereitung und Verteilung von Verkehrsinformationen	
ASFINAG Service GmbH, Abteilung Verkehrsmanagement			
	2009	2010	2011
Budget in Mill. EUR	2,80	3,73	4,65 ¹
Personalstand („Headcount“) zum 31. Dezember	37	45 ²	66 ³
Investitionsvorhaben:			
Erweiterung Verkehrsmanagement- und Informationssystem (VMIS plus) Projektkosten IT & Zentralentechnik			rd. 29 Mill. EUR
Ausbau Verkehrsbeeinflussungsanlagen Außenanlagen			183,36 Mill. EUR
Zentralentechnik, Verkehrsdatenerfassung			56,50 Mill. EUR
Investitionssumme bis September 2011 Außenanlagen			134,50 Mill. EUR
Zentralentechnik, Verkehrsdatenerfassung			49,03 Mill. EUR
Länge des Autobahnen- und Schnellstraßennetzes (2011)			2.176 km
Länge des Netzes mit Verkehrsbeeinflussung (2011)			rd. 721 km

Alle Kostenangaben stellen Nettobeträge (ohne Umsatzsteuer) dar.

¹ Erwartung 2011

² u.a. Übernahme aus der ASFINAG Maut Service GmbH (+7)

³ u.a. Übernahme der Operatoren der regionalen Verkehrsmanagementzentralen Kaisermühlen, Wels, St. Michael (+29)

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte im Oktober und November 2011 bei der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) zum Thema Verkehrstelematik die Umsetzung jener Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung im Jahr 2008 abgegeben und deren Verwirklichung die ASFINAG zugesagt hatte. Der in der Reihe Bund 2009/9 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Die ASFINAG hatte im November 2009 den Umsetzungsstand zu den Empfehlungen des RH übermittelt. Zu fünf dieser Empfehlungen¹ hatte der RH im Mai 2010 den Umsetzungsstand zusätzlich nachgefragt. Das Ergebnis des Umsetzungsstandes und des Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2010/14 veröffentlicht.

Zu dem im Februar 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die ASFINAG im März 2012 und das BMF im Mai 2012 Stellung. Das BMVIT nahm das Prüfungsergebnis im April 2012 ohne Abgabe einer Stellungnahme zur Kenntnis. Der RH erstattete keine Gegenäußerung.

Überblick

2 Organisationsänderungen innerhalb der ASFINAG führten u.a. im Jahr 2008 zur Auflösung der ASFINAG Verkehrstelematik GmbH. Ihre Agenden wurden innerhalb der ASFINAG thematisch auf drei Tochtergesellschaften aufgeteilt und die Projekte redimensioniert. Die Ziele der Redimensionierungen und Umplanungen in den Jahren 2009 und 2010 waren vor allem:

- Erarbeitung einer standardisierten Methodik zur Bewertung von geplanten und bestehenden Anlagen;
- die Berücksichtigung der Anforderungen aus Betrieb und Verkehrsdiensten;
- eine standardisierte, transparente Kostenermittlung und
- die Redimensionierung der baulichen Anlagen bzw. der Ausführungsstandards.

¹ die Schlussempfehlungen 4, 5, 12, 13 und 19

Allgemeines und Strategie

Aufgabenabgrenzung **3.1** Der RH hatte der ASFINAG in seinem Vorbericht empfohlen, zwischen den drei ab dem Jahr 2008 mit der Verkehrstelematik befassten Tochtergesellschaften Aufgabenabgrenzungen festzulegen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass die ASFINAG Bau Management GmbH den Bau von Verkehrsbeeinflussungsanlagen und die ASFINAG Service GmbH den Betrieb der Anlagen übernehme. Die ASFINAG Maut Service GmbH sei für die abgeleiteten Informationsdienste zuständig. Die Aufgabenabgrenzung, die Schnittstellen und Prozesse seien definiert worden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass eine klare Aufgabentrennung bestand:

- die ASFINAG Bau Management GmbH mit der zuständigen Abteilung „Elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung“ war für die Abwicklung der Neubauprojekte verantwortlich;
- der ASFINAG Service GmbH² oblag der Betrieb und die Erhaltung der Anlagen;
 - deren Abteilung „Verkehrsmanagement“ war für die vier Hauptbereiche „Konzeptives Netzmanagement, operativer Bereich mit den Überwachungszentralen, Verkehrstechnik und Systemtechnik“ zuständig;
 - deren Abteilung „Elektromaschinelle Erhaltung“ besorgte den technischen Betrieb und das Instandhaltungsmanagement von telematischen Anlagen³;
- die ASFINAG Maut Service GmbH war mit der Abteilung „Telematische Dienste“ für die Entwicklung und Umsetzung telematischer Dienste im Rahmen von Projekten, auch in Zusammenarbeit mit anderen Partnern (z.B. ORF, ÖAMTC)⁴ zuständig;

² Hervorgegangen aus der Verschmelzung der zuvor bestehenden ASFINAG Autobahn Servicegesellschaften Ost, Nord und Süd zur ASFINAG Service GmbH im Jahr 2009.

³ Für die telematischen Anlagen in Tirol und Vorarlberg war dafür die ASFINAG Alpenstraßen GmbH verantwortlich.

⁴ z.B. TMC plus mit der ORF-Verkehrsredaktion, ASFINAG-Videosystem (Video-Masterplan, derzeit 4.000 Kameras), nationale und internationale (EU) Förderprojekte und -programme in der Telematik (z.B. Easyway), Weiterentwicklung der Telematik in F&E-Projekten (COOPERS)



Allgemeines und Strategie

BMVIT BMF

**ASFINAG Verkehrstelematik;
Follow-up-Überprüfung**

- das Verkehrsmanagement Informationssysteme Competence Center der Abteilung „Systementwicklung“ beschäftigte sich mit der Entwicklung und dem Ausbau der Systemtechnik/Software sowie mit der Implementierung telematischer Netzwerke.

3.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

 Einbeziehung des
BMVIT

- 4.1 Der RH hatte der ASFINAG in seinem Vorbericht empfohlen, im Zuge der Bemühungen um eine Optimierung der Telematikprojekte zu erwägen, auch die zuständige Fachabteilung des BMVIT in die Überlegungen einzubeziehen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass die Fachabteilungen des BMVIT sowohl in generellen als auch in konkreten Fragestellungen systematisch einbezogen würden (quartalsweise Termine, Bauprogramm, jährliche Einvernehmensherstellung).

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG das BMVIT regelmäßig zu Präsentationen von Quartalsberichten der Begleitenden Kontrolle bzgl. der Errichtung von Abschnitten neuer Verkehrsbeeinflussungsanlagen eingeladen hatte und jeweils ein Vertreter der zuständigen Fachabteilung des BMVIT an diesen Präsentationen teilnahm.

4.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

 Öffentlichkeitsarbeit,
verkehrserzieherische
Maßnahmen

- 5.1 Der RH hatte der ASFINAG in seinem Vorbericht zur Erhöhung des Wirkungsgrades der Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol empfohlen, die Öffentlichkeitsarbeit zu verstärken und vermehrt verkehrserzieherische Maßnahmen zu setzen. Der RH hatte den geringen Grad der Einhaltung und die zum Teil hohen Geschwindigkeitsüberschreitungen als problematisch bewertet, da die Wirksamkeit von Verkehrsbeeinflussungsanlagen von einem hohen Akzeptanzgrad abhängt.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass das neue Konzept zur Errichtung von Verkehrsbeeinflussungsanlagen medial intensiv kommuniziert worden sei (Presse- und Fachkonferenzen und Zeitungseinschaltungen). Das Thema verkehrserzieherische Maßnahmen werde losgelöst von Verkehrsbeeinflussungsanlagen gemeinsam mit dem BMI weiterentwickelt (Section Control, Front Radar, Abstandsmessungen).

Allgemeines und Strategie

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG ab dem Jahr 2009 in zahlreichen Zeitungseinschaltungen, Presseaussendungen und Pressegesprächen über die Verkehrsbeeinflussungsanlagen informierte. Weitere Maßnahmen betrafen die Durchführung von Projekten wie die Ermittlung des Customer Satisfaction Index (CSI) 2010 und 2011 zur Erhebung der Kundenzufriedenheit sowie die Untersuchung „Effiziente Verkehrsabwicklung durch Alternativrouten“.

Im Laufen befand sich das gemeinsam mit der FH Wien durchgeführte Projekt zum Thema Akzeptanz, Wahrnehmung, Nutzen von und Zufriedenheit mit Verkehrsbeeinflussungsanlagen. Ziel war die Entwicklung konkreter Ideen für Kommunikationsmaßnahmen, womit einer jugendlichen Zielgruppe (18 bis 30 Jahre und aktive Autofahrer – vor allem Führerscheinneulinge) der Nutzen von Verkehrsbeeinflussungsanlagen transparent und greifbar nähergebracht werden sollte.

Weiters stellte der RH fest, dass zum Thema Überwachungsmaßnahmen regelmäßig Kontakte zwischen der ASFINAG und dem BMI im Rahmen von Jours fixes und eines Lenkungsausschusses „Verkehrsüberwachung“ stattfanden, die die Belange der Verkehrsüberwachung durch Section Control, Frontradar und die Verknüpfung von Überwachungseinrichtungen mit Verkehrsbeeinflussungsanlagen zum Gegenstand hatten. Mittlerweile wurden zur Steigerung der Wirksamkeit und Akzeptanz auf verschiedenen Autobahnen und Schnellstraßen neun mit Verkehrsbeeinflussungsanlagen gekoppelte Überwachungseinrichtungen (Frontradar) in Betrieb genommen.

5.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Internationale Vernetzung

6.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die internationale Vernetzung verstärkt fortzusetzen, um die positiven Effekte der verkehrstelematischen Einrichtungen möglichst umfassend zu nutzen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass die internationale (wie auch die nationale) Vernetzung intensiv fortgesetzt werde. Mitte 2009 sei z.B. in Abstimmung mit Slowenien und Kroatien der Traffic Management Plan für den Tauern- und Pyhrn-Korridor in Betrieb genommen worden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass zusätzlich im Jahr 2010 der Traffic Management Plan für die Brenner- und Tauernroute zwischen Österreich, Deutschland und Italien aktiviert wurde. Dieser erlaubt es, den

**ASFINAG Verkehrstelematik;
Follow-up-Überprüfung**

Transitverkehr großräumig wechselseitig auf die Brenner- bzw. Tauernroute umzuleiten. Der Informationsaustausch zwischen den nationalen Kontaktpunkten betreffend die notwendigen Anzeigen erfolgt über zweisprachige FaxFormulare. Mit diesen beiden Plänen und dem Traffic Management Plan für den Tauern-Karawanken-Korridor hatte die ASFINAG somit drei Pläne aktiviert.

Für den Traffic Management Plan Danube zwischen Österreich, Ungarn und der Slowakei lag zwar ein Konzept vor, er wurde jedoch noch nicht aktiviert.

6.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.**Planung****Ausbau****7.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, den weiteren Ausbau von Verkehrsbeeinflussungsanlagen auf Bedarf, Nutzen und allfällige Einsparungspotenziale durch Redimensionierung zu prüfen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass ein durchgängiges Redimensionierungskonzept erstellt und mit dem Aufsichtsrat⁵ und dem Eigentümer abgestimmt worden sei.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG die Evaluierung der geplanten telematischen Einrichtungen hinsichtlich des Nutzens und der betrieblichen Erfordernisse durchgeführt hatte. Im Ergebnis verfolgte sie fünf von vormals neun geplanten Streckenbeeinflussungsanlagen und zwei von vormals sieben geplanten Netzmaschen nicht mehr weiter. Die ASFINAG bezifferte die damit zusammenhängenden Einsparungen auf rd. 108 Mill. EUR. Der Vorstand beschloss diese Vorgangsweise im Juni 2009.

Das sonstige Investitionsprogramm (Projekt-Gruppe U.52), das um rd. 84 Mill. EUR auf rd. 68,33 Mill. EUR (Stand März 2009; Stand Ende 2011: rd. 69,42 Mill. EUR) gekürzt worden war, hat die ASFINAG zwischenzeitig teilweise umgesetzt. Die Investitionssumme betrug bis Ende 2011 rd. 34,67 Mill EUR.

Der RH stellte weiters fest, dass die ASFINAG ab Mitte August 2009 mögliche Vereinfachungen bei Bau und Ausrüstung von Verkehrsbeeinflussungsanlagen bei den in Planung befindlichen Neubaupro-

⁵ 155. Aufsichtsratssitzung vom 2. Juli 2009

Planung

jekten berücksichtigte und auch ältere Planungen nach diesem Standard modifizierte und realisierte.

7.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Kostenschätzung

8.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht realistische Kostenschätzungen unter Einbeziehung aller in Frage kommender Komponenten empfohlen. Auch interne Kosten, wie z.B. interne Planungskosten, wären von Anfang an in die Schätzung einzubeziehen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass sich die Planungssicherheit durch ein neues und einheitliches Planungsverfahren deutlich verbessert habe.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG, nach Vorlage der aktuellen Kostenplanungen, die verbleibenden Gesamtkosten nach Neudimensionierung der Verkehrsbeeinflussungsanlagen und der Netzsteuerungsmaßnahmen auf rd. 115 Mill. EUR schätzte. Dies stellte eine Reduktion von rd. 108 Mill. EUR (rd. 48 %) der mit Stand 2009 veranschlagten rd. 223 Mill. EUR dar.

Die Kostenschätzungen der ASFINAG bezüglich Wechselverkehrszeichen und Stahlbau in den Bereichen A2, A9, A12, A23 wichen nur geringfügig von den Positionen der Bieter in den Leistungsverzeichnissen ab. Darüber hinaus hatte die ASFINAG zwischenzeitlich auch die internen Planungskosten berücksichtigt, so dass realistische Kostenschätzungen vorlagen.

8.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Bauweise

9.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, zur Nutzung von Einsparungspotenzialen die Anforderungen an die Bauweise von Verkehrszeichenbrücken (Steg- und Wannerverblechung, Blechgehäuse, Doppelriegelkonstruktion) zu überprüfen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass künftig eine überarbeitete Version der Verkehrszeichenbrücken zum Einsatz komme. Die Einsparungen pro Querschnitt würden für die Einfachriegelkonstruktion 20.000 EUR, für die Wechselverkehrszeichenreduktion 15.000 EUR und für die allgemeine Überarbeitung 5.000 EUR, in Summe etwa ein Viertel der bisherigen Kosten pro Anzeigequerschnitt, betragen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass – nach Erstellung einer neuen Richtlinie – für Anzeigequerschnitte bis zu einer Stützweite von 28 m in der Regel Einfachriegelkonstruktionen auszuführen waren. Diese Standards kamen bei allen neuen Projekten für Verkehrsbeeinflussungsanlagen zum Einsatz⁶. Darüber hinaus wurde u.a. bei Verkehrszeichenbrücken für Wechseltextanzeigen im untergeordneten Netz auf die Schildverblechung verzichtet. Infolge der reduzierten Stahlbautonnage (10 t statt 15 t) und einer geringeren Zahl von Anzeigeelementen pro Anzeigequerschnitt rechnete die ASFINAG im Mittel statt mit bisher rd. 256.000 EUR nunmehr mit rd. 170.000 EUR für einen Anzeigequerschnitt.⁷

9.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Wechselverkehrs-
zeichen

10.1 In seinem Vorbericht hatte der RH empfohlen, bei der Beschilderung von Verkehrszeichenbrücken die Möglichkeit, jeweils nur ein Wechselverkehrszeichen B bzw. F⁸ pro Fahrbahnquerschnitt oberhalb der Fahrbahn vorzusehen, zu überprüfen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass Wechselverkehrszeichen B künftig in reduzierter Anzahl, Wechselverkehrszeichen F nicht mehr verbaut werden würden.

⁶ Dies waren die Verkehrsbeeinflussungsanlagen A23/S1, A23/S2 (in Bau), Graz (in Bau), Salzburg (in Planung) und Linz (in Planung).

⁷ Dies führte u.a. in der Kostenschätzung der geplanten Verkehrsbeeinflussungsanlage Graz zu Einsparungen von rd. 8,16 Mill. EUR.

⁸ Wechselverkehrszeichen B dienen z.B. zur Anzeige von Überholverbots- und Baustellen; Wechselverkehrszeichen F dienen z.B. zur Anzeige des Grundzustands bei Systemausfällen

Planung

Beispiel für Wechselverkehrszeichen B und F



Quelle: RH

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG nach Absprache mit dem BMVIT und nach Erstellung einer internen Richtlinie⁹ im August 2009 nur mehr den Einsatz eines einzigen nicht fahrbahnenbezogenen Wechselverkehrszeichens B („Gefahrenzeichen“) pro Fahrbahnquerschnitt sowie den Wegfall des Wechselverkehrszeichens F vorsah. Durchschnittlich erwartete die ASFINAG pro Anzeigequerschnitt eine Reduktion von sieben auf vier Zeichen.

Bei der zwischenzeitlich errichteten Verkehrsbeeinflussungsanlage A2–A3–A21 Ost waren die den neuen Richtlinien entsprechenden Änderungen bereits berücksichtigt worden. Durch die Reduzierung der Anzahl der Wechselverkehrszeichen B und den Wegfall der Wechselverkehrszeichen F konnten rd. 614.000 EUR eingespart werden.¹⁰ Ins-

⁹ Planungshandbuch der ASFINAG: PLaPB 800.551.1000_Verkehrsbeeinflussungsanlagen (VBA)_Technische Richtlinie: Jänner 2011

¹⁰ Es war davon auszugehen, dass im vorliegenden Fall das volle Potenzial einer Kostenreduzierung nicht ausgeschöpft werden konnte, da frustrierte Kosten, Stornokosten und Zusatzleistungen (Verblindungen, Bemusterung, Neuerstellung der Schemapläne) anfielen. Die Auftragssumme lag bei rd. 10,55 Mill. EUR.



gesamt betragen die Minderkosten nach Saldierung mit Mehrkosten rd. 453.000 EUR.

10.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Wirtschaftlichkeit

Grundlagen

11.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, dass vor wesentlichen Systementscheidungen mit einem hohen Investitionsvolumen umfassende und sorgfältig erhobene Grundlagen geschaffen werden sollten.

Im Zuge des Nachfrageverfahrens hatte die ASFINAG auf die Neubewertung und Redimensionierung des Jahres 2009 verwiesen. Die Methodik sowie die zugrunde liegenden Ansätze wären geprüft und mit Kenntnissen aus der Umsetzung deutscher Anlagen abgeglichen worden. Auf die Kostenseite würde besonders Bedacht genommen. Die Bewertungsgrundlagen würden nach Vorliegen weiterer Erkenntnisse entsprechend adaptiert werden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG anstatt der bisherigen Nutzen-Kosten-Untersuchungen nun eine Nutzwertanalyse (Betrachtung von Planfällen) sowie eine vertiefte Nutzen-Kosten-Analyse durchführte. Die Nutzwertanalyse berücksichtigte neben volkswirtschaftlichen Kriterien auch Anforderungen aus dem Betrieb (wie z.B. die betriebliche Einsatzqualität). Die Bewertungen erfolgten nicht nur für den gesamten Bereich einer Verkehrsbeeinflussungsanlage, sondern pro Straßenabschnitt (in der Regel zwischen zwei Anschlussstellen) und Fahrtrichtung. In einer Sensitivitätsanalyse wurden die Auswirkungen der Unfälle (in der Regel vermiedene Unfallkosten) gesondert betrachtet.

11.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Nutzen-Kosten-Untersuchungen

12.1 Infolge unsicherer bzw. ungünstiger Nutzenfaktoren hatte der RH in seinem Vorbericht die Durchführung von Nutzen-Kosten-Untersuchungen für alle bereits bestehenden Verkehrsbeeinflussungsanlagen und die Unterbrechung des Ausbauprogramms bis zum Vorliegen aussagekräftiger Daten empfohlen.

In ihrer damaligen Stellungnahme hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass die neu eingerichtete Arbeitsgruppe „VBA Neudimensionierung“ neben der Betrachtung der Wirksamkeit ex-ante auch die Betrachtung der Wirksamkeit ex-post durchzuführen habe. Die diesbezüglichen konzeptio-

Wirtschaftlichkeit

nellen Arbeiten würden im Jahr 2009 beginnen. Ziel der Betrachtung ex-post sei es, eine Standard-Bewertung für alle Verkehrsbeeinflussungsanlagen zu erarbeiten, die auch die Regelmäßigkeit der Durchführung definiert.

Im Zuge des Nachfrageverfahrens hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass die Neuevaluierung der Nutzen-Kosten-Faktoren bis Ende Mai 2009 abgeschlossen werden konnte.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG bis April 2008 eine Evaluierung der bestehenden Methodik der Nutzen-Kosten-Untersuchung und eine zweistufige Neuberechnung vorgenommen hatte, die zu veränderten Nutzen-Kosten-Faktoren und somit zu einer Redimensionierung des Ausbauprogramms führten. Davon betroffen waren die Streckenbeeinflussungsanlagen Niederösterreich A1/A21 West, A22, Semmering/Wechsel, Klagenfurt und Vorarlberg. Somit verblieben lediglich die Streckenbeeinflussungsanlagen im Bereich A23, Linz, Graz und Salzburg zur Fertigstellung.¹¹ Im Bereich der Netzbeeinflussung konnte bei den Netzmaschen Voralpenkreuz und Wiener Neustadt mit der bestehenden Infrastruktur das Auslangen gefunden werden.

12.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Wirtschaftlichkeit der Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol

- 13.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, bei der Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol auf Grundlage korrigierter Zeit- und Zinskosten sowie auf Basis von jährlichen Unfalluntersuchungen künftig regelmäßig die Wirtschaftlichkeit der Anlage zu überprüfen.

Im Zuge des Nachfrageverfahrens hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass sie eine entsprechende Konzeption für die ex-post-Untersuchung erarbeitet habe. Die Arbeiten für die ex-post-Betrachtung sollten für die Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol im Sommer 2010 beginnen und spätestens im Frühjahr 2011 abgeschlossen sein.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Untersuchung der Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol in unterschiedliche Arbeitspakete unterteilt worden war. Das Basis-Arbeitspaket „Verkehrstechnische Wirkungsanalyse“ war zur Zeit der Follow-up-Überprüfung gerade ausgeschrieben. Die übrigen Arbeitspakete (u.a. Verkehrssicherheitstechnische Wirkungsanalyse, Nutzen-Kosten-Analyse) sowie die Erstellung eines Endberichts plante die ASFINAG selbst durchzuführen.

¹¹ Beispielsweise reduzierte sich durch die Überarbeitung der Nutzen-Kosten-Faktoren die volkswirtschaftliche Deckung der Verkehrsbeeinflussungsanlage Klagenfurt von 1,17 auf 0,28 und der Verkehrsbeeinflussungsanlage Semmering/Wechsel von 1,48 auf 0,39.



Wirtschaftlichkeit

BMVIT BMF

**ASFINAG Verkehrstelematik;
Follow-up-Überprüfung**

Das Leistungsbild der Ausschreibung erstellte die ASFINAG auf Basis eines Konzepts für eine standardisierte ex-post-Untersuchung für sämtliche Verkehrsbeeinflussungsanlagen. Erst nach Abschluss der Untersuchung der Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol und einer Evaluierung der Vorgehensweise wollte die ASFINAG weitere Verkehrsbeeinflussungsanlagen einer Wirtschaftlichkeitsüberprüfung unterziehen.

- 13.2** Der RH erachtete seine Empfehlung als teilweise umgesetzt, da sich die Überprüfung noch in der Ausschreibungsphase befand. Der RH empfahl neuerlich, künftig regelmäßig die Wirtschaftlichkeit der Anlage zu überprüfen.
- 13.3** Die ASFINAG teilte mit, dass die Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol derzeit auf Basis des 2011 erstellten Konzepts zur standardisierten ex-post-Untersuchung für Verkehrsbeeinflussungsanlagen überprüft werde.

Mit der Durchführung der verkehrstechnischen Wirkungsanalyse sei nach Abwicklung eines Vergabeverfahrens das Institut für Straßen- und Verkehrswesen der TU Graz beauftragt worden. Mit einem Ergebnis sei im Mai 2012 zu rechnen.

Die verkehrssicherheitstechnische Wirkungsanalyse werde von Experten der ASFINAG mit Unterstützung des Kuratoriums für Verkehrssicherheit durchgeführt. Auf Basis der vergleichenden Betrachtung werden Aussagen und Erkenntnisse in Bezug auf signifikante Unterschiede in der Unfallentwicklung, in der Unfallkostenentwicklung und in den Unfalltypen zwischen den Vergleichsabschnitten erarbeitet und begründet.

Danach würden die Ergebnisse zusammengeführt und Kosten und Nutzen nach der Barwertmethode gegenübergestellt. Ebenso werde der volkswirtschaftliche Deckungsbeitrag dargestellt.

Der Endbericht werde im Herbst 2012 erwartet.

Betrieb

Verkehrsbeeinflussungsanlagen-Umwelt

- 14.1** Vor dem Hintergrund der Aktivierungs- und Schaltzeiten hatte der RH in seinem Vorbericht empfohlen, vor Einführung technologisch-innovativer Systeme wie der Verkehrsbeeinflussungsanlagen-Umwelt Betriebserfahrungen zu gewinnen. Zuvor wären Nutzen-Kosten-Untersuchungen durchzuführen.

Betrieb

Im November 2009 hatte die ASFINAG zugesagt, bei künftigen technologisch-innovativen Systemen diese Empfehlung zu berücksichtigen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG zur Flexibilisierung der Geschwindigkeitsbeschränkungen Anlagen mit dem Ziel errichtet hatte, Temporeduktionen gemäß Immissionsschutzgesetz-Luft¹² für die jeweils erforderliche Dauer zu schalten. Die dynamische Steuerung sollte sicherstellen, dass die Dauer der Beschränkung (in der Regel 100 km/h) situationsangepasst und möglichst kurz gehalten wird.

Mittlerweile wurde die in die Verkehrsbeeinflussungsanlage-Umwelt Graz integrierte Multifunktionale Lärmschutzanlage Gleisdorf rück- und umgebaut.¹³ Die Steuerung erfolgte nicht mehr über Messungen des Umgebungslärms, sondern durch eine Berechnung aufgrund des Verkehrsaufkommens. Das von der ASFINAG beauftragte Verkehrsgutachten ging davon aus, dass durch die lärmgesteuerte Anlagenschaltung etwa 10 % bis 20 % der Verkehrsteilnehmer in ihrem Fahrverhalten beeinflusst werden. Diese Funktion stellte eine Sonderlösung innerhalb der Verkehrsbeeinflussungsanlagen-Umwelt dar.

Die ASFINAG hatte zur laufenden Verfolgung der Schaltzeiten nach dem Immissionsschutzgesetz-Luft eine Auswertungsmöglichkeit für die Bundesländer eingerichtet. Zusätzlich wurden für die Länder Tirol und Oberösterreich tagesscharfe Schaltungsauswertungen nach dem Immissionsschutzgesetz-Luft bereitgestellt. Die Auswertungen der letzten Jahre zeigten Schaltzeiten von rd. 30 % bis 40 % der Gesamtjahreszeit. Die Ergebnisse der Auswertungen legten nahe, dass eine dynamische Anzeige einer statischen Beschilderung vorzuziehen war.¹⁴

¹² Immissionsschutzgesetz-Luft, BGBl. I Nr. 115/1997

¹³ Die Funktionalität der Multifunktionalen Lärmschutzanlage in Gleisdorf war bereits vor 2009 aufgrund defekter Steuerrechner, Wechselverkehrszeichen und fehlender Wartung nicht mehr gegeben. Ziel der Anlage war es, die Lärmbelastung der Siedlungsbereiche im entsprechenden Abschnitt um 1 bis 5 dB zu reduzieren und auf die Errichtung höherer Lärmschutzwände zu verzichten. Im Rahmen der Integration in die Verkehrsbeeinflussungsanlage Umwelt Graz erfolgte eine Sanierung und ein Umbau. Zwei Anzeigequer-schnitte wurden demontiert, zwei weitere versetzt.

¹⁴ Schaltungen der Anlagen werden durch das Überschreiten eines Schwellenwertes ausgelöst. Sie bleiben in der Regel mindestens eine halbe Stunde aktiv. Wird die Schaltschwelle unterschritten, wird die Schaltung aufgehoben. Die Auswertungen aus Oberösterreich zeigten für das Jahr 2010 eine mittlere tägliche Schaltdauer von acht bis neun Stunden und von rd. 35 % der Gesamtjahreszeit an. Der Minimalwert lag bei rd. 30 Minuten, der Maximalwert bei rd. 20 Stunden. Auch die Standorte der Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol zeigten mittlere tägliche Schaltdauern von acht bis neun Stunden und Minimalwerte von einer Stunde sowie Maximalwerte von rd. 22 Stunden.

Die Verordnungen für die Geschwindigkeitsbeschränkungen waren zwischenzeitlich in allen Fällen ordnungsgemäß kundgemacht worden.¹⁵ Weitere Standorte für Verkehrsbeeinflussungsanlagen-Umwelt plante die ASFINAG nicht, weshalb auch keine Nutzen-Kosten-Untersuchung durchgeführt werden konnte. Für entsprechende Maßnahmen sah das Immissionsschutzgesetz-Luft nach einer Novellierung im August 2010 eine Kostenbeteiligung der Länder vor.¹⁶

14.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Operatoren

15.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, für eine Optimierung des Einsatzes der Operatoren und eine Bestimmung der durch die Zusammenlegung der ASFINAG Verkehrssteuerung mit der Tunnelüberwachungszentrale Kaisermühlen zu erzielenden Synergien konkrete Konzepte als Entscheidungsgrundlage zu erstellen.

Im Zuge des Nachfrageverfahrens verwies die ASFINAG auf eine mittlerweile durchgeführte Machbarkeitsstudie. Verschiedene Varianten unter Bewertung der Investitionskosten und des Einsparungspotenzials hätten zu dem Ergebnis geführt, die geplante Zusammenlegung bis Ende 2012 umzusetzen. Für die gemeinsame Betriebsführung würde die Erstellung eines Betriebskonzepts für den Standort Inzersdorf ausgeschrieben.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das Betriebskonzept sowie die Ausschreibung der System- und Wartentechnik bereits vorlagen.¹⁷ Demnach waren in Wien nach Zusammenführung mit der Tunnelüberwachungszentrale Kaisermühlen an einem derzeit noch nicht festgelegten Zentralstandort lediglich Operatoren für die nationale und internationale Verkehrssteuerung vorgesehen. Darüber hinaus plante die ASFINAG in den nächsten zwei Jahren die Regionalisierung der Verkehrssteuerung. Diese sollte durch in bereits vorhandenen Tunnelüberwachungszentralen integrierte Verkehrsmanagementzentralen erfolgen. Durch diese Zusammen-

¹⁵ Im Großraum Graz war bis zum Jahr 2008 die in der Verordnung angeordnete Geschwindigkeitsbeschränkung im Bereich der A2 nicht gesetzmäßig kundgemacht worden und daher nicht rechtswirksam. Die Steiermärkische Landesregierung hatte mittlerweile eine angepasste Verordnung kundgemacht.

¹⁶ § 14 Abs. 6a der Novelle zum Immissionsschutzgesetz-Luft, BGBl. Nr. 77/2010 sah vor, dass bei Adaptierungen die Kosten des Verkehrsbeeinflussungssystems und zusätzliche Betriebskosten dem Bund vom Land zu ersetzen sind. Bei Neubauten sind die Errichtungs- und Betriebskosten des Verkehrsbeeinflussungssystems anteilmäßig zwischen Bund und Ländern gemäß dem voraussichtlichen Verwendungszweck der Anlage aufzuteilen.

¹⁷ Die Ausschreibung wurde im Oktober 2011 veröffentlicht. Die Ausführung der Detailplanung war für das Jahr 2012, die Bauausschreibung und Errichtung ab 2013 vorgesehen.

führung erwartete sich die ASFINAG künftig Personaleinsparungen,¹⁸ da Tunnelüberwachung und Verkehrssteuerung von denselben Operatoren wahrgenommen werden sollen.

In den in Frage kommenden Tunnelüberwachungszentralen waren bereits eigene Bedienstationen für die Verkehrssteuerung vorhanden. Die datentechnische Kommunikation zwischen den Systemen war geregelt. Wesentliche Umbau- bzw. Adaptierungskosten waren daher nicht zu erwarten. Die ASFINAG plante darüber hinaus ein Projekt zur vollständigen Zusammenführung der beiden Bedienoberflächen in ein System bis Ende 2013. Die Schätzkosten dafür betragen rd. 1,5 Mill. EUR. Diese vollständige Integration der beiden Systeme verfolgte die ASFINAG – aufgrund der hohen Kosten – vorerst aber nicht.

15.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Rechtliche Fragen und Grundlagen

Klärung rechtlicher Rahmenbedingungen

16.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, rechtliche Rahmenbedingungen für Steuerungsanlagen bereits in der Planungsphase mit dem Verordnungsgeber zu klären.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass dieser Empfehlung bei allen aktuellen Projekten entsprochen werde.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG bereits im Februar 2009 mit dem BMVIT vereinbart hatte, den Verkehrsgutachter schon im Vorfeld – in der Planungsphase – miteinzubeziehen, um eventuell später auftretende Probleme zu verhindern. Noch vor der Bauausschreibung wird die Erstellung eines verkehrstechnischen Gutachtens beauftragt. Nach Fertigstellung der Anlage kann die Verordnung auf der Grundlage des dann aktualisierten Gutachtens erlassen werden. Die letzten diesbezüglichen Gutachten lagen dem RH vor (z.B. Verkehrsbeeinflussungsanlagen A23 und Linz).

16.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

¹⁸ Reduzierung von rd. 21 Vollzeitäquivalenten im Jahr 2010 auf rund zehn Vollzeitäquivalente im Jahr 2015 nach Regionalisierung der Steuerung der Verkehrsbeeinflussungsanlagen und Transfer von fünf Operatoren in die regionale Verkehrsmanagementzentrale Wien. Die Planungen vor der Redimensionierung waren noch von rd. 24 Vollzeitäquivalenten ausgegangen.

Zuordnung des
Anlagevermögens

17.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, bei Beibehaltung der Erfassung der Verkehrsbeeinflussungsanlagen im Sachanlagevermögen der ASFINAG zwischen dem Bund – als dem gemäß BStG 1971 zivilrechtlichen Eigentümer der Verkehrsbeeinflussungsanlagen – und der ASFINAG eine vertragliche Regelung über die Nutzung dieser Vermögensgegenstände zu treffen.

(2) Der RH hatte in seinem Vorbericht dazu ausgeführt, dass sich zuvor – im Herbst 2003 – die Frage der vermögensrechtlichen Zuordnung der Verkehrsbeeinflussungsanlagen gestellt hatte. Die Finanzprokurator hatte in einem Gutachten vom Oktober 2003 festgestellt, dass Autobahnen samt jenen baulichen Anlagen, die gemäß § 3 BStG 1971 Bestandteil der Autobahnen sind, zivilrechtlich im Eigentum des Bundes stünden. Dies gelte nach Auffassung der Finanzprokurator auch für jene Teile des Verkehrsmanagement- und Informationssystems (VMIS), die als „bauliche Anlagen im Zuge der Autobahnen“ zu betrachten seien, wie etwa Anzeigeeinrichtungen.

In steuerrechtlicher Hinsicht seien laut diesem Gutachten bei der Errichtung des VMIS eigenständige Wirtschaftsgüter geschaffen worden, die entsprechend der einschlägigen Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs steuerlich der ASFINAG zuzurechnen, von ihr zu aktivieren und auf die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer abzuschreiben seien. In einem im Juni 2007 aktualisierten Gutachten kam die Finanzprokurator abermals zu den gleichen Schlussfolgerungen.

(3) Die ASFINAG hatte in ihrer damaligen Stellungnahme mitgeteilt, dass sie sich nach der Stellungnahme des Wirtschaftsprüfers richte, wonach es sich bei den Verkehrsbeeinflussungsanlagen um Vermögensgegenstände handle, die wirtschaftlich eindeutig der ASFINAG zugehörig wären und kein Unterschied zwischen der steuerrechtlichen Beurteilung und der Beurteilung nach unternehmensrechtlichen Vorschriften bestehe.

(4) In seiner Stellungnahme zum Vorbericht hatte das BMF mitgeteilt, dass die Trennung hinsichtlich der ASFINAG als „wirtschaftlicher Eigentümer“ und dem Bund als „zivilrechtlicher Eigentümer“ aus der Sicht des BMF zweckmäßig sei. Es werde daher geprüft, ob eine vertragliche Regelung der Überlassung der Verkehrsbeeinflussungsanlagen an die ASFINAG zur wirtschaftlichen Nutzung abgeschlossen werden solle.

Im Zuge des Nachfrageverfahrens hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass der Sachverhalt gemeinsam mit dem BMF bearbeitet werde und ein endgültiges Ergebnis noch nicht vorliege.

Rechtliche Fragen und Grundlagen

(5) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMF nach Gesprächen mit der ASFINAG die Notwendigkeit einer vertraglichen Regelung für überschießend hielt. Die gesetzlichen Grundlagen¹⁹ sowie der Fruchtgenussvertrag würden die Aufgaben hinreichend regeln. Das BMF teilte die Sichtweise der Finanzprokurator, dass mit der bisherigen Vorgehensweise fortgefahren werden solle. Es sagte zu, der ASFINAG eine offizielle Stellungnahme zur bisherigen Praxis zu übermitteln, um diese auch formal zu bestätigen.

17.2 Die Empfehlung des RH, eine vertragliche Regelung über die Nutzung dieser Vermögensgegenstände zu treffen, war teilweise umgesetzt, weil die Ausfertigung der offiziellen Stellungnahme noch ausstand. Diese vom BMF vorgeschlagene Vorgangsweise stellte zwar keine vertragliche Vereinbarung dar, der RH hielt diese Vorgangsweise jedoch für ausreichend. Er empfahl dem BMF, diese offizielle Stellungnahme umgehend auszufertigen.

17.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich die Umsetzung dieser Empfehlung in Ausarbeitung befinde.*

18.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht die unterschiedliche Erfassung von Verkehrszeichenbrücken beanstandet. So wurden Verkehrszeichenbrücken vor Tunnelportalen als zum Tunnel gehörige Einrichtungen betrachtet und somit als Zugänge zum Fruchtgenussrecht behandelt, hingegen die der Verkehrsbeeinflussungsanlagen dem Sachanlagevermögen der ASFINAG zugerechnet. Der RH hatte empfohlen, die Zuordnung dieser Investitionen mit dem Bund abzustimmen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass eine Abstimmung mit dem BMF erfolgt sei und Verkehrsbeeinflussungsanlagen zum Sachanlagevermögen der ASFINAG gehörten.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Frage der unterschiedlichen Zuordnung der Verkehrszeichenbrücken noch nicht endgültig geklärt war. Das BMF erklärte im November 2011 dazu, dass es der konsistenten Behandlung der Verkehrszeichenbrücken vor Tunnels bzw. Brücken besondere Beachtung schenken werde.

18.2 Die Empfehlung der einheitlichen Behandlung der Verkehrszeichenbrücken war nicht umgesetzt, weil die Abstimmung zwischen ASFINAG und BMF noch nicht erfolgt war. Der RH empfahl neuerlich, die Zuordnung der Verkehrszeichenbrücken als Zugänge zum Fruchtgenussrecht

¹⁹ ASFINAG-Gesetz, BGBl. Nr. 591/1982, ASFINAG-Ermächtigungsgesetz 1997, BGBl. I Nr. 113/1997

bzw. zum Sachanlagevermögen der ASFINAG mit dem BMF abzustimmen.

18.3 (1) Die ASFINAG teilte mit, dass die Sachlage der Zuordnung klar sei. Lediglich die vom BMF zugesagte offizielle Bestätigung sei noch ausständig.

(2) Das BMF teilte mit, dass sich die Umsetzung dieser Empfehlung in Ausarbeitung befinde.

Externer Personaleinsatz

19.1 (1) Der RH hatte der ASFINAG in seinem Vorbericht empfohlen, Kernkompetenzen, die bisher durch Mitarbeiter externer Auftragnehmer bzw. mit Werkverträgen wahrgenommen worden waren, längerfristig sowohl für den Aufbau von Know-how als auch aus Kostengründen durch eigene Mitarbeiter abzudecken.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass seit 2008 ein verstärktes „Insourcing“ von Schlüsselkompetenzen stattfindet.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Werkverträge und die Verträge mit den externen Auftragnehmern nicht mehr verlängert und die Leistungen der ehemals externen Mitarbeiter eingegliedert wurden. Externe Personen wurden mittlerweile nur mehr in Einzelfällen, um aktuellen Spitzenbedarf abzudecken (z.B. im Kundenmanagement der ASFINAG Maut Service GmbH) oder bei speziellem, kurzfristigem Personalbedarf, herangezogen. Die ASFINAG-Richtlinie „Personalbeschaffung“ sah die Anstellung von Leasingpersonal als „Sonderfälle“ vor, ohne jedoch die Voraussetzungen dafür näher zu bezeichnen.

19.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um. Er empfahl ergänzend, in der Richtlinie „Personalbeschaffung“ die Voraussetzungen für das Heranziehen externen Personals näher auszuführen.

19.3 Die ASFINAG teilte mit, dass ein Katalog der Kriterien, die bereits derzeit implizit Anwendung finden, bei der nächsten Überarbeitung der Richtlinie eingearbeitet werde.

20.1 Da Dienstleistungsaufträge ohne Einholung von Vergleichsangeboten mehrmals verlängert wurden, hatte der RH der ASFINAG in seinem Vorbericht empfohlen, diese Verträge hinsichtlich ihrer Preisangemessenheit, der Einholung von Vergleichsangeboten und der Dauer der Beauftragung zu evaluieren. Zu diesen Themenstellungen wären konzerninterne Regelungen auszuarbeiten.

Rechtliche Fragen und Grundlagen

Im November 2009 hatte die ASFINAG ausgeführt, dass die entsprechende Vorgangsweise in internen Regelungen abgebildet worden sei.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die ASFINAG ab 2008 damit begonnen hatte, ein umfangreiches Prozessmanagement auszuarbeiten. Grundlage bildete die ASFINAG-Richtlinie „Prozessmanagement“. Sämtliche Prozesse waren unter dem Prozessmanagementportal „ADONIS“ abrufbar. Der Teilprozess „Vertrag abwickeln“ wurde bereits im Jänner 2009 eingeführt. Erweiterungen des Vertragsgegenstands und Zusatzaufträge sowie die Fortschreibung von Verträgen mussten in einem standardisierten „Prüfbericht Zusatzangebot“ dargestellt werden. Darin waren auch die Plausibilität und Marktangemessenheit der Preise festzuhalten.

20.2 Die ASFINAG setzte die Empfehlung des RH um.

Jahreszielvereinbarungen

21.1 Aufgrund der sehr späten Vereinbarung von Jahreszielen mit dem damaligen Geschäftsführer der ASFINAG Verkehrstelematik GmbH hatte der RH der ASFINAG in seinem Vorbericht empfohlen, die für die Auszahlung von Bonifikationen ausschlaggebenden Jahreszielvereinbarungen rechtzeitig vor Beginn des betreffenden Jahres abzuschließen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass die Empfehlung umgesetzt worden sei.

Der RH stellte nunmehr fest, dass für die ab November 2009 bestellten Geschäftsführer die schriftliche Zielvereinbarung bis 31. Jänner eines jeden Jahres zu erfolgen hatte. Andernfalls würde die Akontierung der Bonifikation unterbrochen.

Gemäß einem ab 1. Jänner 2011 geltenden Geschäftsführervertrag, abgeschlossen im Dezember 2010, hatte die Zielvereinbarung spätestens bis 15. Jänner zu erfolgen.

Im ASFINAG-Leitfaden „Personalführung“ vom Februar 2011 war die Zielvereinbarung für Jänner/Februar des betreffenden Jahres vorgesehen.

21.2 Der RH erachtete die Empfehlung als nicht umgesetzt, weil die Jahreszielvereinbarungen nicht vor Beginn des betreffenden Jahres abgeschlossen wurden. Er empfahl erneut, die Zielfestlegungen jedenfalls vor Beginn des Leistungszeitraumes vorzunehmen²⁰.

²⁰ siehe Bericht des RH über die Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen („Managerverträge“), Reihe Bund 2011/7, S. 230, TZ 4

21.3 Die ASFINAG führte dazu aus, dass die Jahreszielvereinbarungen von Strategie und Jahresplanung abgeleitet würden. Für die konkrete Formulierung sei in vielen Fällen das Vorliegen der Vorjahresergebnisse notwendig (z.B. Finanzergebnis, Verkehrsentwicklung, Unfallstatistik). Im Folgenden würden ausgehend von den Zielen für Vorstand und Geschäftsführer die Ziele der untergeordneten Führungskräfte und Mitarbeiter abgeleitet. Dazu seien auch gesellschaftsübergreifende Abstimmungen notwendig. Auf Ebene der Geschäftsführer und Gesellschaften würden die Ziele mit spätestens Ende Jänner fixiert, für Geschäftsführer mit neuen Verträgen mit 15. Jänner. Für die Vereinbarungen mit den Abteilungsleitern, Teamleitern und in der Folge mit den Mitarbeitern sei Jänner und Februar vorgesehen. Es handle sich nicht um die bloße Formulierung von Routinetätigkeiten. Die Zielvereinbarungen würden in Form persönlicher Gespräche getroffen, um den Mitarbeitern ihren Anteil an der Strategieumsetzung und an den Gesamtzielen zu vermitteln.

Variable Bezugsbestandteile

22.1 Variable Bezugsbestandteile waren mit 50 % als monatliches Akonto mit dem fixen Monatsbezug, die weiteren 50 % nach Evaluierung am Ende des Geschäftsjahres überwiesen worden. Der RH hatte daher in seinem Vorbericht empfohlen, die Auszahlung variabler Bezugsbestandteile (Bonifikationen) konzernweit erst am Ende eines Geschäftsjahres nach entsprechenden Evaluierungen vorzunehmen.

Im November 2009 hatte die ASFINAG mitgeteilt, dass sie die Empfehlung umgesetzt habe.

Der RH stellte nunmehr fest, dass ab dem Jahr 2009 allen Mitarbeitern mit variablen Bezugsbestandteilen die Bonifikation generell Ende Jänner ausbezahlt wurde. Geschäftsführer erhielten die Bonifikation gemäß Vertrag am Letzten jenes Kalendermonats, in dem der Jahresabschluss durch die Generalversammlung genehmigt wurde. Ab Beginn des Jahres 2011 wurden die Bonifikationen nicht mehr akontiert, sondern ausschließlich erst nach Evaluierung der Zielerreichung im nächsten Jahr ausbezahlt. Auch die Vorstandsverträge wurden in dieser Hinsicht bereinigt. Bei Verträgen, die davor abgeschlossen worden waren, blieb die Akontierung vorerst bestehen. Die ASFINAG plante, auch diese Verträge nach Ablauf der Befristung der neuen Vorgangsweise anzupassen.

Die Konsequenzen für verspätete Zielvereinbarungen wurden insofern verschärft, als für jeden Monat der verspäteten Abgabe auch die Auszahlung der Bonifikation zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen konnte.

Rechtliche Fragen und Grundlagen

Sollte bis zum 15. Juli eines Jahres die Zielvereinbarung nicht vorliegen, konnte die Auszahlung der Bonifikation zur Gänze entfallen.

- 22.2** Die Empfehlung des RH wurde teilweise umgesetzt, da die Regelung nur auf neue Verträge angewandt werden konnte. Die bestehenden Verträge waren noch nicht bereinigt. Er empfahl weiterhin, die variablen Bezugsbestandteile (Bonifikationen) erst am Ende eines Geschäftsjahres nach entsprechender Evaluierung ausbezahlen.
- 22.3** *Die ASFINAG teilte mit, dass mit der Neubestellung von Geschäftsführern und den neuen Verträgen Bonifikationen zukünftig nur mehr nach Evaluierung der Zielerreichung ausbezahlt werden.*



Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

23 Der RH stellte fest, dass von 20 überprüften Empfehlungen des Vorberichtes 15 vollständig und drei teilweise umgesetzt wurden. Zwei Empfehlungen waren zur Zeit der Follow-up-Überprüfung nicht umgesetzt.

Der RH hob die nachfolgenden Empfehlungen hervor:

ASFINAG

(1) Bei der Verkehrsbeeinflussungsanlage Tirol wäre künftig regelmäßig die Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. (TZ 13)

(2) Die Zuordnung der Verkehrszeichenbrücken als Zugänge zum Fruchtgenussrecht bzw. zum Sachanlagevermögen der ASFINAG sollte mit dem BMF abgestimmt werden. (TZ 18)

(3) In der Richtlinie „Personalbeschaffung“ sollten die Voraussetzungen für das Heranziehen externen Personals näher ausgeführt werden. (TZ 19)

(4) Jahreszielvereinbarungen wären rechtzeitig vor Beginn des betreffenden Jahres abzuschließen. (TZ 21)

(5) Die variablen Bezugsbestandteile (Bonifikationen) wären erst am Ende eines Geschäftsjahres nach entsprechender Evaluierung auszuzahlen. (TZ 22)

BMF

(6) Die offizielle Stellungnahme des BMF bezüglich der Überlassung der Verkehrsbeeinflussungsanlagen an die ASFINAG zur wirtschaftlichen Nutzung sollte umgehend ausgefertigt werden. (TZ 17)





ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**



Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft**Aufsichtsrat**

Vorsitzender Dr. Johann QUENDLER
(12. Juni 2002 bis 29. Dezember 2006)

Dr. Eduard SAXINGER
(29. März 2007 bis 24. Juni 2010)

[Dr. Claudia KAHR](#)
(seit 24. Juni 2010)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Dipl.-Ing. Michael RAMPRECHT
(13. März 2002 bis 29. März 2005)

Dipl.-Ing. Herbert KASSER
(29. März 2005 bis 27. Juni 2007)

[Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER](#)
(seit 24. Mai 2007)

Vorstand Dipl.-Ing. Franz LÜCKLER
(15. September 2001 bis 25. Oktober 2007)

Ing. Mag. Christian TRATTNER
(11. Februar 2002 bis 25. Oktober 2007)

Ing. Mathias REICHOLD
(1. Juli 2006 bis 25. Oktober 2007)

[Dipl.-Ing. Alois SCHEDL](#)
(seit 25. Oktober 2007)

[Dr. Klaus SCHIERHACKL](#)
(seit 25. Oktober 2007)





Bericht des Rechnungshofes

**AIT Austrian Institute of Technology GmbH;
Follow-up-Überprüfung**



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____ 182

BMVIT**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie****AIT Austrian Institute of Technologie GmbH;
Follow-up-Überprüfung**

Kurzfassung _____ 183

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 190

Unternehmen _____ 191

Gesellschaftsvertrag _____ 191

Strategie _____ 193

Organisation _____ 194

Wirtschaftliche Entwicklung _____ 198

Personal _____ 204

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ 211

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____ 213

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

AIT	AIT Austrian Institute of Technology GmbH
ARC	Austrian Research Centers GmbH – ARC
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Mill.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

AIT Austrian Institute of Technologie GmbH; Follow-up-Überprüfung

Die AIT Austrian Institute of Technologie GmbH (vormals Austrian Research Centers GmbH – ARC) und das BMVIT setzten die Empfehlungen des RH, die er 2009 veröffentlicht hatte, überwiegend um. Handlungsbedarf bestand noch hinsichtlich der Umsetzung des weiteren Einsparungspotenzials sowie der Quantifizierung der Zielvorgaben pro Rollenbild im Rahmen des Personalplanungskonzepts

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung der AIT Austrian Institute of Technologie GmbH (AIT) – ehemalige Austrian Research Centers GmbH – ARC (ARC) – war es, die Umsetzung jener Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. (TZ 1)

Gesellschaftsvertrag

In Umsetzung der Empfehlung des RH beschloss die Generalversammlung der AIT im Februar 2009 eine Neufassung des Gesellschaftsvertrags. Darin wurde die Forschungstätigkeit der Gesellschaft schwerpunktmäßig auf den Bereich der strategischen Vorlauforschung in fünf eigenständigen Geschäftsbereichen (siehe TZ 5) ausgerichtet. Weiters wurde eine inhaltliche Ausrichtung der AIT auf zentrale Infrastrukturprobleme der Zukunft und eine Anbindung an die thematisch fokussierte Industrie sowie auf Auftraggeber aus öffentlichen Institutionen angestrebt. Damit determinierten die Eigentümer die Aufgaben der Gesellschaft ausreichend. (TZ 3)

Um eine Eigentümerstruktur zu gewährleisten, die der Aufgabenstruktur der Gesellschaft bestmöglich entspricht, entwickelte die AIT unter externer Beteiligung mehrere Modelle. Dabei wurden, aufbauend auf einer definierten Zeitlinie, Konstruktionsüberlegungen zur Eigentümerstruktur und zum Governancesystem ange-

Kurzfassung

stellt. Die Gesellschafteranteile der ehemaligen Syndikatsgruppe B („alle übrigen Gesellschafter“ sowie ein Notar) übernahm zur Gänze der Verein zur Förderung von Forschung und Innovation, der die Interessen der Industrie sowie ihrer Partner wahrnahm. Hiedurch wurde die Empfehlung des RH umgesetzt. (TZ 4)

Strategie

Die AIT kam der Empfehlung des RH nach und entwickelte eine auf den detaillierten Unternehmenszweck ausgerichtete Strategie mit hohem Operationalisierungsgrad. Sie verfügte nunmehr sowohl über Strategien für fünf Departments (Energy, Foresight & Policy Development, Health & Environment, Mobility, Safety & Security) als auch über eine zusammenfassende Gesamtunternehmensstrategie. Die operative Umsetzung erfolgte durch eine mit dem BMVIT für das Jahr 2009 gültige abgeschlossene Leistungsvereinbarung. In der Folge schloss die AIT mit dem BMVIT für die Jahre 2010 bis 2013 eine weitere Leistungsvereinbarung ab. Es war geplant, bis zum Jahr 2013 einen Finanzierungsschlüssel von 40 % Basisfinanzierung Bund, 30 % Cooperative Research (geförderte Forschung), 30 % Contract Research (Auftragsforschung), bezogen auf die fünf Departments der AIT, zu erreichen. (TZ 5)

Organisation

Die AIT folgte der Empfehlung des RH, die Aufgabentrennung in Forschung und in kaufmännische Bereiche im Zuge des Organisationsentwicklungsprozesses zu überdenken und für verbesserte Zusammenarbeit zwischen Forschungs- und kaufmännischen Bereichen zu sorgen. Durch die Implementierung des Rollenbilds des Departmentcontrolling in der AIT sowie durch neu geschaffene Forschungsmanagementinstrumente (bspw. Roadmaps zur Beurteilung der Zielerreichung in verschiedenen Planungsdimensionen) gelang eine weitgehende Verschränkung zwischen der inhaltlich-strategischen und der kaufmännischen Planung. Durch das bewusst im strategischen Umfeld verankerte neu etablierte Departmentcontrolling war die Überführung der in den strategischen Bereichen gewonnenen Erkenntnisse in die kommerzielle Planung – und damit die Zusammenarbeit – deutlich verbessert. (TZ 6)

Die AIT setzte die Empfehlung des RH zur Einsparung einer Hierarchieebene um. Dies erfolgte aufgrund eines Beschlusses der Generalversammlung vom August 2008 im Wege der Neuausrichtung der AIT. (TZ 7)

Darüber hinaus erfolgte eine Reduzierung der Geschäftsfelder von ursprünglich rd. 40 auf nunmehr 21. Dadurch erfolgte der Ablauf der Managementprozesse wesentlich schneller, unmittelbarer sowie mit geringeren Kosten: Alleine durch die Einsparung eines Bereichsleiters konnten bspw. größenordnungsmäßig jährlich mindestens 205.000 EUR eingespart werden. (TZ 7)

Die AIT setzte die Empfehlung des RH bezüglich der Schaffung eines zentralen Forschungscontrollings nach einheitlichen Grundsätzen, welches das strategische und operative Controlling zusammenführt, im Wege organisatorischer Veränderungen teilweise um. Durch die standardisierte Kommunikation zwischen den Departmentcontrollern, der Geschäftsführung und den Departmentleitern besteht nunmehr die Möglichkeit, Risiken und Chancen frühzeitig zu erkennen und in die rollierende Mittelfristplanung als Korrekturgrößen aufzunehmen. Durch diese Vorgangsweise ist sowohl die Beurteilung des Forschungserfolgs als auch die Einhaltung der operativen Budgets möglich. Noch offen war die Vertiefung der Zusammenführung von strategischem und operativem Controlling. (TZ 8)

Die AIT kam der Empfehlung des RH nach Einführung einer Internen Revision nach. Sie richtete 2009 eine Interne Revision als Stabstelle der Geschäftsführung ein. Eine entsprechende Geschäftsordnung und eine Qualitätsmanagement-Richtlinie sowie jährliche Prüfungspläne regelten deren Tätigkeit. Für die Jahre 2009 und 2010 lagen bereits Tätigkeitsberichte vor. (TZ 9)

Die AIT setzte die Empfehlung des RH zur Einrichtung eines kennzahlengestützten Controllinginstruments um. In weiterer Folge ersetzte das von der AIT entwickelte kennzahlengestützte Controllinginstrument die vormals aufwendig erstellte händische Auswertung. Dies ermöglichte sowohl die Beurteilung des kommerziellen Forschungserfolgs als auch die Einhaltung der operativen Budgets. (TZ 9)

Kurzfassung

Wirtschaftliche Entwicklung

Das BMVIT setzte durch den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit der AIT für das Jahr 2009 und für die Periode 2010 bis 2013, in denen die Voraussetzungen für die Gewährung der Fördermittel geregelt waren, die diesbezügliche Empfehlung des RH um. Die Leistungsvereinbarungen enthielten detaillierte Regelungen über die Art und Höhe der zur Verfügung gestellten Budgets sowie über den zu erreichenden Aufteilungsschlüssel nach Forschungsarten. Weiters waren in den Leistungsvereinbarungen als Voraussetzung für die Gewährung von Förderungen Ziele und Berichtspflichten normiert. (TZ 10)

Der Empfehlung des RH betreffend die rasche Umsetzung des vorhandenen Einsparungspotenzials in Bezug auf die Gemeinkosten sowie die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Raum- und Flächennutzung kam die AIT teilweise nach. Sie berichtete in einer Aufsichtsratssitzung 2010 über im Jahr 2008 realisierte Einsparungen im Bereich der zentralen Verwaltung von rd. 1,8 Mill. EUR. Das Ergebnis der vom RH empfohlenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Raum- und Flächennutzungen mit Stärken- und Schwächenanalysen der jeweiligen Standorte war Gegenstand der dritten Aufsichtsratssitzung 2010. Die Realisierung weiteren Einsparungspotenzials war noch nicht erreicht. (TZ 11)

Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, eine Vollkostenrechnung einzuführen, um damit die volle Ergebnisverantwortlichkeit ihrer Geschäftsbereiche herbeizuführen. Die AIT kam dieser Empfehlung nach, indem sie mit Budgetwirksamkeit von 2009 alle Gemeinkosten im Sinne der Vollkostenrechnung den Kostenträgern zurechnete. (TZ 12)

Die AIT setzte die Empfehlung des RH, eine grundsätzliche Entscheidung über Art und Umfang der Auftragsforschung herbeizuführen, um. Die Generalversammlung der AIT beschloss im August 2008 die Grundlage der gegenwärtigen strategischen Ausrichtung. Dabei wurde die bereits erwähnte Aufteilung in 40 % Basisfinanzierung Bund, 30 % Cooperative Research (geförderte Forschung) und 30 % Contract Research (Auftragsforschung) beschlossen. Auch die beiden mit dem BMVIT abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen behandeln die strategische Aufteilung der Forschungstätigkeit der Gesellschaft. (TZ 13)

Die AIT folgte der Empfehlung des RH und richtete zur einheitlichen und professionellen Vermarktung der Auftragsforschungsarbeiten ein Forschungsmarketing ein. Den unterschiedlichen Kundenstrukturen trug die AIT durch differenzierte Marktbearbeitungsstrategien der einzelnen Departments Rechnung. Die Departmentstrategien waren durch ihren gleichen Aufbau unternehmensintern vergleichbar, dadurch waren einheitliche Vorgaben für ein Forschungsmarketing vorhanden. In den Departmentstrategien wurden je nach Forschungsgebiet bzw. je nach Partnern unterschiedliche Verwertungsansätze und Tätigkeitsfelder formuliert. Neben den vergleichbaren Departmentstrategien bestand eine weitere Gemeinsamkeit darin, dass aufbauend auf einer Ist-Analyse des jeweiligen Departments Schlüsselprojekte und entsprechendes Personal sowie die dazu erforderlichen strategischen Partner definiert wurden. Diese fanden im Zuge der mehrjährigen Planung Eingang in die Gesamtsteuerung des Unternehmens. Die themen- und marktbezogene Ausrichtung gewährleistete die strukturierte Vermarktung von Auftragsforschungsarbeiten. (TZ 14)

Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, durch massive ausgabenseitige Einsparungen, in erster Linie im Personalbereich, eine rasche und nachhaltige Sanierung der AIT einzuleiten. Die AIT kam dieser Empfehlung teilweise nach, indem sie den Personalstand im AIT-Konzern seit 2007 von rd. 910 VBÄ auf rd. 874 VBÄ (Ende 2011) senkte. Eine vom RH beauftragte Auswertung durch die AIT zeigte, dass die durchschnittlichen Steigerungen der Personalkosten im Zeitraum 2007 bis 2010 mit 2,2 % pro Jahr unter den bisherigen durchschnittlichen Steigerungsraten (durch Kollektivvertrag und Indexierungen) von 3,5 % pro Jahr lagen. Mit der Abflachung der Personalkostensteigerung verbunden war eine deutliche Verbesserung des Konzernergebnisses. Der Bilanzgewinn wurde 2009 mit 600.000 EUR und 2010 mit 3,9 Mill. EUR ausgewiesen. Für 2011 erwartete die Gesellschaft einen Bilanzgewinn von 6,1 Mill. EUR. Zudem tätigte die AIT zahlreiche Restrukturierungsmaßnahmen, wie z.B. die Durchführung mehrerer Ausgliederungen. Dennoch bestand noch Handlungsbedarf betreffend ausgabenseitige Einsparungen, insbesondere im Personalbereich, um die Nachhaltigkeit der Entwicklung sicherzustellen. (TZ 15)

Personal

Die AIT folgte der Empfehlung des RH betreffend die Erstellung restriktiver und zielgerichteter Personalvorgaben sowie die Setzung zentraler Steuerungsmaßnahmen teilweise. Der Personalplanungsprozess der AIT erfolgte ausgehend von der Ebene der Departments

Kurzfassung

sowohl in quantitativer und qualitativer Hinsicht bottom-up. Top-down Vorgaben des Managements im Sinne einer Gesamtunternehmenssteuerung erfolgten für den überwiegenden Teil der im Konzern eingesetzten Berufsbilder und -gruppen. Quantitative Personalplanungselemente (z.B. Personalaufwand) wurden im Zuge der regelmäßig durchgeführten Mittelfristplanung einem zentralen Monitoring unterzogen. Für die einzelnen Berufsgruppen definierte die AIT standardisierte Rollenbilder und Karrieremodelle. Ein umfassendes, schriftliches Personalplanungskonzept zur Quantifizierung der Zielvorgaben pro Rollenbild wurde allerdings – wie die AIT argumentierte – wegen der für eine Forschungseinrichtung notwendigen Marktflexibilität nicht erstellt. (TZ 16)

Die Empfehlung des RH, die Dienstverträge mit Bezugs-Überzahlung gegenüber dem Kollektivvertragslohn auf deren Angemessenheit zu überprüfen und erforderlichenfalls Maßnahmen zur Senkung der Kosten zu veranlassen, setzte die AIT um. Sie beauftragte 2009 einen externen Berater zur Analyse der Gehaltsstruktur im Konzern. Der Berater kam zu dem Ergebnis, dass die Bandbreite der Gehälter marktkonform sei. Eine interne Auswertung der AIT betreffend die Gehaltsstruktur aller Konzernmitarbeiter ergab, dass die durchschnittlichen Überzahlungen seit Anfang 2008 von 18,5 % auf 16,4 % Anfang 2011 rückläufig waren. Der RH überprüfte die Einstufung der im Zeitraum Juli 2008 bis Juni 2011 neu eingetretenen 245 Mitarbeiter. Demnach waren vier Personen (1,6 %) mit mehr als 30 % gegenüber dem Kollektivvertrag eingestuft. Diese Überzahlungen machten rd. 5,7 % der Gesamtüberzahlungen dieser Gruppe aus. (TZ 17)

Die AIT setzte die Empfehlung des RH um, durch verbindliche organisatorische Vorgaben sicherzustellen, dass künftig freie Dienstverträge nicht zur Kapazitätsaufstockung abgeschlossen werden und dadurch keine unbeabsichtigten regulären Dienstverhältnisse entstehen. Durch das Qualitätsmanagement der AIT wurden in die personalspezifischen Prozessbeschreibungen Informationen und Handlungsweisen für die richtige Auswahl des geeigneten Dienstverhältnisses aufgenommen. Die Zahl der langfristig eingesetzten Dienstnehmer auf Konzernebene konnte seit Ende 2007 von 59 Personen auf nunmehr 23 Personen (Ende 2011) deutlich gesenkt werden. Verbunden mit der Senkung der Zahl freier Dienstnehmer war auch ein Absinken des Rückstellungsbedarfs von rd. 599.000 EUR Ende 2007 auf rd. 181.000 EUR Ende 2010. (TZ 18)

Das BMVIT und die AIT setzten die Empfehlung des RH zur nachvollziehbaren Dokumentation der Auswahlentscheidungen für Leitungsorgane durch die nunmehr in Papierform, in versperren Behältnissen, strukturiert und nachvollziehbar aufbewahrten wesentlichen Unterlagen um. (TZ 19)

Die Empfehlung des RH, mit Besserstellung verbundene Änderungen von Geschäftsführerverträgen grundsätzlich erst nach Wirksamwerden des gesamten Vertrags anzuwenden, setzte die AIT durch Definition der diesbezüglichen Vorgangsweise um. (TZ 20)

Die AIT kam der Empfehlung des RH, individuelle Gegebenheiten bei der Ausgestaltung von Dienstverträgen zu berücksichtigen, nach. Sie definierte durch das Qualitätsmanagement in den personalspezifischen Prozessbeschreibungen zahlreiche Modelle, die im Falle einer Abweichung vom Standarddienstvertrag im Anstellungsvertrag zu berücksichtigen waren. (TZ 21)

Die AIT setzte die Empfehlung des RH nach einer vorausschauenden und rechtskonformen Vertragsgestaltung dahingehend um, dass die nunmehrigen Geschäftsführerverträge auf Basis der Vertragsschablonenverordnung (bspw. Berücksichtigung einer außerordentlichen Kündigung) abgeschlossen werden. (TZ 22)

Der Empfehlung des RH zur ausnahmslosen Anwendung der Vertragsschablonenverordnung für Verträge von Geschäftsführern kamen das BMVIT bezüglich der Gestaltung der Verträge für AIT-Geschäftsführer und die AIT bezüglich der Verträge für Geschäftsführer von Beteiligungsgesellschaften nach. (TZ 23)

Kenndaten der AIT Austrian Institute of Technology GmbH (AIT) ¹				
Gesellschafter	50,46 % Bund (vertreten durch BMVIT) 49,54 % Verein zur Förderung von Forschung und Innovation			
Unternehmensgegenstand	Durchführung von Forschungs-, Entwicklungs- und Lehraufgaben jeglicher Art sowie damit zusammenhängende Dienstleistungen einschließlich der damit verbundenen wissenschaftlichen Publikation und Dokumentation für Wirtschaft, Wissenschaft und öffentliche Stellen			
Gebarung	2008	2009	2010	2011
	in Mill. EUR			
Erträge	119,5	120,1	125,0	119,0
<i>davon Zuwendungen des Bundes</i>	<i>38,9</i>	<i>43,4</i>	<i>43,5</i>	<i>39,4</i>
Aufwendungen	116,0	117,1	122,1	118,0
<i>davon Personalkosten</i>	<i>63,7</i>	<i>65,0</i>	<i>64,1</i>	<i>63,2</i>
Betriebsergebnis	3,5	3,0	2,9	1,1
Bilanzergebnis	- 3,3	0,6	3,9	6,2
	Anzahl			
Mitarbeiter ²	873,8	866,2	870,1	834,9
langfristig beschäftigte freie Dienstnehmer	30	30	23	23

¹ vormals Austrian Research Centers GmbH – ARC

² in Vollbeschäftigungsäquivalenten (im Jahresdurchschnitt)

Quellen: Jahresabschlussberichte 2007 bis 2010; eigene Angaben der AIT

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im September 2011 die Umsetzung der Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung der Austrian Research Centers GmbH – ARC (ARC) (seit Juni 2009 AIT Austrian Institute of Technology GmbH (AIT)) sowie des BMVIT abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2009/3 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das zwischen BMVIT und AIT abgestimmte Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2010/14 veröffentlicht.

Zu dem im Februar 2012 übermittelten Prüfungsergebnis gab die AIT Austrian Institute of Technology GmbH im März 2012 eine Stellungnahme ab. Das BMVIT verzichtete im März 2012 auf eine Stellung-



AIT Austrian Institute of Technology GmbH; Follow-up-Überprüfung

nahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerung zur Stellungnahme der AIT Austrian Institute of Technology GmbH im Mai 2012.

Unternehmen

- 2 Die im Eigentum der Republik Österreich und Unternehmen der österreichischen Wirtschaft stehende damalige ARC hatte ihrem Gesellschaftsvertrag zufolge insbesondere Forschungs-, Entwicklungs- und Lehraufgaben jeglicher Art sowie damit zusammenhängende Dienstleistungen einschließlich der damit verbundenen wissenschaftlichen Publikationen und Dokumentationen für Wirtschaft, Wissenschaft und öffentliche Stellen durchzuführen.

Im Juni 2009 erfolgte durch Eintragung im Firmenbuch die Umbenennung der Austrian Research Centers GmbH – ARC in die nunmehrige AIT Austrian Institute of Technology GmbH (AIT).

Gesellschaftsvertrag

Unternehmenszweck

- 3.1 Der RH hatte der ARC und dem BMVIT in seinem Vorbericht empfohlen, die Forschungsausrichtung der ARC im Gesellschaftsvertrag detaillierter festzulegen.

Nach den damaligen Feststellungen hatte eine vom BMVIT beauftragte externe Evaluierung der Gesellschaft bereits 2005 darauf hingewiesen, dass Zielpositionierung und Unternehmenszweck der Gesellschaft nicht ausreichend klar definiert waren (z.B. Durchführung von Forschungs-, Entwicklungs- und Lehraufgaben jeglicher Art sowie damit zusammenhängende Dienstleistungen (siehe TZ 2 Vorbericht)). Dementsprechend wurden diese von den einzelnen Akteuren unterschiedlich wahrgenommen. Insbesondere kam die Evaluierung zu dem Ergebnis, dass Aussagen der Eigentümer hinsichtlich des Auftrags der Gesellschaft (Mission) fehlten.

Das BMVIT und die AIT hatten im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Beschlussfassung über die zukünftige Ausrichtung der AIT in der Generalversammlung vom 5. August 2008 erfolgt sei. Den neugefassten Gesellschaftsvertrag der AIT hätte die Generalversammlung am 9. Februar 2009 beschlossen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Generalversammlung der AIT am 9. Februar 2009 eine Neufassung des Gesellschaftsvertrags beschlossen hatte. Darin wurde die Forschungstätigkeit der Gesellschaft schwerpunktmäßig auf den Bereich der strategischen Vorlauftforschung in fünf eigenständigen Geschäftsbereichen (siehe dazu TZ 5) ausgerich-

Gesellschaftsvertrag

tet. Weiters wurde eine inhaltliche Ausrichtung der AIT auf zentrale Infrastrukturprobleme der Zukunft und eine Anbindung an die thematisch fokussierte Industrie sowie auf Auftraggeber aus öffentlichen Institutionen angestrebt.

- 3.2** Durch die entsprechenden Änderungen im Gesellschaftsvertrag wurde die Empfehlung des RH umgesetzt. Durch die Festlegung der fünf Geschäftsbereiche determinierten die Eigentümer die Aufgaben der Gesellschaft ausreichend.

Gesellschaftsanteile

- 4.1** Der RH hatte dem BMVIT und der ARC in seinem Vorbericht empfohlen, die Eigentumsverhältnisse an der ARC zu überdenken und eine Eigentümerstruktur anzustreben, die der Aufgabenstruktur der Gesellschaft bestmöglich entspricht.

Eigentümer der ARC waren die Republik Österreich (50,46 % des Stammkapitals), 38 Unternehmen der österreichischen Wirtschaft (47,69 % des Stammkapitals) und ein Notar (1,85 % des Stammkapitals). Die Protokolle der Aufsichtsratssitzungen hatten gezeigt, dass zwischen den beiden Syndikatsgruppen „Republik Österreich“ und „alle übrigen Gesellschafter“ vielfach unterschiedliche Interessen hinsichtlich der Ausrichtung der ARC bestanden hatten. Eine Evaluierung der ARC aus 2005 hatte darauf hingewiesen, dass die Gruppe „alle übrigen Gesellschafter“ vielfach keinen Nutzen in ihrer Beteiligung an der Gesellschaft gesehen hätte. Weiters wären die Interessen der Wirtschaft in die Gesamtsteuerung der ARC nicht integriert gewesen.

Im Zuge des Nachfrageverfahrens hatte das BMVIT mitgeteilt, dass eine Neustrukturierung der Syndikatsgruppe B („alle übrigen Gesellschafter“ und ein Notar) erfolgt sei. Die entsprechenden Geschäftsanteile in Höhe von insgesamt 49,54 % wären gebündelt dem Verein für Forschung und Innovation übertragen worden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die AIT im Zuge der Neuregelung der Eigentumsverhältnisse Überlegungen zu mehreren Modellen bezüglich des Aufbaus eines AIT-Governancesystems und zur Neuordnung der Eigentümerstruktur anstellte. Diese erfolgten mit externer Begleitung unter Beachtung von Vergleichsmodellen. Dabei wurden, aufbauend auf einer definierten Zeitlinie, Konstruktionsüberlegungen zur Eigentümerstruktur und zum Governancesystem angestellt. Die Gesellschafteranteile der ehemaligen Syndikatsgruppe B („alle übrigen Gesellschafter“ und ein Notar) übernahm zur Gänze der Verein zur Förderung von Forschung und Innovation, der die Interessen der Industrie sowie



Gesellschaftsvertrag

BMVIT

AIT Austrian Institute of Technology GmbH;
Follow-up-Überprüfung

ihrer Partner wahrnahm. Die Übernahme erfolgte durch Beschluss der Generalversammlung vom 8. Oktober 2008.

- 4.2 Nach Ansicht des RH war die Übertragung der zahlreichen kleinen Geschäftsanteile auf einen gleichwertigen Geschäftspartner von Vorteil. Durch die Umsetzung der Empfehlung gelang es, die unterschiedlichen Interessen der Unternehmen der Wirtschaft bereits im Verein zu berücksichtigen.

Das BMVIT und die AIT setzten die Empfehlung des RH daher um.

Strategie

- 5.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht der ARC empfohlen, nach Festlegung des detaillierten Unternehmenszwecks durch die Gesellschafter, eine darauf ausgerichtete Strategie mit hohem Operationalisierungsgrad auszuarbeiten.

Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass eine Grundpositionierung des Unternehmens durch das von allen Gremien bereits beschlossene Unternehmenskonzept fixiert sei. Dies wäre auch Teil des neugefassten Gesellschaftsvertrags. Der Aufsichtsrat hätte im Dezember 2009 eine Vierjahresstrategie und eine kaufmännische Vierjahresplanung hinsichtlich Strategie, Budget und der zu erreichenden Ziele beschlossen. Der Prozess zur Erlangung der Vierjahresprogramme und die daran gekoppelte Finanzierungsvereinbarung wären im Qualitätsmanagementsystem beschrieben.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die AIT sowohl über einzelne Departmentstrategien (Energy, Foresight & Policy Development, Health & Environment, Mobility, Safety & Security) als auch über eine zusammenfassende Gesamtunternehmensstrategie verfügte. Diese waren aus den im neu gefassten Gesellschaftsvertrag formulierten Unternehmenszwecken (TZ 3) ableitbar.

Die operative Umsetzung der Unternehmensstrategie erfolgte durch eine im Jahr 2009 für das Jahr 2009 gültige mit dem BMVIT abgeschlossene Leistungsvereinbarung. In der Folge schloss die AIT mit dem BMVIT für die Jahre 2010 bis 2013 eine weitere Leistungsvereinbarung ab. In den Leistungsvereinbarungen waren die Voraussetzungen für die Gewährung der Basisfinanzierung durch das BMVIT sowie die zur Überprüfung der Einhaltung der jeweiligen Leistungsvereinbarung notwendigen Indikatoren enthalten. Zusätzlich war geplant, bis zum Jahr 2013 einen Finanzierungsschlüssel von 40 % Basisfinanzierung Bund, 30 % Cooperative Research (geförderte Forschung), 30 % Con-

tract Research (Auftragsforschung) – bezogen auf die fünf Departments der AIT – zu erreichen.

- 5.2 Die Empfehlung des RH wurde durch die konkretisierte und mit operativen Parametern unterlegte Strategie in Verbindung mit dem Abschluss der Leistungsvereinbarungen umgesetzt.

Organisation

Organisationsstruktur

- 6.1 Der RH hatte dem BMVIT und der ARC in seinem Vorbericht empfohlen, die weitgehende Aufgabentrennung in Forschung und kaufmännische Bereiche zu überdenken und ein integriertes Forschungsmanagement zu etablieren sowie für eine deutlich verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Forschungs- und den kaufmännischen Bereichen des Unternehmens zu sorgen.

Bei der ARC hatten Probleme und Defizite durch Informationsbarrieren, Doppelorganisationen sowie Kompetenzstreitigkeiten bestanden. Ein wesentlicher Grund dafür war die in den Statuten bzw. in der Geschäftsordnung vorgesehene weitgehende Trennung der Zuständigkeiten der Geschäftsführer in administrative Angelegenheiten und Forschungsaufgaben gewesen. Außerdem hatten die Statuten unklare bzw. widersprüchliche Aufgabenzuweisungen enthalten.

Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass im Rahmen des neu gestalteten Konzernplanungs- und Konzernsteuerungsprozesses neue Berufsbilder und Rollen für Forschung und administrative Bereiche hinsichtlich Etablierung eines integrierten Forschungsmanagements definiert worden wären. Dadurch seien transparente und effiziente Abläufe gewährleistet.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die AIT im Zuge des Organisationsentwicklungsprozesses die bestehende Aufgabentrennung in Forschung und kaufmännische Bereiche in Richtung eines integrierten Forschungsmanagements überdachte. Dieses wurde im Konzernplanungs- und Steuerungsprozess fest verankert und im Qualitätsmanagementsystem abgebildet sowie darüber laufend dem Aufsichtsrat berichtet.

Durch die Implementierung des Rollenbilds des Departmentcontrollings in der AIT sowie durch neu geschaffene Forschungsmanagementinstrumente (bspw. Roadmaps zur Beurteilung der Zielerreichung in verschiedenen Planungsdimensionen) gelang der Gesellschaft eine weitgehende Verschränkung zwischen der inhaltlich-strategischen und der kaufmännischen Planung. In das Aufgabengebiet des Departmentcon-

trollers fiel bspw. die Koordination und Organisation des Planungsablaufs im Department in strategischer und ergebnisorientierter Hinsicht. Die dazu erforderlichen betriebswirtschaftlichen Daten und Informationen wurden durch den Departmentcontroller aufbereitet.

Der Departmentcontroller unterstand dem Departmentleiter und hatte sich fachlich im Rahmen der Konzernrichtlinien und -regeln des Bereichs Finance & Controlling zu bewegen. Die Verantwortung für das Konzerncontrolling lag beim kaufmännischen Prokuristen. Durch das neu etablierte Departmentcontrolling, welches bewusst im strategischen Umfeld verankert wurde, war die Überführung der in den strategischen Bereichen gewonnenen Erkenntnisse in die kommerzielle Planung deutlich verbessert.

- 6.2** Nach Ansicht des RH gelang es, durch die Etablierung des Departmentcontrollings Informationsdefizite weitestgehend zu verhindern sowie die Zusammenarbeit zwischen den inhaltlich-strategischen und den kaufmännischen Bereichen deutlich zu verbessern.

Die beiden Empfehlungen des RH – die weitgehende Aufgabentrennung in Forschung und kaufmännische Bereiche zu überdenken und ein integriertes Forschungsmanagement zu etablieren sowie für eine deutlich verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Forschungs- und den kaufmännischen Bereichen des Unternehmens zu sorgen – wurden somit umgesetzt.

Aufbauorganisation

7.1 Der RH empfahl in seinem Vorbericht

- der ARC, eine Hierarchieebene einzusparen,
- dem BMVIT sowie der ARC, die Geschäftsfelder in Übereinstimmung mit der zukünftigen Strategie der ARC deutlich zu reduzieren.

Die ARC hatte sich unterhalb der Geschäftsführungsebene aus vier Geschäftsbereichen, zehn Bereichen und rd. 40 Geschäftsfeldern zusammengesetzt.

Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die zukünftige Ausrichtung der AIT in der Generalversammlung vom 5. August 2008 beschlossen worden sei. Die neue Organisationsstruktur sei mit 1. Jänner 2009 in Kraft und beinhalte nur noch 21 Geschäftsfelder in fünf Departments der AIT.

Organisation

Der RH stellte nunmehr fest, dass die aufgrund des Beschlusses der Generalversammlung vom 5. August 2008 erfolgte Neuausrichtung der AIT die Hierarchieebene der „Bereiche“ einsparte. Darüber hinaus halbierte sich die Zahl der Geschäftsfelder von ursprünglich rd. 40 auf nunmehr 21. Dadurch erfolgte der Ablauf der Managementprozesse wesentlich schneller, unmittelbarer sowie mit geringeren Kosten: Alleine durch die Einsparung eines Bereichsleiters konnten bspw. größenordnungsmäßig jährlich mindestens 205.000 EUR eingespart werden.

- 7.2** Durch die Reduzierung der Geschäftsfelder von ursprünglich rd. 40 auf nunmehr 21 und die Einsparung einer Hierarchieebene wurden die beiden Empfehlungen des RH umgesetzt.

Controlling und Interne Revision

- 8.1** Der RH hatte der ARC in seinem Vorbericht empfohlen, zur Schaffung eines zentralen Forschungscontrollings nach einheitlichen Grundsätzen das operative und das strategische Controlling zusammenzuführen.

Die ARC hatte über einen zentralen kaufmännischen Bereich verfügt, der auch für das operative Controlling zuständig war. Davon organisatorisch und aufgabenmäßig vollkommen getrennt war bei der ARC ein strategisches Controlling eingerichtet, das sich mit dem Erreichen der Zielsetzungen der Forschungstätigkeit befasste.

Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die Strategie und das vierjährige Forschungsprogramm die Grundlage des unterjährigen Konzernplanungs- und Konzernsteuerungsprozesses dargestellt hätte. Der Output des unterjährigen Prozesses hätte sowohl die Strategie als auch das vierjährige Forschungsprogramm beeinflusst. Die unterjährige Konzernplanung und -steuerung stünde somit in Wechselwirkung zur Strategie und es wäre dadurch ein Forschungscontrolling nach einheitlichen Grundsätzen gewährleistet.

Der RH stellte nunmehr fest, dass durch den in der AIT durchgeführten Organisationsentwicklungsprozess eine Verzahnung der Planung und Steuerung sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene stattfand. Durch die standardisierte Kommunikation zwischen den Departmentcontrollern, der Geschäftsführung und den Departmentleitern (siehe TZ 6) besteht nunmehr die Möglichkeit, Risiken und Chancen frühzeitig zu erkennen sowie in die rollierende Mittelfristplanung als Korrekturgrößen aufzunehmen. Durch diese Vorgangsweise ist sowohl die Beurteilung des Forschungserfolgs als auch die Einhaltung der operativen Budgets möglich.

- 8.2** Der RH sah durch die organisatorischen Veränderungen, wie auch unter TZ 6 festgestellt, seine Empfehlung insoweit teilweise umgesetzt, als die Verzahnung der Planung und Steuerung auf strategischer und operativer Ebene das der Empfehlung des RH zugrundeliegende Ziel der Einführung eines zentralen Forschungscontrolling unterstützte, wiewohl eine durchgängige Zusammenführung des operativen und strategischen Controlling noch nicht gegeben war. Er empfahl, die Zusammenführung von operativem und strategischem Controlling zu vertiefen.
- 8.3** *Laut Stellungnahme der AIT sei ein auf vier Zeitskalen ablaufender integrierter Prozess geschaffen worden, der einen in Bezug auf die inhaltliche wie auch finanzielle Entwicklung des Unternehmens ungeteilten Blick ermögliche. Eine weitere unternehmensweite Verknüpfung auch auf Monatebene, die innerhalb der Profitcenter auf Projektebene ohnehin durchgeführt werde, wäre mit einem wesentlichen Mehraufwand bei geringem Zugewinn an Treffsicherheit verbunden.*
- 8.4** Der RH entgegnete, dass ein zentrales Forschungscontrolling jedenfalls unabhängig vom zugrundeliegenden Zeithorizont durchgängig sichergestellt sein sollte, weswegen er seine Empfehlung bekräftigte.
- 9.1** Der RH empfahl der ARC in seinem Vorbericht die Einführung einer Internen Revision sowie eines kennzahlengestützten Controllinginstruments.

Kennzahlengestützte Auswertungen für das Management waren als Standardauswertungen kaum vorhanden gewesen und mussten im Bedarfsfall zeitaufwendig überwiegend händisch bzw. mit eigens programmierten Applikationen erstellt werden. Die vorhandenen Auswertungen waren zudem teils inkonsistent und häufig nicht miteinander vergleichbar gewesen. Eine Interne Revision hatte nicht bestanden.

Das BMVIT und die AIT hatten im Stellungnahmeverfahren mitgeteilt, dass eine Interne Revision eingerichtet worden sei. Im Zuge des Nachfrageverfahrens teilten sie mit, dass Mitte 2009 ein neu strukturiertes und integratives Management-Informationssystem („Prevero“) eingeführt worden sei, welches die Basis für neu konzipierte Review- und Monitoring-Prozesse bilden würde. Dadurch hätte sich auch das Risiko-Frühwarnsystem weiterentwickelt, mit dem eine enge Verzahnung zwischen operativen Kennzahlen und der Messbarkeit eingeleiteter Veränderungen und strategischer Maßnahmen nachhaltig abgesichert sei.

Organisation

Der RH stellte nunmehr fest, dass die AIT 2009 eine Interne Revision führungsnahe als Stabstelle der Geschäftsführung eingerichtet hatte. Eine entsprechende Geschäftsordnung, eine Qualitätsmanagement-Richtlinie sowie jährliche Prüfungspläne regelten deren Tätigkeit, die sie im Auftrag der Geschäftsführung wahrnahm. Für die Jahre 2009 und 2010 lagen bereits Tätigkeitsberichte vor.

In weiterer Folge ersetzte das von der AIT entwickelte kennzahlen-gestützte Controllinginstrument (z.B. Personalberichte, Produktivitätsanwendungen, Angebotsauswertungen, Profitcenterergebnisrechnung, Ergebnis pro Geschäftsfeld und Department, Auftragsstandsanalysen) vormals aufwendig erstellte händische Auswertungen. Das Controllinginstrument basierte auf einem automationsunterstützten Management-tool mit automatischen Schnittstellen zum dahinterliegenden SAP-System der AIT. Dies ermöglichte sowohl die Beurteilung des kommerziellen Forschungserfolgs als auch die Einhaltung der operativen Budgets.

- 9.2** Durch die Einrichtung einer Internen Revision und das 2009 eingeführte kennzahlengestützte Controllinginstrument waren die Empfehlungen des RH umgesetzt.

Wirtschaftliche Entwicklung

- Ergebnisentwicklung **10.1** Der RH hatte dem BMVIT in seinem Vorbericht empfohlen, Vereinbarungen mit der ARC abzuschließen und darin die Voraussetzungen für die Gewährung der Fördermittel festzulegen.

Der gesamte Finanzierungsbedarf der ARC aus öffentlichen Quellen hatte 2007 bereits rd. 70 Mill. EUR erreicht. Das BMVIT schloss jedoch mit der ARC – ungeachtet der Höhe der Bundeszuschüsse – keine Vereinbarung über die zu erreichenden Forschungszielsetzungen ab.

Das BMVIT hatte im Zuge des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass 2009 zwischen dem BMVIT und der ARC eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen worden sei, in der die Voraussetzungen für die Gewährung der Fördermittel festgelegt worden seien.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die AIT mit dem BMVIT für das Jahr 2009 sowie für die Periode 2010 bis 2013 Leistungsvereinbarungen abschloss. Die Leistungsvereinbarungen enthielten detaillierte Regelungen über die Art und Höhe der zur Verfügung gestellten Budgets sowie über den zu erreichenden Aufteilungsschlüssel nach Forschungsarten. Weiters waren in den Leistungsvereinbarungen als Voraussetzungen für die Gewährung von Förderungen Ziele und Berichtspflichten normiert.

10.2 Die Empfehlung des RH wurde durch den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit dem BMVIT umgesetzt.

Gemeinkosten

11.1 Der RH empfahl der ARC in seinem Vorbericht, das vorhandene Einsparungspotenzial – laut Angabe der ARC in Höhe von 13,4 Mill. EUR – in Bezug auf die Gemeinkosten rasch umzusetzen. Außerdem sollten die gesamten Raum- und Flächennutzungen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterzogen werden.

Im Bereich Geschäfts- und Bereichsleitung, Öffentlichkeitsarbeit und Strategie sowie für Infrastruktur waren Gemeinkosten von jährlich 11,0 Mill. EUR angefallen. Zwischen der Geschäftsführung und den Arbeitnehmervertretern der ARC war es zu erheblichen Differenzen über die Gemeinkostenreduzierung gekommen. Diese unterschiedlichen Auffassungen waren bis Herbst 2007 nicht beigelegt.

Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass – aufbauend auf eine unternehmensweit durchgeführte Analyse der Supportprozesse – Themenschwerpunkte zur Ablaufoptimierung identifiziert und auf Einsparungspotenziale untersucht worden wären. Über umgesetzte Maßnahmen und Ergebnisse betreffend Gemeinkostenoptimierung wäre dem Aufsichtsrat im April 2009 berichtet worden. Eine ausgearbeitete umfassende Standortanalyse wäre dem Aufsichtsrat im Juni 2010 vorgestellt worden. Auf dieser Grundlage wäre die Standortentwicklung in strategischer und wirtschaftlicher Hinsicht weiter optimiert worden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die AIT in einer Aufsichtsratssitzung 2010 über im Jahr 2008 erzielte realisierte Einsparungen im Bereich der zentralen Verwaltung von rd. 1,8 Mill. EUR berichtete. Für das Jahr 2009 wurde die Fortsetzung der begonnenen Overhead- und Gemeinkostenoptimierungsmaßnahmen angekündigt und in der Leistungsvereinbarung 2009 mit dem BMVIT als Einzelziel vereinbart.

Weitere Einsparungen beabsichtigte die AIT, bei Standortkosten in Seibersdorf zu erzielen. Das Ergebnis der vom RH empfohlenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Raum- und Flächennutzungen mit Stärken- und Schwächenanalysen der jeweiligen Standorte war Gegenstand der dritten Aufsichtsratssitzung 2010.

11.2 Der RH sah aufgrund der Einsparungsbemühungen in diversen Gemeinkostenbereichen und der durchgeführten Standortanalyse seine Empfehlung teilweise umgesetzt. Er anerkannte die bereits realisierten

Wirtschaftliche Entwicklung

Einsparungen, empfahl jedoch, identifiziertes weiteres Einsparungspotenzial zu realisieren.

11.3 *Laut Stellungnahme der AIT sei das von der Geschäftsführung der Vorgängerorganisation (ARC) ermittelte Einsparungspotenzial für sie nicht nachvollziehbar. Weitere Einsparungen würden 2012 durch die Fusion einer Tochtergesellschaft in die Muttergesellschaft und die darauf folgende Einführung eines elektronischen Dokumentenmanagementsystems umgesetzt werden.*

11.4 Der RH bekräftigte, dass ungeachtet der Höhe des von der Geschäftsführung der damaligen Austrian Research Centers GmbH – ARC ermittelten Einsparungspotenzials weitere Maßnahmen zur Reduktion der Gemeinkosten zu setzen wären. Dies hätte nunmehr auf Grundlage neuerlicher Analysen der Gemeinkosten zu erfolgen.

Vollkostenrechnung

12.1 Der RH hatte der ARC in seinem Vorbericht empfohlen, eine Vollkostenrechnung einzuführen, um damit die volle Ergebnisverantwortlichkeit ihrer Geschäftsbereiche herbeizuführen.

Die Kostenrechnung der ARC war als mehrstufige Deckungsbeitragsrechnung mit einer tief gegliederten Kostenstellenstruktur und zahlreichen Profitcentern ausgebildet. Sie hatte jedoch kein Vollkostenergebnis auf Geschäftsbereichsebene ausgewiesen. Nach den damaligen Feststellungen waren bis 2006 rd. 3 Mill. EUR an jährlichen Verwaltungskosten unverteilt geblieben, die das jeweilige Gesamtergebnis der ARC belasteten.

Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, ab der Budgeterstellung für 2009 eine durchgehende Vollkostenrechnung realisiert zu haben.

Nach den nunmehrigen Feststellungen des RH wurden mit Budgetwirksamkeit von 2009 alle Gemeinkosten im Sinne der Vollkostenrechnung den Kostenträgern zugeordnet. Insbesondere wurden die zuvor nicht verteilten Gemeinkosten durch das neue Kostenrechnungs- und Stundensatzmodell in Sachgemeinkosten, Bereichsgemeinkosten und Verwaltungsgemeinkosten gegliedert. Die Voraussetzung dafür bildete eine einheitliche Projektzeiterfassung, eine Neugestaltung, Automatisierung und Vereinheitlichung des Konzernberichtswesens sowie die Implementierung automatisierter Schnittstellen.



Wirtschaftliche Entwicklung



AIT Austrian Institute of Technology GmbH;
Follow-up-Überprüfung

12.2 Die Empfehlung des RH, eine Vollkostenrechnung mit Ergebnisverantwortung und Aufteilung aller Verwaltungskosten einzurichten, wurde somit umgesetzt.

Auftragsforschung

13.1 Der RH hatte dem BMVIT und der ARC in seinem Vorbericht empfohlen, dass Generalversammlung und Aufsichtsrat der Gesellschaft eine grundsätzliche Entscheidung über Art und Umfang der Auftragsforschung treffen sollten.

Nach den damaligen Feststellungen hatte sich der Aufsichtsrat häufig mit dem Umfang und der Struktur der Auftragsforschung befasst, jedoch ohne konkretes Ergebnis.

Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, entsprechend der strategischen Ausrichtung ein Finanzierungsziel von 40 % Basisfinanzierung Bund, 30 % Cooperative Research (geförderte Forschung) und 30 % Contract Research (Auftragsforschung) geplant und von den Gremien beschlossen zu haben.

Der RH stellte nunmehr fest, dass in der Generalversammlung vom 5. August 2008 die Grundlage der gegenwärtigen strategischen Ausrichtung der AIT beschlossen wurde. Dabei wurde die im Nachfrageverfahren bereits mitgeteilte Aufteilung in 40 % Basisfinanzierung Bund, 30 % Cooperative Research (geförderte Forschung) und 30 % Contract Research (Auftragsforschung z.B. im Bereich der Methoden- und Toolentwicklung für Simulationen, der molekularen Diagnostik, der nachhaltigen Gebäudekomplexe und der Bildverarbeitung) beschlossen. Auch die beiden mit dem BMVIT abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen behandeln die strategische Aufteilung der Forschungstätigkeiten der Gesellschaft.

13.2 Die Empfehlung des RH wurde durch den Gesellschafterbeschluss und die Aufnahme der strategischen Aufteilung der Forschungstätigkeiten in die zwischen AIT und BMVIT abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen umgesetzt.

14.1 Der RH hatte der ARC in seinem Vorbericht empfohlen, ein Forschungsmarketing zur einheitlichen und professionellen Vermarktung der Auftragsforschungsarbeiten zu schaffen.

Die ARC hatte über keine detaillierten Analysen hinsichtlich der Kunden-, Projekt- und Ertragsstruktur der Auftragsforschung verfügt. Es hatte ein Key-Account-Management mit Analysen des Produkt- und

Wirtschaftliche Entwicklung

Kundenportfolios gefehlt. Jedes Geschäftsfeld hatte die Kundenakquisition und die Pflege der Kundenbeziehungen individuell betrieben, so dass keine systematische Marktbearbeitung erfolgte.

Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, entsprechend der strategischen Ausrichtung Verwertungsmodelle konzipiert zu haben, die zu einer möglichst effektiven Vermarktung der Forschungsergebnisse unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Marktmechanismen in den Tätigkeitsfeldern der fünf Departments führen würden. Voraussetzungen dafür wären durch Sicht- und Nutzbarmachen des vorhandenen Wissens in den Departments sowie durch Auf- und Ausbau der Kontaktpflege mit entsprechenden Verwertungspartnern geschaffen worden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass den unterschiedlichen Kundenstrukturen durch differenzierte Marktbearbeitungsstrategien der einzelnen Departments Rechnung getragen wurde. Die Departmentstrategien waren durch ihren gleichen Aufbau unternehmensintern vergleichbar und erlaubten damit einheitliche Vorgaben für ein Forschungsmarketing. Dadurch war das Fehlen eines Key-Account-Managements mit Analysen des Produkt- und Kundenportfolios (TZ 18 Vorbericht) behoben. In den Strategien wurden je nach Forschungsgebiet bzw. je nach Partnern unterschiedliche Verwertungsansätze und Tätigkeitsfelder formuliert.

Neben den vergleichbaren Departmentstrategien bestand eine weitere Gemeinsamkeit darin, dass – aufbauend auf einer Ist-Analyse des jeweiligen Departments – Schlüsselprojekte und entsprechendes Personal sowie die dazu erforderlichen strategischen Partner definiert wurden. Die Marktbearbeitungsstrategien finden nunmehr im Zuge der mehrjährigen Planung Eingang in die Gesamtstrategie und in weiterer Folge in die Gesamtsteuerung des Unternehmens. Nach Ansicht des RH gewährleistete die themen- und marktbezogene Ausrichtung die strukturierte Vermarktung von Auftragsforschungsarbeiten.

14.2 Die Empfehlung des RH wurde durch das von der AIT praktizierte Modell der Marktbearbeitung umgesetzt. Damit war sichergestellt, dass durch die themen- und marktbezogene Ausrichtung die professionelle Vermarktung der Auftragsforschungsarbeiten gewährleistet ist.

Sanierungsmaßnahmen

15.1 Der RH hatte der ARC in seinem Vorbericht empfohlen, durch massive ausgabenseitige Einsparungen, in erster Linie im Personalbereich, ihre rasche und nachhaltige Sanierung einzuleiten.

Nach den damaligen Feststellungen waren die finanziellen Rahmenbedingungen für eine Sanierung ihrer wirtschaftlichen Situation deutlich eingeschränkt gewesen. In den Jahren 2003 bis 2007 hatte die ARC nur leicht steigende Zuschüsse des Bundes vereinnahmen können. Ferner hatte die Auftragsforschung nur geringe Überschüsse geliefert, die kurz- und mittelfristig nicht erhöht werden konnten. Die Möglichkeiten von Einsparungen auf der Investitionsseite waren aufgrund eines schon vorhandenen Investitionsrückstaus von mindestens 10 Mill. EUR bis 15 Mill. EUR weitgehend ausgereizt gewesen. Weiters war die Reduktion bzw. der Wegfall von Fördermitteln in den kommenden Jahren absehbar gewesen.

Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass neben einer strategischen Positionierung und einer neuen organisatorischen Aufstellung auch die entsprechenden Sanierungsmaßnahmen eingeleitet und umgesetzt worden waren. Dies hätte sich auch bei der Entwicklung der AIT-Konzernergebnisse, die sich von einem Bilanzverlust von 7,85 Mill. EUR für 2007 auf einen Bilanzgewinn von 560.000 EUR für 2009 verbesserten, gezeigt.

Der RH stellte nunmehr fest, dass der Personalstand im AIT-Konzern seit 2007 von rd. 909,6 VBÄ auf rd. 874,1 VBÄ (Ende 2011) sank. Eine vom RH beauftragte Auswertung durch die AIT zeigte, dass die durchschnittlichen Steigerungen der Personalkosten im Zeitraum 2007 bis 2010 mit 2,2 % pro Jahr unter den bisherigen durchschnittlichen Steigerungsraten (durch Kollektivvertrag und Indexierungen) von 3,5 % pro Jahr lagen.

Mit der Abflachung der Personalkostensteigerung verbunden war eine deutliche Verbesserung des Konzernergebnisses. Der Bilanzgewinn wurde 2009 mit 600.000 EUR und 2010 mit 3,9 Mill. EUR ausgewiesen. Für 2011 erwartete die Gesellschaft einen Bilanzgewinn von 6,1 Mill. EUR. Zudem tätigte die AIT zahlreiche Restrukturierungsmaßnahmen, wie z.B. der Durchführung mehrerer Ausgliederungen (Ausgliederung der Research Studios, der ECHEM Kompetenzzentrum GmbH sowie weiterer Unternehmensgruppen der AIT). Diese Maßnahmen bewirkten bei der AIT eine von ihr bezifferte jährliche konzernweite Personalkosteneinsparung von rd. 6,94 Mill. EUR.

- 15.2** Der Empfehlung des RH wurde durch die Reduktion des Personalstands seit 2007 (damals rd. 909,6 VBÄ im Jahresdurchschnitt) zwar als Schritt in die richtige Richtung Rechnung getragen, dennoch wäre weiterhin Augenmerk auf ausgabenseitige Einsparungen, insbesondere im Personalbereich, zu legen, um die Nachhaltigkeit der Entwicklung sicherzustellen.

Wirtschaftliche Entwicklung

- 15.3** *Laut Stellungnahme der AIT seien bezüglich der Mengengerüste im Personalbereich keine weiteren Einsparungen zu erwarten, weil die AIT von ihrem Eigentümer einen Wachstumsauftrag erhalten habe; dieser könne naturgemäß nur über ein Wachstum auch im Personalbereich verwirklicht werden.*
- 15.4** Der RH vertrat die Ansicht, dass der Wachstumsauftrag durch die Eigentümer auch unter Ausnutzung vorhandener Kosteneinsparungs- und Synergiepotenziale erfüllt werden könne. Er verblieb bei seiner Empfehlung, auf vorhandenes ausgabenseitiges Einsparungspotenzial, insbesondere im Personalbereich, Augenmerk zu legen.

Personal

Entwicklung des Personalstands

- 16.1** Der RH hatte der ARC in seinem Vorbericht empfohlen, in Abstimmung mit der künftigen strategischen Ausrichtung restriktivere und zielgerichtete Personalvorgaben zu erstellen und zentrale Steuerungsmaßnahmen zu setzen.

Nach den damaligen Feststellungen war die Finanzierung des – infolge der 2004 gestarteten Technologieoffensive gestiegenen – Personalstands nach Projektende nicht dauerhaft gewährleistet gewesen. Personalentscheidungen waren dezentral auf Ebene der Bereiche getroffen worden.

Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass es entsprechend dem neu gestalteten Konzernplanungs- und Steuerungsprozess auch zu einer Neufestlegung der Personalprozesse, wie Personalanforderung, Personalsuche, Personaleinstellung, Vertragsänderungen u.Ä., gekommen sei. Die Einhaltung dieser Vorgaben wäre strikt einem Monitoring unterzogen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass in der AIT der Personalplanungsprozess ausgehend von der Ebene der Departments sowohl in quantitativer und qualitativer Hinsicht bottom-up erfolgte. Top-down-Vorgaben des Managements im Sinne einer Gesamtunternehmenssteuerung erfolgten für den überwiegenden Teil der im Konzern eingesetzten Berufsbilder und -gruppen. Quantitative Personalplanungselemente (z.B. Personalaufwand) wurden im Zuge der regelmäßig durchgeführten Mittelfristplanung einem zentralen Monitoring unterzogen.

Für die einzelnen Berufsgruppen definierte die AIT standardisierte Rollenbilder und Karrieremodelle. Ein umfassendes, schriftliches Personalplanungskonzept zur Quantifizierung der Zielvorgaben pro Rollenbild

wurde – wie die AIT argumentierte – wegen der für eine Forschungseinrichtung notwendigen Marktflexibilität nicht erstellt.

16.2 Die Empfehlung des RH wurde durch die Implementierung eines mit quantitativen und qualitativen Elementen versehenen Personalplanungsprozesses teilweise umgesetzt; noch offen waren die quantifizierten Zielvorgaben pro Rollenbild. Der RH empfahl daher der AIT eine Quantifizierung der Zielvorgaben pro Rollenbild im Rahmen ihres Personalplanungskonzepts.

16.3 *Laut Stellungnahme der AIT erfolge das Personalmanagement der AIT sehr stark über Themenmanagement. Diese Themen hätten eine begrenzte Lebensdauer, die sich stark an der Entwicklungsdynamik im entsprechenden Forschungsgebiet orientiere. Bei neu aufgegriffenen Themen würde typischerweise eine andere Personalqualifikation benötigt als in Forschungsbereichen mit Industriebezug.*

16.4 Der RH wies darauf hin, dass auch in sich dynamisch entwickelnden Themenbereichen Mindestkriterien in beruflichen Rollenbildern definiert werden können. Bei Änderungen der forschungs- und berufsspezifischen Umwelt wären die entsprechenden Bestandteile der Rollenbildbeschreibungen den sich wandelnden Rahmenbedingungen anzupassen.

Personalkosten

17.1 Der RH hatte der ARC in seinem Vorbericht empfohlen, die Dienstverträge mit Bezugs-Überzahlungen gegenüber dem Kollektivvertragslohn auf deren Angemessenheit zu überprüfen und gegebenenfalls Maßnahmen zur Senkung der Kosten zu veranlassen.

Nach den damaligen Feststellungen waren – auf Basis November 2007 – rd. 19,1 % der Mitarbeiter über dem Kollektivvertrag für die außeruniversitäre Forschung bezahlt worden. Bei 221 Beschäftigten hatten die Bezüge mehr als 30 % über dem jeweiligen Kollektivvertragslohn gelegen. Dies hatte rd. 60 % der Gesamtüberzahlung ausgemacht.

Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass in der Aufsichtsratssitzung vom 18. September 2009 über die Ergebnisse einer Gehaltsanalyse berichtet worden sei. Die Überzahlung gegenüber dem Kollektivvertrag wäre innerhalb der rechtlichen Möglichkeiten und Sachverhalte auf Einzelbasis erfolgt.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die AIT aufgrund der Empfehlung des RH im Jahr 2009 einen externen Berater zur Analyse der Gehaltsstrukturen im Konzern beauftragt hatte. In der dritten Aufsichtsratssit-

Personal

zung 2009 wurden die Ergebnisse präsentiert, wonach die Bandbreite der Gehälter marktkonform wäre. Eine interne Auswertung der AIT bezüglich der Gehaltsstruktur aller Konzernmitarbeiter ergab, dass die durchschnittlichen Überzahlungen seit Anfang 2008 rückläufig waren: von 18,5 % Anfang 2008 auf 16,4 % Anfang 2011. Der RH untersuchte die Einstufung der im Zeitraum Juli 2008 bis Juni 2011 neu eingetretenen 245 Mitarbeiter. Demnach waren vier Personen (1,6 %) mit mehr als 30 % gegenüber dem Kollektivvertrag eingestuft. Diese Überzahlungen machten rd. 5,7 % der Gesamtüberzahlungen dieser Gruppe aus.

- 17.2** Der RH sah aufgrund seiner im Zuge der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung durchgeführten Auswertung sowie der Auswertung der AIT eine Reduktion der Überzahlungen. Die Empfehlung wurde somit zwar umgesetzt, doch verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 15.

Freie Dienstnehmer

- 18.1** Der RH hatte der ARC in seinem Vorbericht empfohlen, durch verbindliche organisatorische Vorgaben sicherzustellen, dass künftig freie Dienstverträge nicht zur Kapazitätsaufstockung abgeschlossen werden und keine unbeabsichtigten regulären Dienstverhältnisse entstehen.

Die ARC hatte laufend auch freie Dienstnehmer beschäftigt. Sie nutzte dieses Instrument zur dauerhaften Erhöhung der Personalressourcen und bewirkte damit einen verdeckten laufenden Personalaufwand. Die rechtliche Problematik längerfristiger und wiederholter Beauftragungen freier Dienstnehmer sowie die damit verbundenen finanziellen Risikopotenziale hatte die ARC erst aufgrund der Geltendmachung von Ansprüchen eines Betroffenen erkannt.

Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, durch Neuregelung der Personalprozesse (Projektbezug und Vermeidung von Kettenverträgen) die organisatorischen Vorgaben gesetzeskonform zu erfüllen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass durch das Qualitätsmanagement der AIT in die personalspezifischen Prozessbeschreibungen Informationen und Handlungsanweisungen für die richtige Auswahl des geeigneten Dienstverhältnisses aufgenommen wurden. So wurden darin Abgrenzungskriterien zwischen Dienstvertrag, freiem Dienstvertrag und Werkvertrag definiert.

Weiters reduzierte die AIT die Anzahl der langfristig eingesetzten freien Dienstnehmer¹, um die Problematik längerfristiger und wiederhol-

¹ Dienstnehmer, welche zum Stichtag länger als ein Jahr im Konzern tätig waren

ter Beauftragungen freier Dienstnehmer weitgehend zu entschärfen. Beispielsweise konnte die Zahl langfristig eingesetzter freier Dienstnehmer auf Konzernebene seit Ende 2007 von 59 Personen auf nunmehr 23 Personen (Ende 2011) deutlich gesenkt werden. Verbunden mit der Senkung der Zahl freier Dienstnehmer war auch ein Absinken des Rückstellungsbedarfs von rd. 599.000 EUR Ende 2007 auf rd. 181.000 EUR Ende 2010.

18.2 Die Empfehlung des RH wurde durch die Erlassung entsprechender organisatorischer Regelungen und eine Reduktion der langfristig eingesetzten Dienstnehmer umgesetzt.

Auswahl der
Geschäftsführer

19.1 Der RH hatte der ARC und dem BMVIT in seinem Vorbericht empfohlen, zur nachvollziehbaren Dokumentation der Auswahlentscheidungen für Leitungsorgane die wesentlichen Unterlagen strukturiert aufzubewahren.

Nach den damaligen Feststellungen hatten sowohl das BMVIT als auch die ARC Unterlagen zur Auswahl und Bestellung der Geschäftsführer der ARC und ihrer Tochterunternehmen nur bruchstückhaft zur Verfügung stellen können.

Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass für die Zukunft eine strukturierte Archivierung der Auswahlentscheidungen für Leitungsorgane bei AIT-Tochtergesellschaften gewährleistet wäre. Das BMVIT teilte im Zuge des Nachfrageverfahrens mit, dass – soweit es bei den Auswahlentscheidungen eingebunden sei – die wesentlichen Unterlagen zur nachvollziehbaren Dokumentation der Auswahlentscheidungen für Leitungsorgane strukturiert aufbewahrt würden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass zwischenzeitig sowohl das BMVIT als auch die AIT die Unterlagen zur Dokumentation (z.B. Ausschreibung, Bewerbungen, Beurteilung) der Auswahlentscheidungen für die seit der früheren Gebarungüberprüfung bestellten Leitungsorgane in Papierform, in versperbaren Behältnissen, strukturiert und nachvollziehbar aufbewahrten.

19.2 Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Personal

Änderung eines Geschäftsführervertrags

20.1 Der RH hatte der ARC in seinem Vorbericht empfohlen, mit Besserstellungen verbundene Vertragsänderungen grundsätzlich erst nach Wirksamwerden des gesamten Vertrags anzuwenden.

Die ARC hatte für einen Geschäftsführer günstige Bezugsregelungen angewendet, obwohl die zugrundeliegende Änderung des Geschäftsführervertrags nicht rechtsgültig geworden war.

Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens zugesagt, mit Besserstellungen verbundene Vertragsänderungen erst nach dem Wirksamwerden des gesamten Vertrags anwenden zu wollen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass diesbezügliche Vorgangsweisen definiert wurden. Die Einhaltung dieser Bestimmungen war durch den RH nicht überprüfbar, weil im Zeitraum 2008 bis Mitte 2011 keine vom Vertragsinhalt abweichenden Besserstellungen gewährt wurden.

20.2 Die Empfehlung des RH wurde durch Änderung der Vorgaben umgesetzt, wenngleich noch kein Anwendungsfall eingetreten war.

Neugestaltung und Auflösung eines Dienstverhältnisses

21.1 Der RH hatte der ARC in seinem Vorbericht empfohlen, individuelle Gegebenheiten künftig bei der Ausgestaltung von Dienstverträgen zu berücksichtigen.

Die ARC hatte bei der vertraglichen Neugestaltung des Dienstverhältnisses eines ehemaligen Geschäftsführers eines Tochterunternehmens dessen Ambitionen nicht berücksichtigt, obwohl sie zumindest einem Geschäftsführer der ARC bekannt gewesen waren. Weiters war in diesem Vertrag die Möglichkeit der Kündigung durch den Dienstgeber erheblich eingeschränkt gewesen.

Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens zugesagt, in Hinkunft bei der Ausgestaltung von Dienstverträgen individuelle Gegebenheiten zu berücksichtigen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die AIT durch das Qualitätsmanagement in den personalspezifischen Prozessbeschreibungen zahlreiche Modelle definierte, die im Falle einer Abweichung vom Standarddienstvertrag im Anstellungsvertrag zu berücksichtigen waren. Gemäß dieser Regelungen waren individuelle Abweichungen an die Bewilligung der Geschäftsführung (bspw. die Genehmigung von anderen Tätigkeiten) bzw. des Aufsichtsrats gebunden.

- 21.2** Die Empfehlung des RH wurde insofern umgesetzt, als in den Prozessbeschreibungen zur Gestaltung der Dienstverträge Vorgaben zur Berücksichtigung individueller Gegebenheiten definiert sind.
- Auflösung eines Geschäftsführervertrags**
- 22.1** Der RH hatte der ARC in seinem Vorbericht empfohlen, durch vorausschauende und rechtskonforme Vertragsgestaltung die Kosten einer allfälligen vorzeitigen Vertragsauflösung möglichst niedrig zu halten.
- Die ARC hatte im Zusammenhang mit der Fusionierung mit einer Tochtergesellschaft den Vertrag des Geschäftsführers der Tochtergesellschaft bei gleichzeitiger Dienstfreistellung aufgelöst, ohne diesen für die Restlaufzeit des Vertrags im Konzern einzusetzen.
- Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens zugesagt, durch vorausschauende Vertragsgestaltung die Kosten allfälliger vorzeitiger Vertragsauflösungen möglichst niedrig zu halten.
- Der RH stellte nunmehr fest, dass mit einem im Jahr 2010 ausgeschiedenen Geschäftsführer letztlich trotz dessen Klagseinbringung über eine Zahlung von insgesamt rd. 164.000 EUR ein außergerichtlicher Vergleich über eine Zahlung von 50.000 EUR erreicht werden konnte. Dadurch gelang es der AIT, die Kosten der Vertragsauflösung möglichst niedrig zu halten.
- 22.2** Der RH stellte fest, dass die nunmehrigen Geschäftsführerverträge, wie in TZ 23 dargestellt, entsprechend der Vertragsschablonenverordnung abgeschlossen wurden und somit die Basis für eine vorausschauende und rechtskonforme Vertragsgestaltung gegeben war (außerordentliche Möglichkeit zur Kündigung vor Vertragsablauf unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist). Die Empfehlung des RH wurde hierdurch umgesetzt.
- Geschäftsführerverträge**
- 23.1** Der RH hatte der ARC in seinem Vorbericht empfohlen, die Verträge von Geschäftsführern ausnahmslos entsprechend der Vertragsschablonenverordnung zu gestalten.
- Nach den damaligen Feststellungen hatten Vertragselemente in den Werk- bzw. freien Dienstverträgen der Geschäftsführer nicht den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung entsprochen.
- Das BMVIT und die AIT hatten im Zuge des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass eine Genehmigungspflicht der entsprechenden Gremien für die von der AIT abgeschlossenen Geschäftsführerverträge hinsichtlich

Personal

Beteiligungsunternehmen bestünde. Bei der Bestellung von Leitungsorganen würde der geltenden Vertragsschablonenverordnung Rechnung getragen werden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass zur Vertragsgestaltung die Vertragsschablonenverordnung sowohl bei den Geschäftsführerverträgen für Beteiligungsunternehmen der AIT als auch bei den Geschäftsführerverträgen der AIT angewandt wurde (siehe TZ 22).

- 23.2** Die Empfehlung des RH wurde durch die der Vertragsschablonenverordnung entsprechende Vertragsgestaltung umgesetzt.



**AIT Austrian Institute of Technology GmbH;
Follow-up-Überprüfung**

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

24 Der RH stellte fest, dass das BMVIT und die Austrian Research Centers GmbH – ARC von 23 an sie gerichteten Empfehlungen 19 Empfehlungen umsetzten; vier Empfehlungen wurden teilweise verwirklicht.

Der RH hob folgende Empfehlungen an die AIT Austrian Institute of Technology GmbH hervor:

(1) Die Zusammenführung von operativem und strategischem Controlling wäre zu vertiefen. (TZ 8)

(2) Ungeachtet der Höhe des von der Geschäftsführung der damaligen Austrian Research Centers GmbH – ARC ermittelten Einsparungspotenzials wären auf Grundlage neuerlicher Analysen der Gemeinkosten weitere Maßnahmen zur Reduktion der Gemeinkosten zu setzen. (TZ 11)

(3) Auf ausgabenseitige Einsparungen, insbesondere im Personalbereich, wäre weiterhin Augenmerk zu legen. (TZ 15, 17)

(4) Es sollte eine Quantifizierung der Zielvorgaben pro Rollenbild im Rahmen des Personalplanungskonzepts der AIT Austrian Institute of Technology GmbH – unter Bedachtnahme auf sich wandelnde Rahmenbedingungen – erfolgen. (TZ 16)





ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**





BMVIT

ANHANG
Entscheidungsträger**AIT Austrian Institute of Technology GmbH (AIT)¹****Aufsichtsrat**

Vorsitzender	Dkfm. Dr. Hannes ANDROSCH (seit 16. Mai 2007)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Mag. Robert BÖHM (16. Mai 2007 bis 29. April 2009) Dr. August RESCHREITER (29. April 2009 bis 8. Mai 2012) Dr. Gerhard RIEMER (seit 25. Juli 2008) Mag. Marie KUBITSCHKEK (seit 8. Mai 2012)

Geschäftsführung

Dipl.-Ing. Erich GORNIK (1. April 2003 bis 31. März 2008)
Dipl.-Ing. Dr. Hans RINNHOFFER (1. Oktober 2006 bis 30. April 2008)
Dipl.-Ing. Anton PLIMON (seit 2. Juli 2008) ²
Dr. Wolfgang KNOLL (seit 1. Juli 2008) ²

¹ vormals „Austrian Research Center GmbH – ARC“

² interimistisch seit 1. April 2008





Bericht des Rechnungshofes

Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	220
Abkürzungsverzeichnis _____	221

BMWFJ**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Wirtschaft, Familie und Jugend****Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H**

Kurzfassung _____	223
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	234
Eigentümer- und Unternehmensstruktur _____	234
Unternehmenspolitik _____	236
Finanzwirtschaft _____	247
Treasury _____	255
Steuerung des Immobilienvermögens _____	260
Verwaltung des Immobilienvermögens _____	281
Betreuung des Immobilienvermögens _____	285
Personal _____	286
Klimarelevante Maßnahmen _____	289
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	293

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	297
--	-----

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Eigentümer- und Unternehmensstruktur (Stand Mai 2010) _____	235
Tabelle 1:	Gebärungsentwicklung der BIG (2006 bis 2010) _____	248
Tabelle 2:	Kapitalstruktur der BIG (2006 bis 2010) _____	249
Tabelle 3:	Konditionen der unterschiedlichen Finanzierungsinstrumente _____	252
Tabelle 4:	Entwicklung der Kosten für die Finanzierung der BIG (2006 bis 2010) _____	254
Tabelle 5:	Entwicklung der Mietflächen und der Umsatzerlöse des Assetmanagements (2006 bis 2010) _____	262
Tabelle 6:	Mietaußenstände zum 31.12. der Jahre 2006 bis 2010 _____	267
Abbildung 2:	Anzahl der Wirtschaftseinheiten mit negativem DB I (2006 bis 2010) _____	270
Abbildung 3:	Gesamtbetrag der von Wirtschaftseinheiten erzielten negativen DB I (2006 bis 2010) _____	271
Tabelle 7:	Leerstände bei Gebäuden nach Assetsegmenten (2009 und 2010) _____	276
Tabelle 8:	Kosten der Leerstände (2006 bis 2010) _____	277
Abbildung 4:	Objektstrategien für Leerstände (Jahresende 2010) _____	280
Abbildung 5:	Vertragsverhältnis zur BIG _____	283
Abbildung 6:	BIG-Objektgruppen (Anteil an der Gesamtanzahl) _____	285
Tabelle 9:	Entwicklung des Personalstands (2006 bis 2010) _____	286

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
BM...	Bundesministerium...
BMF	für Finanzen
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
Bundesimmobiliengesetz	Bundesgesetz, mit dem die Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes neu organisiert sowie über Bundesvermögen verfügt wird (Bundesimmobiliengesetz), BGBL. I Nr. 141/2000 i.d.g.F.
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CAD	Computer Aided Design
CO ₂	Kohlendioxid
DB	Deckungsbeitrag
EGT	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IMD	Immobilienmanagementgesellschaft des Bundes mbH
IT	Informationstechnologie
LIS	Leerstandsinformationssystem
m ²	Quadratmeter
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

Abkürzungen



Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend

Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H

Die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG) konnte die Eigenkapitalquote im Zeitraum 2006 bis 2010 von rd. 11 % auf rd. 14 % steigern. Der Personalstand stieg von 731,0 auf 774,8 Vollbeschäftigungsäquivalente; es fehlten allerdings in den Bereichen Verwaltung des Immobilienvermögens und Facility Service Kennzahlen für die Personalsteuerung. Die Gebäudemietflächen erhöhten sich in diesem Zeitraum von rd. 6,8 Mill. m² auf rd. 7,0 Mill. m². Gleichzeitig verringerte die BIG den Anteil der leerstehenden Gebäudemietflächen von rd. 4,7 % auf rd. 3,6 %. Längerfristig leerstehende Objekte unterlagen keiner systematischen Evaluierung der Objektstrategie.

Der BIG fehlte eine rollierende mehrjährige Wirtschaftsplanung zur Verfolgung mittelfristiger Ziele.

KURZFASSUNG

Ziel der Gebarungsüberprüfung

Ziel der Gebarungsüberprüfung der BIG war die Beurteilung der Aufgabenerfüllung gemäß Bundesimmobiliengesetz, der aus dem Bundesimmobiliengesetz abgeleiteten Unternehmensziele und -struktur, der Geschäftsentwicklung und der wirtschaftlichen Lage, der Geschäftsabläufe, der kaufmännischen Steuerung unter besonderer Beachtung der Leerstandsflächen und -kosten, der Aufgabenerfüllung der Gesellschaftsorgane und der Wahrnehmung der Eigentümerfunktion. (TZ 1)

Gesetzliche Grundlage und Unternehmensgegenstand

Rechtsgrundlage für die Neuorganisation der Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes war das im Jahr 2000 verlautbarte Bundesimmobiliengesetz. Dieses Gesetz sah zur Budgetkonsolidierung u.a. eine Schwerpunktsetzung bei strukturellen Maßnahmen – Evaluierung des öffentlichen Eigentums und Privatisierung von für die Zielerreichung nicht benötigtem Vermögen – vor. (TZ 3)

Kurzfassung

Unternehmensgegenstand der BIG war insbesondere:

- Bereitstellung von Raum für Bundeszwecke allein oder gemeinsam mit Dritten und zu diesem Zweck, unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse des Bundes;
- Erwerb, Nutzung, Verwaltung, Vermietung und Veräußerung von Liegenschaften, Räumlichkeiten und dinglichen Rechten, Errichtung und Erhaltung von Bauten, zentrale Gebäudebewirtschaftungsdienstleistungen für andere als Bundeszwecke; in Ansehung des gemeinschaftlichen Marktreglements (insbesondere Beihilfen-, Vergabe- und Wettbewerbsrecht) müssen die von der Gesellschaft für den Bund erbrachten Leistungen überwiegen;
- Erbringung von Hausverwaltungs- und Baubetreuungsleistungen;
- Verwertung von nicht vom Bund genutzten Liegenschaften und Liegenschaftsteilen. (TZ 3)

Die im § 4 Bundesimmobiliengesetz vorgesehenen Aufgaben der BIG umfassten u.a.:

- die Erfüllung ihrer Aufgaben vorrangig durch eigenes Personal oder durch Personal von Tochtergesellschaften der BIG, wobei ausdrücklich die Auslastung des Personals der Immobilienmanagementgesellschaft des Bundes mbH vorgesehen war;
- die Befriedigung des Raumbedarfs des Bundes zu marktkonformen Bedingungen;
- die jährliche Aktualisierung sämtlicher Gebäude- und Liegenschaftsdaten betreffend Bundesnutzungen sowie entgeltliche Zurverfügungstellung ihrer Einrichtungen und Infrastruktur für Optimierung und Beschaffung im Bereich Energie- und Raummanagement und
- die Verwertung von für Bundeszwecke nicht mehr benötigter Objekte. (TZ 3)

Strategische Ziele und Umsetzung

Das BMWFJ verabsäumte es bisher, im Einvernehmen mit dem BMF eine Grundsatzentscheidung über die mittel- bis langfristige Ausrichtung der BIG zu treffen. (TZ 4)

Das vom Aufsichtsrat der BIG im Herbst 2005 beschlossene langfristige Unternehmenskonzept „Strategie 2005 bis 2015“ umfasste acht inhaltlich formulierte Schwerpunkte. Konkrete quantifizierte Zielvorgaben fehlten ebenso wie eine regelmäßige Evaluierung der Maßnahmen im Hinblick auf die Zielerreichung. Die Steigerung der Eigenkapitalquote auf ein marktübliches Niveau zur Sicherung des Triple-A-Ratings wurde noch nicht vollständig erreicht; die Erreichung der Kapitalmarktfähigkeit konnte nicht verwirklicht werden. (TZ 4)

Die BIG unterlag einem Zielkonflikt, weil sie sich einerseits an den Grundsätzen einer marktgerechten Immobilienbewirtschaftung und der Tätigkeit einer auf Gewinn ausgerichteten Kapitalgesellschaft zu orientieren hatte, aber andererseits der Eigentümer Bund aus budgetären Erfordernissen Vorgaben (wie die Ausschüttung von Dividenden und die Auszahlung von Nachbesserungen) an die BIG stellte. (TZ 4)

Mittelfristplanungen

Der BIG fehlte eine rollierende mehrjährige Wirtschaftsplanung zur Verfolgung mittelfristiger Ziele. (TZ 6)

Konjunkturpaket

Die BIG versuchte, die Zielvorgaben zu einem von der Bundesregierung im Jahr 2008 initiierten Konjunkturpaket – Vorziehung von Instandhaltungen, Beschleunigung von Projekten bei Schulen, Universitäten und Justizgebäuden sowie thermische Sanierung von BIG-Objekten mit Bundesnutzung – mit einem möglichen Aufwand von 875 Mill. EUR (für 2009 und 2010) zu erreichen. Für die BIG ergab sich aus der Erfüllung des Konjunkturpakets bis Ende 2010 ein zusätzlicher Zinsaufwand für die Jahre 2009 und 2010 von insgesamt 10,4 Mill. EUR. (TZ 5)

Wahrnehmung der Organaufgaben und Beteiligungsverwaltung

Die gesetzlich vorgesehenen Kontrollstrukturen durch den Eigentümer und den Aufsichtsrat waren eingerichtet. Die BIG verpflichtete sich selbst, den Österreichischen Corporate Governance Kodex einzuhalten. (TZ 7)

Kurzfassung

Kapitalstruktur und Finanzierungsinstrumente

Die Kaufpreise für die vom Bund erworbenen Liegenschaften und die Bauprojekte finanzierte die BIG großteils mit Fremdmitteln. Während sich der Wert des Fremdkapitals im überprüften Zeitraum nur in geringem Ausmaß veränderte, verbesserten sich im Wesentlichen aus der Rücklage operativer Gewinne die Eigenkapitalquote von 11,04 % auf 13,97 % und der Nettoverschuldungsgrad. (TZ 9)

Kapitalstruktur der BIG (2006 bis 2010)					
	2006	2007	2008	2009	2010
	in %				
Eigenkapitalquote	11,04	12,03	13,86	14,70	13,97
Nettoverschuldungsgrad (Gearing)	718,17	636,57	542,31	495,10	512,21

Quelle: BIG, Jahresabschluss nach UGB

Eine Stärkung des Eigenkapitals aus dem operativen Geschäft führt langfristig zur Sicherstellung der gesetzlichen Aufgabenerfüllung der BIG sowie zu einer Verringerung der Zinsbelastung durch die verminderte Aufnahme von Fremdkapital. (TZ 9)

Ende 2009 schloss die BIG mit dem BMUKK eine Vereinbarung, mit der die Fälligkeitstermine aus Zahlungsverbindlichkeiten des Bundes geändert wurden. Wegen der hierfür notwendigen Kapitalaufnahme durch die BIG entstanden dem Bundeshaushalt nach den Berechnungen des RH jedenfalls höhere Aufwendungen im Ausmaß von 362.000 EUR. (TZ 10)

Die BIG wählte für ihre Geschäftstätigkeit eine Finanzierung, bei der das langfristig gebundene Vermögen grundsätzlich durch langfristiges Kapital gedeckt war. Die BIG setzte ihre finanziellen Sicherungsgeschäfte nicht zu spekulativen Zwecken ein, sah aber keine Beurteilung der finanziellen Auswirkungen während und nach der Laufzeit vor. (TZ 11)

Treasury

Das Treasury – die Aufnahme von Finanzschulden sowie das Liquiditäts- und das Risikomanagement – nahm die BIG selbständig und eigenverantwortlich wahr. (TZ 13)

Eine Übernahme von Finanzierungen ausgegliederter Rechtsträger durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur würde sich nach den Maastricht-Verbuchungsregeln negativ auf die Staatsschuldenquote auswirken, weil die Schulden der BIG den Schuldenstand der Republik Österreich erhöhen würden. Dies beträfe insbesondere die langfristigen Anleihen und Bankdarlehen, während kurzfristige Finanzierungen (bei unterjähriger Tilgung) sich nicht auf den Schuldenstand auswirken würden. (TZ 15)

Die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur verfügte gegenüber der BIG über deutlich bessere Finanzierungsbedingungen bei der Aufnahme von Schulden. Der Zinsvorteil für die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur belief sich sowohl im lang- als auch kurzfristigen Bereich bei den im Namen und auf Rechnung des Bundes durchgeführten Schuldaufnahmen auf zumindest 15 Basispunkte (0,15 %). (TZ 15)

Durch die Besorgung der Treasury-Geschäfte der BIG durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur könnten Synergiepotenziale im staatlichen Finanzmanagement genutzt werden. (TZ 16)

Steuerung des Immobilienvermögens

Die BIG führte im Jahr 2009 eine Aufteilung der Objekte (Wirtschaftseinheiten) nach ihrer wirtschaftlichen Funktion auf die vier Assetsegmente Schulen, Universitäten, Büro- und Spezialimmobilien sowie Sonderimmobilien durch. Das jeweilige als Profit Center eingerichtete Assetmanagement übernahm die wirtschaftliche Eigentümerfunktion mit der zentralen Aufgabe der langfristigen Wert- und Ertragsoptimierung der Objekte. (TZ 17)

Die BIG führte im Jahr 2010 ein Scoringmodell ein, anhand dessen alle Objekte in einer Datenbank erfasst, bewertet und in einer Matrix nach Marktattraktivität und Rendite eingeordnet wurden. Die Gewichtung des Objektzustands war entsprechend dem Nutzungscharakter zum Teil unterschiedlich. Ein mittel- bis langfristig notwendiger Instandhaltungs- und Instandsetzungsaufwand war in der Bewertung nicht berücksichtigt. Anschließend waren – beginnend mit 2011 – Objektstrategien für jedes einzelne Objekt zu entwickeln. (TZ 19)

Kurzfassung**Investitionsrechnung und Debitorenmanagement**

Die Basis für die Kalkulation der Mieten, soweit diese nicht bereits im Rahmen des Generalmietvertrags festgesetzt waren, bildete eine dynamische Investitionsrechnung nach der Kapitalwertmethode. Diese entsprach betriebswirtschaftlichen Standards und war geeignet, einen angemessenen, von der BIG zu erzielenden Mindestmietzinssatz zu kalkulieren. (TZ 20)

Maßgeblich für die Wirtschaftlichkeit eines Projekts war das Projektergebnis nach Steuern. Leistungen für den Geschäftsbereich Planen und Bauen (z.B. Baumanagement) waren sowohl in der Investitionsrechnung als auch in den Gemeinkosten enthalten. Im Prüfungszeitraum wurden 93 Projekte mit Netto-Errichtungskosten von 270 Mill. EUR den Nutzern übergeben und Schlussrechnungen erstellt. Keines der Projekte erzielte ein negatives wirtschaftliches Gesamtprojektergebnis. (TZ 20)

Der Anteil der – von verschiedenen Ursachen, wie z.B. budgetverrechnungstechnischen Gründen oder Auffassungsunterschieden in der Vertragsauslegung bedingten – Außenstände an den Umsatzerlösen der vier Assetsegmente bewegte sich in den Jahren 2006 bis 2010 zu Jahresende zwischen 1,82 % und 3,62 %. Der überwiegende Anteil der Außenstände war durch das BMUKK wegen nicht zeitgerechter Prüfung von Betriebskostenabrechnungen verursacht. (TZ 21)

Der von der BIG entwickelte Assetmanagement-Bericht fasste aus sämtlichen vorhandenen Datenquellen alle wesentlichen immobilienwirtschaftlichen Daten zusammen und war ein übersichtliches, aussagekräftiges und für die Tätigkeit des Assetmanagements wirkungsvolles und zweckmäßiges Instrument. Allerdings war der geplante Instandhaltungsaufwand lediglich zu 30 % bis 35 % den Kostenträgern (Wirtschaftseinheiten) zugeordnet. (TZ 23)

Deckungsbeitragsrechnung

Die BIG erstellte auf Ebene von Wirtschaftseinheiten eine Deckungsbeitragsrechnung. Zwischen 2006 und 2010 bestanden in den drei Segmenten Schule, Universitäten sowie Büro- und Spezialimmobilien insgesamt 1.150 Wirtschaftseinheiten, die in den fünf Jahren einen positiven Deckungsbeitrag I von 1.374,46 Mill. EUR erzielten. Dieser wirtschaftliche Erfolg wurde von 243 Wirtschaftseinheiten, die in den fünf Jahren zumindest in einem Jahr einen negativen Deckungsbeitrag I hatten, um 96,26 Mill. EUR vermindert. (TZ 24)

In den einzelnen Jahren wiesen zwischen 107 und 158 Wirtschaftseinheiten einen negativen Deckungsbeitrag I auf. Der Anteil des intensiver im Wettbewerb stehenden Segments Büro- und Spezialimmobilien am gesamten jährlichen negativen Deckungsbeitrag I lag zwischen 44,83 % und 78,73 %. (TZ 24)

Generalmietvertrag und Neuverträge

Über die mit dem Bundesimmobiliengesetz übertragenen Objekte schloss der damalige Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen mit der BIG einen Generalmietvertrag ab. Die auf unbestimmte Zeit abgeschlossenen Mietverhältnisse unterlagen grundsätzlich dem Mietrechtsgesetz und konnten von der Republik Österreich unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Jahr zum Ende eines jeden Monats gekündigt werden. Die BIG war hingegen zur Kündigung unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Jahr zum Ende eines jeden Monats nur aus wichtigen Gründen im Sinne des Mietrechtsgesetzes berechtigt. (TZ 25)

Für Neu-, Zu- und Umbauten sowie Generalsanierungen schloss die BIG Einzelmietverträge ab. Diese sahen in der Regel einen Kündigungsverzicht des Bestandnehmers für den Refinanzierungszeitraum vor. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren über rd. 14 % der Mietvertragsflächen Verträge mit Kündigungsverzicht abgeschlossen; eine lückenlose Erfassung der Vertragsflächen mit Kündigungsverzicht fehlte jedoch. Deren Anzahl soll sich nach Schätzungen der BIG aufgrund bereits abgeschlossener Verträge über noch nicht beendete Projekte in den nächsten Jahren auf rd. 17 % erhöhen. (TZ 25)

Erfassung von Leerständen

Die BIG erfasste aufgrund einer Empfehlung des RH, Reihe Bund 2003/4, ab 2007 die Leerstände in einer Datenbank unternehmensweit einheitlich und verfügte über ein Controlling im Bereich der Leerstände in Form regelmäßiger Berichte mit quantifizierten Auswertungen. (TZ 26)

Die flächenmäßigen Leerstände bei Gebäuden reduzierten sich von 2006 bis 2010 um über 18 %. Die Kosten der Leerstände verringerten sich in diesem Zeitraum um rd. 10 %. (TZ 27)

Kurzfassung

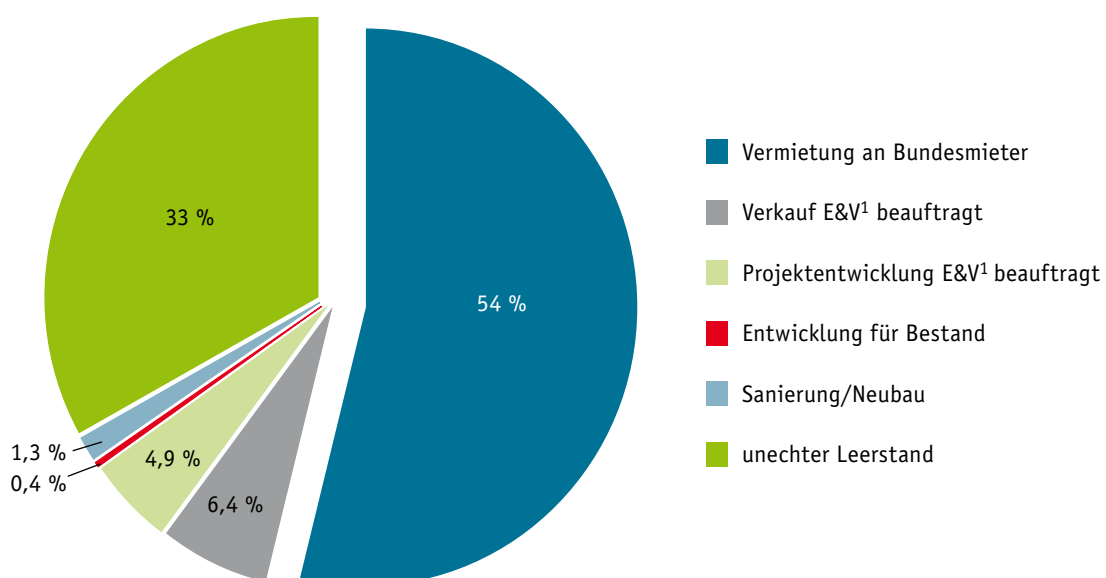
Leerstände bei Gebäuden nach Assetsegmenten (2009 und 2010)				
Assetsegment	2009		2010	
	Fläche in 1.000 m ²	Anteil an vermietbarer Fläche in %	Fläche in 1.000 m ²	Anteil an vermietbarer Fläche in %
Schulen	18,4	0,6	18,1	0,6
Universitäten	30,1	1,9	28,6	1,8
Büro- und Spezialimmobilien	227,0	9,1	200,2	8,0
Sonderimmobilien	7,5	34,9	4,6	24,6
Summe	283,0		251,5	

Quellen: RH; BIG

Die Leerstandskosten berücksichtigten nicht die während der Leerstandszeiten angefallenen Instandhaltungsaufwendungen. Zudem bestanden keine Aufzeichnungen über durch Leerstände entgangene Mieterträge. (TZ 27)

Die Objektstrategien für Leerstände bei den Gebäuden (gemessen an der Mietvertragsfläche) zum Jahresende 2010 zeigte das nachfolgende Bild (TZ 28):

Objektstrategien für Leerstände (Jahresende 2010)



¹ E&V = BIG Entwicklungs- und Verwertungs GmbH

Quelle: RH

Die BIG verfügte über ein Konzept zur systematischen Beurteilung der Nutzungsmöglichkeiten von Leerständen und setzte dieses durch die Erstellung von Objektstrategien um. Dieses Konzept enthielt aber – trotz eines überwiegenden Anteils von länger andauernden Leerständen von zwei Jahren und mehr – keine Vorgaben für eine regelmäßige Evaluierung der gewählten Objektstrategien, um diese gegebenenfalls an geänderte Rahmen- und Marktbedingungen anzupassen. (TZ 28)

Verwaltung und Betreuung des Immobilienvermögens

Die interne Kostentransparenz konnte durch die Einführung von Profit Centern wesentlich verbessert werden. (TZ 29, 34)

Mit anderen Gebietskörperschaften oder öffentlichen Stellen bestanden keine Kooperationen, um Synergien (z.B. gemeinsame Betreuung von Amtsgebäuden) erreichen zu können. (TZ 30)

Der Objektbestand war erst zu rd. 81 % in der CAD-Datenbank erfasst, die vollständige Vertragsbereinigung der Mietverhältnisse daher noch nicht erfolgt. Das BMWFJ forderte letztmalig 2003 die aktuellen Gebäude- und Liegenschaftsdaten an. (TZ 31)

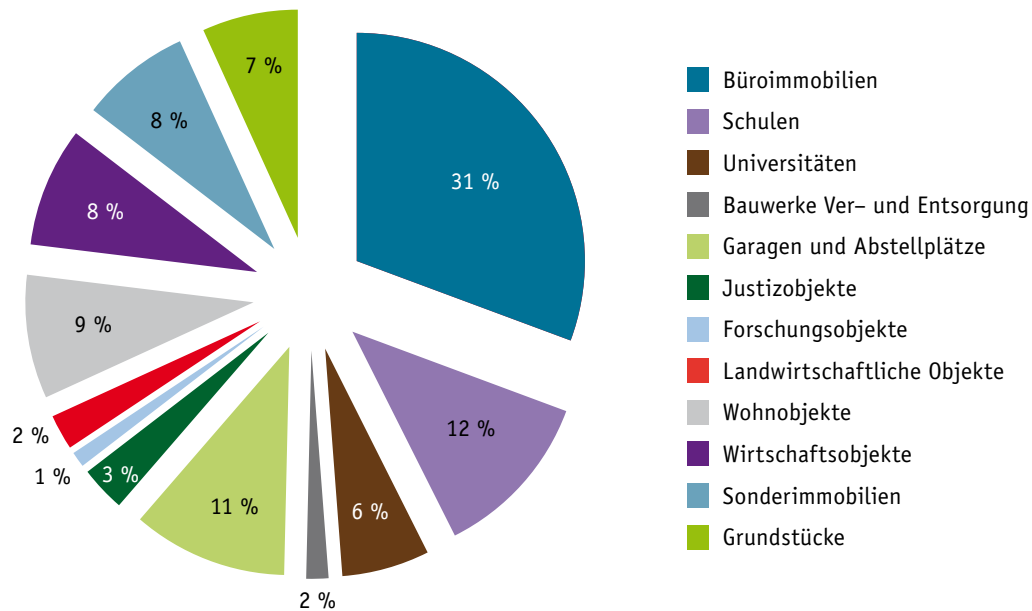
Erweiterung des Kundenkreises und Betreuungsportfolio

Der Anteil an Gebäude- und Liegenschaftsverwaltungen der BIG für Dritte – vornehmlich Bundesministerien – war als gering anzusehen. (TZ 32)

Das Betreuungsportfolio der BIG umfasste zu rd. 31 % Büroimmobilien, gefolgt von den Objektgruppen Schulen (12 %), Garagen/Abstellplätze (11 %), Wohnen (9 %), Wirtschaft (8 %), Sonderimmobilien (8 %), Grundstücke (7 %) und Universitäten (6 %). (TZ 33)

Kurzfassung

BIG-Objektgruppen (Anteil an der Gesamtanzahl)



Quellen: RH; BIG

Personalauslastung

Die BIG war dem Auftrag im Bundesimmobiliengesetz – Erfüllung ihrer Aufgaben vorrangig durch eigenes Personal oder durch Personal von Tochtergesellschaften der BIG – nachgekommen. (TZ 36)

Personalsteuerung

Die Steuerung der Personalressourcen in den Abteilungen Objektmanagement und Facility Service erfolgte erst ab 2010 bzw. 2009 über Deckungsbeitragsrechnungen; weitere Leistungskennzahlen waren nicht vorhanden. (TZ 37)

Energieeinspar-Contracting

Die BIG gab 2010 für Energieeinspar-Contracting-Maßnahmen rd. 3,75 Mill. EUR aus. Diese dafür aufgewendeten Mittel bezogen sich auf Maßnahmen, die sich innerhalb der Laufzeit der Contracting-Verträge von 10 Jahren nicht amortisieren konnten. Obwohl durch das Energieeinspar-Contracting jährlich Energiekosten von



Kurzfassung

BMW FJ

Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.

6,90 Mill. EUR und 40.000 Tonnen CO₂ bis 45.000 Tonnen CO₂ eingespart werden sollten, betrug die tatsächliche jährliche Einsparung im Jahr 2010 3,70 Mill. EUR an Energiekosten und 18.250 Tonnen CO₂. (TZ 38)

Die BIG verfügte über keine energetischen Planungsvorschriften, keine Energiebuchhaltung (außer bei „Contracting-Gebäuden“) sowie keine Daten über Energieverbräuche, was die Beurteilung des Erfolgs einer thermischen Gebäudesanierung massiv erschwerte. (TZ 39)

Kenndaten der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG)						
Eigentümer	Republik Österreich 100 %					
Stammkapital	226 Mill. EUR					
Rechtsgrundlage	Bundesgesetz, mit dem die Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes neu organisiert sowie über Bundesvermögen verfügt wird (Bundesimmobiliengesetz), BGBl. I Nr. 141/2000 i.d.g.F.					
Gebarung	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2006 – 2010
	in Mill. EUR					in %
Betriebsleistung	736,93	729,02	745,93	789,74	797,80	8,26
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	90,93	98,07	77,45	79,96	39,46	- 56,60
Jahresüberschuss	54,67	48,64	53,12	47,70	14,71	- 73,09
Bilanzsumme	4.228,72	4.207,34	4.222,45	4.304,34	4.635,97	9,63
operativer Cashflow	244,78	244,40	258,31	356,56	184,33	- 24,70
Mitarbeiter	Anzahl ¹					
	731,0	742,3	761,0	776,7	774,8	43,8

¹ Jahresdurchschnitt in Vollbeschäftigungsäquivalenten

Quelle: BIG, Jahresabschluss nach UGB

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte zwischen November 2010 und Februar 2011 die Gebarung der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG). Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2006 bis 2010.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Aufgabenerfüllung gemäß Bundesimmobiliengesetz, der aus dem Bundesimmobiliengesetz abgeleiteten Unternehmensziele und -struktur, der Geschäftsentwicklung und der wirtschaftlichen Lage, der Geschäftsabläufe, der kaufmännischen Steuerung unter besonderer Beachtung der Leerstandsflächen und -kosten, der Aufgabenerfüllung der Gesellschaftsorgane und der Wahrnehmung der Eigentümerfunktion.

Zu dem im November 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die BIG im Dezember 2011 und das BMWFJ im Jänner 2012 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an die BIG im Mai 2012; eine Gegenäußerung zur Stellungnahme des BMWFJ war nicht erforderlich.

**Eigentümer- und
Unternehmens-
struktur**

- 2 Die Eigentümer- und Unternehmensstruktur der BIG stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 1: Eigentümer- und Unternehmensstruktur (Stand Mai 2010)



Quellen: BIG; RH

Unternehmenspolitik

Gesetzliche Grundlage und Unternehmensgegenstand

- 3 (1) Rechtsgrundlage für die Neuorganisation der Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes war das am 29. Dezember 2000 verlautbarte – und seitdem mehrmals novellierte – Bundesimmobilien-gesetz.

Das Gesetz fußte auf dem damaligen Regierungsprogramm, welches zur Budgetkonsolidierung u.a. eine Schwerpunktsetzung bei strukturellen Maßnahmen – Evaluierung des öffentlichen Eigentums und Privatisierung von für die Zielerreichung nicht benötigtem Vermögen – vorsah.¹ Dementsprechend sollte eine Evaluierung des öffentlichen Eigentums durchgeführt und für die Zielerreichung nicht benötigtes Vermögen – allenfalls mit Auflagen – privatisiert werden. Die Umsetzung erfolgte in ihren Grundzügen durch:

- die Übertragung des Eigentums (Entgelt: 2.398,20 Mill. EUR in vier Tranchen) der in die Zuständigkeit des damaligen Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit fallenden Liegenschaften des Bundes an die BIG – sofern es sich nicht um ausgewählte historische Objekte handelte, für welche die nunmehrige neue „Burghauptmannschaft Österreich“ zuständig war;
- Begründung von Mietverhältnissen des Bundes an den erworbenen Liegenschaften im Ausmaß der bestehenden Nutzung;
- Einbringung der betriebsähnlichen Einrichtung „Bundesgebäudeverwaltung Österreich“ in eine neu zu gründende Tochtergesellschaft der BIG, die Immobilienmanagementgesellschaft des Bundes mbH (IMB), per 1. Jänner 2001.

(2) Unternehmensgegenstand der BIG war gemäß dem Gesellschaftsvertrag insbesondere:

- Bereitstellung von Raum für Bundeszwecke allein oder gemeinsam mit Dritten und zu diesem Zweck, unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse des Bundes;

¹ Für die Verwaltung von Bauten und Liegenschaften war vorher neben dem historisch gewachsenen Konglomerat von rd. 30 nachgeordneten Dienststellen auch die BIG, die 1992 u.a. mit dem Unternehmenszweck betreffend des Erwerbs bundeseigener Mietwohngebäuden mit anschließendem Verkauf an die jeweiligen Mieter zum Verkehrswert errichtet worden war, zuständig.

- Erwerb, Nutzung, Verwaltung, Vermietung und Veräußerung von Liegenschaften, Räumlichkeiten und dinglichen Rechten, Errichtung und Erhaltung von Bauten, zentrale Gebäudebewirtschaftungsdienstleistungen für andere als Bundeszwecke; in Ansehung des gemeinschaftsrechtlichen Marktreglements (insbesondere Beihilfen-, Vergabe- und Wettbewerbsrecht) müssen die von der Gesellschaft für den Bund erbrachten Leistungen überwiegen;
- Erbringung von Hausverwaltungs- und Baubetreuungsleistungen;
- Verwertung von nicht vom Bund genutzten Liegenschaften und Liegenschaftsteilen.

(3) Die im § 4 Bundesimmobiliengesetz vorgesehenen Aufgaben der BIG umfassten u.a.:

- die Erfüllung ihrer Aufgaben vorrangig durch eigenes Personal oder durch Personal von Tochtergesellschaften der BIG, wobei ausdrücklich die Auslastung des Personals der IMB vorgesehen war (siehe TZ 36);
- die Befriedigung des Raumbedarfs des Bundes zu marktkonformen Bedingungen (siehe TZ 4);
- die jährliche Aktualisierung sämtlicher Gebäude- und Liegenschaftsdaten betreffend Bundesnutzungen sowie entgeltliche Zurverfügungstellung ihrer Einrichtungen und Infrastruktur für Optimierung und Beschaffung im Bereich Energie- und Raummanagement (siehe TZ 4) und
- die Verwertung von für Bundeszwecke nicht mehr benötigten Objekten (siehe TZ 4).

Strategische Ziele
und Umsetzung

4.1 Der Aufsichtsrat der BIG hatte im Herbst 2005 ein von einem Berater erstelltes langfristiges Unternehmenskonzept „Strategie 2005 bis 2015“ genehmigt; dieses umfasste acht inhaltlich formulierte Schwerpunkte als Zielvorgaben. Konkrete quantifizierte Zielvorgaben fehlten ebenso wie die Durchführung regelmäßiger Evaluierungen der Wirkung der einzelnen Maßnahmen im Hinblick auf die Zielerreichung. Im Folgenden werden jeweils die gesetzten Ziele und diesbezügliche wesentliche Maßnahmen der BIG gegenübergestellt:

Unternehmenspolitik

- (1) Durch entsprechende Anpassungen in der Ablauforganisation sollten die Prozesse optimiert werden.

Die BIG setzte Maßnahmen bei der Anpassung der Prozesse, bei der Weiterentwicklung des IT-Instrumentariums und bei der Anpassung der Aufbauorganisation sowie der Konzernstruktur. Weiters führte sie im Jahr 2009 Profit Center ein (siehe TZ 17, 29 und 34).

- (2) Wertorientierte Investitionen sollten auf langfristig für Vermietung vorgesehene Flächen und Objekte konzentriert werden; so sollte ein nachhaltiges Wachstum des Cashflow sichergestellt werden.

2009 wurden die Liegenschaften entsprechend ihrer Nutzungsart – Schulen, Universitäten, Büro- und Spezialimmobilien (für spezifische Zwecke eines Bundesmieters, wie Justizanstalten, Polizeidienststellen etc.) sowie Sonderimmobilien – in Assetsegmente eingeteilt.

Organisatorisch wurde zur wirtschaftlichen Betreuung für jedes Segment ein entsprechendes Assetmanagement eingerichtet. Unter anderem wurden auch Arbeiten an Objektstrategien aufgenommen (siehe TZ 19).

- (3) Die BIG sollte sich auf Maßnahmen zur Entwicklung und Verwertung von Immobilien aus ehemaliger Bundesnutzung konzentrieren. Ausgehend von verschiedenen Analysen des eigenen Bestands und des künftigen Bedarfs des Bundes sollten geeignete Liegenschaften identifiziert werden. Als Verwertungsalternativen waren die Vermietung an Bundesnutzer, soweit sich dies wirtschaftlich darstellen ließ, oder der Verkauf an Dritte vorgesehen.

Die BIG lagerte ihre Projektentwicklung und –verwertung in ihre Tochtergesellschaft BIG Entwicklungs- und Verwertungs GmbH aus. Bei Liegenschaften mit hohem Potenzial und geringem Risiko (gute Marktlagen) erfolgte die Umsetzung in eigenen Projektgesellschaften. Bei Projekten mit erhöhtem Risiko setzte die BIG lediglich erste Entwicklungsschritte (Widmung, Bebauungsstudien) zur Wertsteigerung.

- (4) Die BIG sollte zu „dem Immobilienunternehmen für den Bund“ (über „anorganisches Wachstum“ im nicht ursprünglichen Kernbereich sowohl durch langfristige Mietverträge als auch durch Übernahme weiterer Liegenschaften) aufgebaut werden. Dies umfasste die Planungs- und Baukompetenz, Portfoliomanagement und –optimierung der Liegenschaften sowie die Standortplanung. Weiters lag

ein Schwerpunkt auf der Steigerung der Dienstleistungsfunktion des Objektmanagements.

Zur Sicherung und Weiterentwicklung der Bauqualität bediente sich die BIG eines Architekturbeirats. Laut BIG schloss sie eine Reihe langfristiger Mietverträge (unbefristet oder mit Kündigungsvorzicht bis zu 30 Jahren) ab und erhielt Aufträge zur Abwicklung von Mieterinvestitionen und zur Hausverwaltung. Bei nur 7 % der im Fremdeigentum stehenden Objekte nahm die BIG die Gebäude- und Liegenschaftsverwaltungen wahr (siehe TZ 32).

- (5) In ihrem Kerngeschäft war ein „organisches Wachstum“ sicherzustellen. Dies sollte durch Ausweitung der Dienstleistungen in den Kernsegmenten der BIG und durch Erweiterung des Portfolios um neue Einzelobjekte in den vorhandenen Geschäftsfeldern erzielt werden; vorhandene Kunden waren zu halten, aber auch neue potenzielle Kunden (Gemeinden und Länder) sollten gewonnen werden.

Die BIG erarbeitete ein Dienstleistungskonzept „BIG DL für Gemeinden, Städte und Länder“ für Städte- und Gemeindetage; dies sollte im April/Mai 2011 fertiggestellt werden und lag Ende der Gebärungsüberprüfung noch nicht vor.

- (6) Das Erschließen neuer Märkte bildete einen weiteren Ansatzpunkt für „anorganisches Wachstum“. Gedacht war dabei an die mittelfristige Übernahme von Immobilienpaketen, die sich im Eigentum der öffentlichen Hand (Bund, Länder und Gemeinden) oder im Eigentum von Gesellschaften, die von der öffentlichen Hand beherrscht wurden, befanden.

Die BIG erstellte Ende 2009 eine interne Analyse über die Eignung zum Ankauf oder Abtausch der Immobilienbestände des Bundes bzw. bundesnaher Gesellschaften; nach ersten Gesprächen mit den betroffenen Ressorts wurden die jeweiligen Ansätze nicht umgesetzt, von einer weitergehenden Evaluierung sah die BIG ab. Verschiedene Projekte blieben für die BIG erfolglos.

- (7) Die Eigenkapitalquote der BIG sollte auf marktübliches Niveau gesteigert werden, um das Triple-A-Rating der BIG zu sichern. Eine 2007 für den gesamten Konzern erstellte „Vorschaurechnung 2008–2016“ sah eine Steigerung der Eigenkapitalquote von 12,5 % (Forecast 2006) auf 14,9 % (2010) bzw. 18,5 % (2016) vor.

Unternehmenspolitik

Einer Bewertung der BIG durch eine Rating-Agentur zur Sicherung des Triple-A-Ratings der BIG lagen einerseits die 100 %ige Eigentümerschaft der Republik Österreich und andererseits die Mieterstruktur (ebenfalls Bund) zugrunde. Die Rating-Agentur ging davon aus, dass die BIG ihre Erlöse stabil halten könne und ihre Kostenstruktur nachhaltig vorhersehbar wäre. Der im Zusammenhang mit Vermögensakquisitionen im Bereich Universitäten und Schulen anfallende Schuldendienst sollte durch operative Erlöse und in gewissem Maße durch Refinanzierungen gesichert sein.

Die BIG selbst hatte letztmalig im Jahr 2006 für das Geschäftsjahr 2005 eine Gewinnausschüttung in Höhe von 14 Mill. EUR an den Bund zu leisten. Sie verzeichnete daher in ihren Einzelabschlüssen eine Steigerung ihrer Eigenkapitalquote von 11,04 % (2006) auf 13,97 % (2010).

- (8) Entsprechend den Intentionen des Regierungsprogramms 2000 war als Voraussetzung für mögliche Privatisierungen die Kapitalmarktfähigkeit der BIG bis zum Jahr 2010 zu erreichen.

Die BIG hatte durch eine Reihe vorbereitender Maßnahmen, wie die Anpassung der Organisationsstruktur, Einrichtung eines Berichtswesens, Quartalsgesprächen und der Profit Center Struktur, weiters die Entwicklung eines unternehmensweiten Risikomanagements und die freiwillige Anlehnung an den Österreichischen Corporate Governance Codex grundsätzliche Weichenstellungen zur Erreichung dieses Ziels ergriffen. Zwei von der BIG in Auftrag gegebene Studien ergaben jedoch, dass eine frühest mögliche Umsetzung für das Jahr 2012 machbar war.

Seit dem Sommer 2007 begann die Geschäftsführung der BIG insbesondere Überlegungen zur Sicherung der Eigenkapitalquote sowie betreffend die Ausschüttung von Dividenden anzustellen. Im Budgetkapitel Dividenden des damaligen BMWA waren für die Jahre 2007 30 Mill. EUR und 2008 20 Mill. EUR als Einnahmen des Bundes angeführt. Im März 2009 stellte das BMF Anforderungen aus Nachbesserungen (Ablieferung eines beim Verkauf von Liegenschaften im Vergleich zur Einbringung 2000 erzielten Mehrwerts an den Bund) aus zu tätigen Verkäufen in Höhe von 9,5 Mill. EUR für das Jahr 2009 und in Höhe von 6,5 Mill. EUR für das Jahr 2010. Die BIG setzte sich mit dem Konfliktpotenzial zwischen den Zielsetzungen „Sicherstellung günstiger Mieten für den Bund“ und „Abführung wirtschaftlicher Ergebnisse/Gewinne“ auseinander.

Der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend erteilte Mitte Oktober 2009 der BIG den Auftrag, weitergehende Untersuchungen zur Herstellung der Kapitalmarktfähigkeit anzustellen, ohne eine konkrete Zielrichtung vorzugeben. Ausgeschlossen war eine Privatisierung von Schulen und Universitäten, wodurch das privatisierungsfähige Portfolio weit unter 50 % sank; die BIG hielt hierzu fest, dass es einer klaren Strategie hinsichtlich des von der BIG verwalteten Restportfolios bedürfe. Ende Jänner 2010 erstattete die BIG einen Bericht an den Bundesminister, der folgende Themen behandelte:

- Prioritätenreihung der in Betracht zu ziehenden Immobilien,
- Art der Beteiligung (strategischer Investor oder Börsegang),
- Einschätzung des Marktumfelds in den nächsten 12 Monaten und
- Zeitplan.

In der Folge unterblieben die für den Bundesminister vorgesehene Präsentation und eine weitere Verfolgung des Vorhabens.

4.2 Der RH stellte fest, dass die BIG mit ihrem Strategiekonzept die Einleitung und die Durchführung umfangreicher Maßnahmen zur Erfüllung der im § 4 Abs. 2 bis 4 Bundesimmobiliengesetz vorgesehenen Aufgaben geschaffen hatte.

Der RH hielt jedoch fest, dass grundsätzlich Ziele vorhanden waren, aber konkrete quantifizierte Zielvorgaben und eine regelmäßige Evaluierung der Maßnahmen im Hinblick auf die Zielerreichung fehlten. Insbesondere stellte der RH fest, dass das Erschließen neuer Märkte bisher erfolglos blieb, die Steigerung der Eigenkapitalquote auf ein marktübliches Niveau zur Sicherung des Triple-A-Ratings noch nicht vollständig erreicht wurde sowie die Erreichung der Kapitalmarktfähigkeit nicht verwirklicht werden konnte.

Weiters wies der RH auf einen Zielkonflikt in der BIG hin, weil sich die BIG einerseits an den Grundsätzen einer marktgerechten Immobilienbewirtschaftung und der Tätigkeit einer auf Gewinn ausgerichteten Kapitalgesellschaft zu orientieren hatte, aber andererseits der Eigentümer Bund aus budgetären Erfordernissen Vorgaben (wie die Ausschüttung von Dividenden und die Auszahlung von Nachbesserungen) an die BIG stellte.

Der RH empfahl der BIG, zur Nachverfolgung des Zielerreichungsgrads ihres Strategiekonzepts eine möglichst quantitative Formulie-

Unternehmenspolitik

zung der Zielvorgaben sowie eine Evaluierung der einzelnen daraus abgeleiteten Maßnahmen und eine regelmäßige Bewertung der Zielerreichung vorzunehmen.

Dem BMWFJ als Eigentümer der BIG empfahl der RH, im Einvernehmen mit dem BMF eine Grundsatzentscheidung über die mittel- bis langfristige Ausrichtung der BIG zu treffen.

- 4.3** *Laut Stellungnahme der BIG sei im Sommer 2011 in der BIG ein integrierter Strategie- und Planungsprozess begonnen worden, der ab dem Jahr 2012 sukzessive implementiert werde. Die zukünftige integrierte Strategieentwicklung vernetze und verbinde die zentralen Zugänge im Rahmen der Zukunftsgestaltung des Unternehmens zu einem abgestimmten Strategieentwicklungsprozess. Konkret seien dies die strategische Orientierung, das Budget und die Zielvereinbarungen. Ziel sei, eine abgestimmte Strategie gemeinsam mit der zweiten Führungsebene in einem permanenten Prozess jeweils für die nächsten drei bis fünf Jahre und konkrete Maßnahmenpakete für jeweils ein Jahr zu erarbeiten, diese jährlich zu beurteilen und nach zu schärfen.*

Durch diesen integrierten Strategie- und Planungsprozess werde es daher zukünftig konkrete strategische Zielvorgaben und eine regelmäßige Evaluierung der Maßnahmen im Hinblick auf die Zielerreichung geben.

Das BMWFJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Rahmen für die Unternehmensstrategie der BIG im Bundesimmobiliengesetz festgelegt worden sei; in diesem Rahmen sei auch die Strategie 2005 bis 2015 entwickelt worden. Das BMWFJ verwies weiters auf den vom RH festgestellten Zielkonflikt hinsichtlich der Stellung des Bundes einerseits als Eigentümer der BIG und andererseits als Mieter sowie auf die Besonderheit des Portfolios der Liegenschaften, die nur zu einem geringen Teil drittmarktfähig seien.

Eine Entscheidung über die Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen sei durch die in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 eingetretene Volatilität der Märkte verunmöglicht geworden, so dass nur Richtungsentscheidungen über die weitere Vertiefung der relevanten Strategiebereiche getroffen hätten werden können.

Im September 2011 habe der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend die für die weitere Umsetzung des Strategiekonzepts und die weitere Vorgangsweise erforderlichen Entscheidungen des Eigentümers endgültig getroffen:

- Eine Privatisierung werde derzeit nicht weiterverfolgt,*

- eine Portfolioorientierte Unternehmensstrategie und Unternehmensstruktur werde weiterverfolgt,
- die marktwirtschaftliche Ausrichtung des Unternehmens stehe im Vordergrund,
- nachhaltige Wertsteigerung durch Behalten nicht mehr benötigter Objekte anstatt einer Veräußerung (Wachstumsstrategie),
- Verkauf nur von solchen Objekten, die nicht zum Kerngeschäft der BIG passen und
- Option eines gesellschaftsrechtlich getrennt geführten Bereichs der marktfähigen Liegenschaften (vorrangig Bürogebäude).

Allfällige Änderungen der mittel- und langfristigen Ausrichtung der BIG und die hierfür erforderlichen Änderungen des Bundesimmobiliengesetzes würden mit dem BMF im Rahmen des Strategieprozesses zur Schuldenbremse auch vor dem Hintergrund der gesamtheitlichen Effekte abgeklärt werden. Der Empfehlung des RH würde daher weitest möglich Rechnung getragen.

Konjunkturpaket

5.1 Zusätzlich zu den vom Aufsichtsrat genehmigten strategischen Vorgaben war die BIG in dem im Jahr 2008 von der Bundesregierung initiierten Konjunkturpaket in den Bereichen

- 1) Vorziehung von Instandhaltungen,
- 2) Beschleunigung von Projekten bei Schulen, Universitäten und Justizgebäuden sowie
- 3) thermische Sanierung von BIG-Objekten mit Bundesnutzung

angesprochen. Die BIG errechnete aus diesen drei Bereichen einen möglichen Aufwand von 355 Mill. EUR (für 2009) und von 520 Mill. EUR (für 2010) bzw. bezifferte den zusätzlichen Zinsaufwand mit rd. 7 Mill. EUR pro Jahr (Grobschätzung).

Im alleinigen Einflussbereich der BIG lagen nur die vorgezogenen Instandhaltungsmaßnahmen, die anderen Maßnahmen konnten nur bei entsprechenden Vertragsabschlüssen der Mieter umgesetzt werden; dies war von der Zuteilung der nötigen Budgetmittel an die Ressorts abhängig.

Unternehmenspolitik

(1) Bei der Umsetzung der Instandhaltungsmaßnahmen konnte die BIG ihr Ziel – 35 Mill. EUR Volumen im Jahr 2009 und 45 Mill. EUR für 2010 – nicht zur Gänze erreichen; Ende 2010 hatte die BIG rd. 77 Mill. EUR beauftragt (Ende März 2011 rd. 77,5 Mill. EUR).

(2) Bei der Beschleunigung der Projekte traten aufgrund interner Prioritätensetzung der Ressorts Verzögerungen bei der Umsetzung des Ziels – 495 Mill. EUR – auf. Ende 2010 waren rd. 462,2 Mill. EUR an Bau- und Planungsleistungen beauftragt (Ende März 2011 rd. 498 Mill. EUR).

(3) Für die thermische Sanierung standen den Ressorts keine explizit gebundenen Budgetmittel zur Verfügung; es bestand daher nur bedingtes Interesse an solchen Baumaßnahmen.

Als Anreiz zur weiteren Forcierung der thermischen Sanierung bot die BIG ihren Bundesmietern zusätzlich

- eine Kostenbeteiligung von 30 % bei rein thermischen Sanierungen und von 100 % bei Kleinmaßnahmen bis zu insgesamt 7 Mill. EUR sowie
- die Verwendung des Jahresüberschusses aus dem Geschäftsjahr 2009 in Höhe von 47,70 Mill. EUR an.

Aus diesem Zusatzangebot der BIG zur Forcierung der thermischen Sanierung wurden bis Ende 2010 erst 14,19 Mill. EUR vergeben.

Die Umsetzung der thermischen Sanierung erfolgte 2009/2010 nicht im ursprünglich angenommenen Ausmaß (300 Mill. EUR). Ende 2010 war ein Volumen von insgesamt rd. 85 Mill. EUR beauftragt (Ende März 2011 rd. 94 Mill. EUR).

Bis Ende 2010 fielen infolge des Konjunkturpakets an tatsächlichem zusätzlichem Zinsaufwand für die Jahre 2009 und 2010 insgesamt 10,4 Mill. EUR an.

5.2 Der RH stellte fest, dass die BIG das bei der Umsetzung der Instandhaltungsmaßnahmen selbst gesetzte Ziel für die Jahre 2009 und 2010 nicht zur Gänze erreicht hatte.

Er hielt fest, dass sich für die BIG aus dem Konjunkturpaket zusätzliche Belastungen durch einen Zinsaufwand in Höhe von 10,4 Mill. EUR in den Jahren 2009 und 2010 ergaben.

5.3 *Laut Stellungnahme der BIG seien im Zuge einer internen Evaluierung über die geplante Vorziehung Instandhaltungsinvestitionen in Höhe von 80 Mill. EUR (2009 und 2010) ermittelt worden, die – ohne Angabe, ob es sich um Netto- oder Bruttobeträge handelte – Eingang in den Ministerratsbeschluss vom 18. Dezember 2008 gefunden hätten. Die Beauftragungen von Instandhaltungsmaßnahmen würden in der BIG wegen der unechten Steuerbefreiung der meisten Mietverträge brutto geplant; Ende 2010 seien diese bei ca. 92 Mill. EUR brutto (ca. 77 Mill. EUR netto) gelegen. Die BIG habe damit aus ihrer Sicht das selbst gesteckte Ziel erreicht.*

Mittelfristplanungen

6.1 Die BIG erstellte im überprüften Zeitraum 2006 bis 2010 keine kontinuierlichen Mittelfristplanungen. Dem Aufsichtsrat lagen die folgenden Informationen vor:

- im Dezember 2006 gemeinsam mit der Jahresvorschau 2007 eine Konzernvorschau bis 2016 anhand einer nur wenige Seiten umfassenden Präsentation;
- im März 2009 anlässlich des Jahresgesprächs mit der Ratingagentur eine dabei verwendete 10-Jahres-Vorschau;
- im Dezember 2009 eine Budgetpräsentation für die Jahre 2010 bis 2014; Anlass war ein außerordentlicher Finanzierungsbedarf in den Jahren 2010 bis 2013 u.a. wegen des Konjunkturpakets, aber auch wegen der Endfälligkeit einer Anleihe sowie wegen weiterer Projekte.

6.2 Der RH hielt fest, dass der BIG eine rollierende mehrjährige Wirtschaftsplanung zur Verfolgung mittelfristiger Ziele fehlte.

Der RH empfahl der BIG, eine rollierende mehrjährige Wirtschaftsplanung zur Verfolgung der strategischen Zielsetzungen einzurichten und dem Aufsichtsrat zur Genehmigung vorzulegen.

6.3 *Laut Stellungnahme der BIG erstelle sie seit Herbst 2009 einmal im Jahr eine Fünfjahresplanung je Segment, die zu einem Gesamtergebnis zusammengeführt würde. Dazu gäbe es ausführliche Managementberichte. Durch die Einführung des integrierten Strategie- und Planungsprozesses, an dem derzeit gearbeitet würde, werde sich die Qualität der Mehrjahresplanung dadurch erhöhen, dass die aus der Strategie abgeleiteten Ziele und die daraus resultierenden Maßnahmen zur Zielerreichung in die Planung einfließen würden.*

Unternehmenspolitik

Wahrnehmung der
Organaufgaben und
Beteiligungsverwal-
tung

7.1 Die Geschäftsführung der BIG hielt in den regelmäßigen und anlassbezogenen Sitzungen des Aufsichtsrats bzw. in den zu den Umlaufbeschlüssen des Aufsichtsrats vorgelegten Unterlagen die diesbezüglichen formalen Bestimmungen des GmbH-Gesetzes ein.

Im Juni 2008 diskutierte der Aufsichtsrat die praktikable Umsetzung der formellen Gesetzesbestimmungen des Unternehmensrechtsänderungsgesetzes 2008 (BGBl. I Nr. 70/2008). In dem mit Jahresbeginn 2009 neu eingerichteten ständigen Prüfungsausschuss des Aufsichtsrats weitete der Aufsichtsrat seine Tätigkeit aus, u.a. in Richtung ausgedehntere Überwachung des Rechnungslegungsprozesses (zwei Einschaun pro Jahr, die das vom BMWFJ in den Aufsichtsrat entsandte Mitglied und ein Mitarbeiter des BMWFJ durchführten).

Im BMWFJ nahm in der für die Eigentümerversammlung der BIG zuständigen Abteilung ein Mitarbeiter die operativen Aufgaben des Beteiligungscontrollings (u.a. Auswertung der regelmäßigen Quartalsberichte der BIG, Erstellung von Kennzahlen) wahr.

Weiters formulierten die Mitglieder des Aufsichtsrats gemeinsam mit der Geschäftsführung im Dezember 2008 eine Erklärung, dass die BIG den Österreichischen Corporate Governance Kodex in der jeweils gültigen Fassung anwenden werde. Motivation war die Festlegung auf eine verantwortungsvolle und transparente Unternehmensführung, die den Anforderungen des Gesetzesauftrags der Gesellschaft einerseits sowie des internationalen Kapitalmarkts andererseits entsprechen sollte. Verbunden war dies mit entsprechenden Anpassungen der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats.

Eine entsprechende Neufassung des Gesellschaftsvertrags vom 14. November 2008 berücksichtigte sowohl die Bestimmungen des Unternehmensrechtsänderungsgesetzes 2008 als auch das Bekenntnis zum Österreichischen Corporate Governance Kodex. Dazu veröffentlichte die BIG jährlich einen Corporate Governance Bericht auf ihrer Webseite.

In diesem Bericht wurden u.a. alle Aufsichtsratsmitglieder mit deren weiteren Aufsichtsratsmandaten oder vergleichbaren Funktionen in in- und ausländischen börsennotierten Gesellschaften und deren Vergütung dargestellt sowie deren Unabhängigkeit gemäß Anhang 1 zum Österreichischen Corporate Governance Kodex (Leitlinien für die Unabhängigkeit) beurteilt. Weitere Organfunktionen wie beispielsweise Vorstands- oder Geschäftsführerfunktionen bzw. Aufsichtsratsmandate in nicht börsennotierten Gesellschaften listete die BIG nicht auf. Bei einem Aufsichtsratsmitglied fehlte im Corporate Governance Bericht für das Geschäftsjahr 2009 bei der Feststellung der Unabhängigkeit



Unternehmenspolitik

BMW FJ

Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.

der Hinweis, dass dieses in den vergangenen fünf Jahren Mitglied der Geschäftsführung eines Tochterunternehmens der BIG gewesen war. Ebenso war die Tätigkeit in einem Unternehmen im Immobilienbereich sowohl im Corporate Governance Bericht für das Geschäftsjahr 2009 als auch in jenem für das Jahr 2010 nicht angeführt.

Hinsichtlich der Ausführungen betreffend mögliche Interessenkonflikte von Aufsichtsratsmitgliedern unterschied die BIG in den Corporate Governance Berichten für die Geschäftsjahre 2009 und 2010 zwischen Tätigkeiten in Gesellschaften, die in direkter Konkurrenz mit der BIG stehen, und solchen, die im weitesten Sinn im Wettbewerb zur BIG stehen. Eine diesbezügliche Differenzierung sah der Österreichische Corporate Governance Kodex nicht vor, er regelte vielmehr, dass Aufsichtsratsmitglieder keine Organfunktion in anderen Gesellschaften wahrnehmen dürfen, die zum Unternehmen im Wettbewerb stehen.

- 7.2** Der RH stellte die Einrichtung der gesetzlich vorgesehenen Kontrollstrukturen durch den Eigentümer und den Aufsichtsrat fest und anerkannte grundsätzlich die Selbstverpflichtung der BIG im Hinblick auf die Einhaltung des Österreichischen Corporate Governance Kodex.

Der RH empfahl jedoch im Hinblick auf die bei öffentlichen Unternehmen gebotene Transparenz betreffend die Feststellung der Unabhängigkeit der Aufsichtsratsmitglieder die Berücksichtigung sämtlicher Organfunktionen der Mitglieder des Aufsichtsrats im jeweiligen Corporate Governance Bericht.

Weiters empfahl der RH für die Beurteilung von möglichen Interessenkonflikten bei Organfunktionen von Aufsichtsratsmitgliedern in anderen Gesellschaften, die Regeln des Österreichischen Corporate Governance Kodex zu berücksichtigen.

Finanzwirtschaft

Bewertung der Ertragslage

- 8.1** Die Gebarungsentwicklung der BIG stellte sich wie folgt dar:

Finanzwirtschaft

Tabelle 1: Gebarungsentwicklung der BIG (2006 bis 2010)						
Gebarungsentwicklung	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2006 – 2010
	in Mill. EUR					in %
Betriebsleistung	736,93	729,02	745,93	789,74	797,80	8,26
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT)	90,93	98,07	77,45	79,96	39,46	– 56,60
operativer Cashflow	244,78	244,40	258,31	356,56	184,33	– 24,70

Quelle: BIG, Jahresabschluss nach UGB

Die regelmäßigen Zahlungsströme aus den Mieteinnahmen bewirkten im überprüften Zeitraum relativ konstante und positive operative Ergebnisse bei der BIG. Jedoch traten kurzfristige Schwankungen beim EGT und beim operativem Cashflow auf. 2008 sank das EGT gegenüber dem Vorjahr um 20,62 Mill. EUR, weil 2007 ein einmaliger Kursgewinn im Zusammenhang mit einer Anleihe (16 Mill. EUR) realisiert werden konnte, der 2008 nicht auftrat, und aufgrund einer Wertminderung bei einer Beteiligung (2 Mill. EUR).

2010 war der Rückgang im EGT in der Höhe von 40,5 Mill. EUR vor allem auf höhere Instandhaltungen (+ 12 Mill. EUR) bedingt durch das Konjunkturpaket sowie auf höhere Abwertungen und Drohverluste (+ 24 Mill. EUR) aus der Immobilienbewertung zurückzuführen.

Die größte Einzelabwertung 2010 betraf das Bio-Zentrum Althanstraße mit 14 Mill. EUR. Das Gebäude befand sich in einem schlechten Zustand und es war davon auszugehen, dass der Mieter in fünf Jahren auszieht. Aufgrund der ungeklärten vertraglichen Situation (Superädifikat) war zudem nicht geklärt, ob ein neues Bauwerk von der BIG auf dieser Fläche errichtet werden darf. Aus Vorsichtsgründen wurde davon ausgegangen, dass dies nicht möglich sein wird.

Weiters nahm 2009 der operative Cashflow um 98,25 Mill. EUR gegenüber dem Vorjahr zu, weil Steuergutschriften (54 Mill. EUR) und eine Erhöhung der kurzfristigen Rückstellungen (+ 58 Mill. EUR) erfolgten. 2010 sank der operative Cashflow wieder um 172,23 Mill. EUR hauptsächlich aufgrund der vereinbarten Verschiebung der Mietzinsfälligkeit mit dem BMUKK (155 Mill. EUR; siehe auch TZ 10).

- 8.2** Der RH stellte fest, dass die regelmäßigen Zahlungsströme aus den Mieteinnahmen im überprüften Zeitraum zu relativ konstanten und positiven operativen Ergebnissen bei der BIG führten. Er beurteilte die Ertragslage der BIG trotz kurzfristig aufgetretener Schwankungen

beim EGT und dem operativen Cashflow, die jedoch begründet werden konnten, als stabil.

Bewertung der Finanzierung

Kapitalstruktur

9.1 Die nachfolgende Tabelle zeigt anhand der Kapitalstruktur die Mittelherkunft zur Finanzierung des Vermögens der BIG:

Tabelle 2: Kapitalstruktur der BIG (2006 bis 2010)					
	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mill. EUR				
buchmäßiges Eigenkapital	483,05	531,90	585,03	632,73	647,44
verzinsliches Fremdkapital	3.318,73	3.294,34	3.220,83	3.160,73	3.352,60
<i>davon Anleihen</i>	<i>2.605,20</i>	<i>2.701,45</i>	<i>2.696,93</i>	<i>2.696,93</i>	<i>2.541,60</i>
<i>davon Bankverbindlichkeiten</i>	<i>713,53</i>	<i>592,89</i>	<i>523,90</i>	<i>463,80</i>	<i>811,00</i>
Nettoverschuldung ¹	3.322,70	3.230,40	3.172,70	3.132,60	3.316,20
	in %				
Eigenkapitalquote ²	11,04	12,03	13,86	14,70	13,97
Nettoverschuldungsgrad ³ (Gearing)	718,17	636,57	542,31	495,10	512,21

¹ verzinsliches Fremdkapital abzüglich liquider Mittel

² Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital

³ Verhältnis der Nettoverschuldung zum Eigenkapital

Quelle: BIG, Jahresabschluss nach UGB

Die BIG finanzierte die Kaufpreistranchen für die vom Bund erworbenen Liegenschaften und die in Bau befindlichen und fertiggestellten Bauprojekte großteils mit Fremdmitteln. Dementsprechend wiesen die Bilanzen einen hohen Anteil an verzinslichem Fremdkapital auf. Der Wert des Fremdkapitals veränderte sich im überprüften Zeitraum nur in geringem Ausmaß. Das Eigenkapital stieg im gleichen Zeitraum von 483,05 Mill. EUR (2005) auf 647,44 Mill. EUR (2010) um 34 % an. Diese Erhöhung erfolgte im Wesentlichen aus der Rücklage operativer Gewinne.

Die Eigenkapitalquote verbesserte sich insgesamt gesehen von 11,04 % auf 13,97 % bzw. der Nettoverschuldungsgrad von 718,17 % auf 512,21 %. Die Eigenkapitalquote sank jedoch 2010 von 14,7 % im Vorjahr auf 13,97 %, weil 2010 der Anstieg des Eigenkapitals bedingt durch ein geringeres EGT lediglich bei 2,3 % lag, die Bilanzsumme sich jedoch um 7,7 % bzw. 330 Mill. EUR aufgrund der Fälligkeitsver-

Finanzwirtschaft

schiebung für die Zahlungen des BMUKK in Höhe von 155 Mill. EUR im Jahr 2010 (siehe TZ 10) sowie einem überdurchschnittlichen Investitionsvolumen aufgrund des Konjunkturpakets (Anstieg des Anlagevermögens um rd. 170 Mill. EUR) erhöhte.

- 9.2** Der RH bewertete die Steigerungen des Eigenkapitals positiv. Eine Stärkung des Eigenkapitals aus dem operativen Geschäft führt nach seiner Ansicht langfristig zur Sicherstellung der gesetzlichen Aufgabenerfüllung der BIG sowie zu einer Verringerung der Zinsbelastung durch die verminderte Aufnahme von Fremdkapital.

Vereinbarung über Fälligkeitstermine aus Zahlungsverbindlichkeiten des Bundes

- 10.1** Ende 2009 schloss die BIG mit dem BMUKK aufgrund einer diesbezüglichen Regelung im Budgetbegleitgesetz, BGBl. I Nr. 52/2009 vom 17. Juni 2009, eine Vereinbarung, mit der die Fälligkeitstermine aus Zahlungsverbindlichkeiten des Bundes (Mietzinse) im Ressortbereich des BMUKK gegenüber der BIG als Bestandgeberin geändert wurden. Die Geschäftsführung hatte zuvor das Risiko der Haftungspotenziale für die Geschäftsführer und die Mitglieder des Aufsichtsrats im Falle der Umsetzung einer Stundungsvereinbarung prüfen und den wesentlichen Inhalt einer Stundungsvereinbarung erarbeiten lassen. Sie hatte diesen auch mit einer Rechtsanwaltskanzlei abgestimmt.

Die letztlich abgeschlossene Vereinbarung, die im September 2010 abgeändert wurde, war so gestaltet, dass die durch die Fälligkeitsverschiebung für die Zahlungen des BMUKK an die BIG in Höhe von 155 Mill. EUR entstandenen Zinsverluste durch vorzeitige Zahlungen künftiger Verbindlichkeiten kompensiert wurden. Grundlage für die Berechnung des wirtschaftlichen Äquivalents bildete der durchschnittliche Kapitalisierungszinssatz der BIG im Schulsegment in Höhe von 6,4 %.² Nach den von der BIG angestellten Kalkulationen hatte die Vereinbarung keine negativen Auswirkungen auf das Rating der BIG oder die Liegenschaftsbewertungen. Die BIG hatte jedoch bei einer eigenen Kapitalaufnahme gegenüber einer Finanzierung durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur einen Zinsnachteil von zumindest 0,15 % (siehe TZ 15).

Daraus errechnete der RH höhere Aufwendungen für den Bundeshaushalt im Ausmaß von insgesamt 362.000 EUR.

² Die BIG hätte aufgrund der Zahlungsverchiebung entsprechend einem Gutachten zur Liegenschaftsbewertung ihres Portfolios entsprechende Abschlüsse hinzunehmen.

- 10.2** Der RH hielt fest, dass durch die Änderung der Fälligkeitstermine für die Zahlungsverpflichtungen des BMUKK wegen der Kapitalaufnahme durch die BIG jedenfalls insgesamt höhere Aufwendungen im Bundeshaushalt im Ausmaß von 362.000 EUR entstehen. Weiters gab er zu bedenken, dass derartige budgetäre Maßnahmen direkten Einfluss auf die Eigenkapitalquote der BIG ausüben und im ungünstigsten Fall das Rating des Unternehmens verschlechtern können.
- 10.3** *Laut Stellungnahme der BIG würde der ihr entstandene Zinsaufwand durch die in der Vereinbarung geregelte vorzeitige Zahlung der Jahresmieten in den Jahren 2012 und 2013 kompensiert. Zu welchen Konditionen sich der Bund refinanzieren könne, entziehe sich der Kenntnis der BIG.*

Finanzierungsinstrumente

- 11.1** Die Finanzierungsstrategie der BIG sah eine fristenkongruente Finanzierung vor, bei der das grundsätzlich langfristig gebundene Vermögen durch langfristiges Kapital zu bedecken war. Zu den vorhandenen Eigenmitteln nahm die BIG großteils langfristiges Fremdkapital – in Form von Anleihen am Kapitalmarkt bzw. langfristigen Bankkrediten – auf. Bis Ende 2010 lag der langfristige Anteil beim Fremdkapital bei rd. 87 %. Den übrigen Bedarf deckte die BIG kurzfristig am Geldmarkt durch Barvorlagen bzw. Commercial Papers ab.

Die Finanzierungsstrategie und Liquiditätsplanung sahen ab 2011 eine Erhöhung des langfristigen Anteils am Fremdkapital von 87 % auf 90 % vor.

Die BIG begab eigene Anleihen auf Grundlage eines Euro Medium Term Note Programms, das einen Rahmenvertrag für die Begebung von internationalen Emissionen darstellte. Aufgrund des guten Ratings (AAA nach Moody's) konnte die BIG einen solchen Rahmenvertrag abschließen. Er ermöglichte ein rasches und flexibles Reagieren auf die Gegebenheiten des Kapitalmarkts und auf den eigenen Kapitalbedarf, weil die wesentlichen Parameter und Konditionen bereits in standardisierter Weise vorlagen und die Begebung an keine weiteren Bedingungen geknüpft war.

Insbesondere für die Errichtung der neuen Wirtschaftsuniversität Wien nahm die BIG auch langfristige Kredite – vor allem über die Europäische Investitionsbank – auf. Die angestrebten Konditionen, die durch eine längere Bauphase (2010 bis 2013) und durch das Budget der Wirtschaftsuniversität Wien bestimmt waren, konnten durch Anlei-

Finanzwirtschaft

hen nicht realisiert werden. Dazu zählte beispielsweise der fixe Auszahlungsplan nach der Liquiditätsanforderung des Projekts sowie die Zins- und Rückzahlungsfreistellung während der Errichtungsphase.³

Tabelle 3: Konditionen der unterschiedlichen Finanzierungsinstrumente			
Finanzierungsinstrumente im Zeitraum 2006 – 2010	Volumen	Laufzeiten	Zinssätze
	in Mill. EUR	Jahre	in %
Anleihen	50 bis 750	6 bis 26	3,3980 bis 4,8475
Kredite ¹	15 bis 350	7 bis 28	3,039 bis 4,950
	in Mill. EUR	Tage	in %
Barvorlagen	1,2 bis 100	1 bis 14	0,44 bis 1,9
Commercial Papers	15,2 bis 119,1	9 bis 93	0,3403 bis 0,807

¹ einschließlich Europäische Investitionsbank-Kredite

Quellen: RH; BIG

Die gerundeten, durchschnittlichen Zinssätze lagen 2010 für die begebenen Anleihen bei 4,32 %, für die aufgenommenen Kredite bei 3,68 % und für die kurzfristigen Barvorlagen und Commercial Papers bei 0,52 % per anno. Der Zinsvorteil der BIG bei den kurzfristigen Fremdmitteln gegenüber der langfristigen Finanzierung lag 2010 somit durchschnittlich deutlich über 3 Prozentpunkten. Im ersten Quartal 2011 ergaben sich ähnliche Relationen.

Die BIG nahm Fremdkapital zum Teil auch zu variablen Zinskonditionen und bis 2008 auch in den Fremdwährungen Schweizer Franken und Japanische Yen auf. Alle zu diesen Konditionen aufgenommenen Fremdmittel wurden jedoch durch Sicherungsgeschäfte de facto in festverzinsliche Eurobeträge umgewandelt. Zu diesem Zweck schloss die BIG jeweils Zinsswaps und Währungstauschverträge ab.

Die BIG ging die Sicherungsgeschäfte gleichzeitig mit dem Grundgeschäft und zur gleichen Laufzeit ein. Das Handeln mit und der Verkauf von Swaps während der Laufzeit war gemäß den Treasury Richtlinien nicht gestattet. Die Zinsswaps wurden nicht zu spekulativen Zwecken eingesetzt, sondern dienten dazu, das Finanzierungsrisiko einzuschränken und fixe Rückzahlungsraten über die gesamte Laufzeit zu erreichen. Die Aufnahme von Fremdmitteln in ausländischer Währung und/oder zu variablen Zinssätzen erfolgte in einer Gesamtbetrachtung gemeinsam mit den Sicherungsgeschäften. Demnach wurden diese Finanzierungsformen nur dann durchgeführt, wenn sie nach Swap in EUR zu

³ Dies bedeutete jedoch nicht, dass keine Zinsen in der Errichtungsphase verrechnet wurden. Die Zinsen wurden in Form einer Aufzinsung lediglich gestundet.

fixen Zinsen eine niedrigere Verzinsung boten (mindestens 0,05 %) als eine direkte Aufnahme in EUR zu fixen Zinsen.

Die finanzielle Vorteilhaftigkeit der Swapgeschäfte beurteilte die BIG nur zum Zeitpunkt der Aufnahme. Eine nachträgliche Evaluierung erfolgte nicht.

- 11.2** Der RH hielt fest, dass die BIG eine Finanzierung gewählt hatte, deren Tilgung zeitlich auf die konstanten Zahlungsströme aus dem Immobiliengeschäft abgestimmt war. Ihr größtenteils langfristiges, aus den Immobilien bestehendes Vermögen war durch langfristiges Kapital gedeckt, wodurch eine fristenkongruente Finanzierung gegeben war.

Er stellte weiters fest, dass die BIG ihre finanziellen Sicherungsgeschäfte (Währungstauschverträge und Zinsswaps) nicht zu spekulativen Zwecken einsetzte. Er bemängelte jedoch, dass sie keine Beurteilung der finanziellen Auswirkungen der eingegangenen Sicherungsgeschäfte während und nach der Laufzeit vorsah. Auch wenn richtlinienkonform kein Handel mit den Swaps vorgesehen war, stellten diese Informationen nach Ansicht des RH einen wesentlichen Erfolgsindikator für das Treasury Management dar.

Der RH empfahl der BIG, eine regelmäßige Evaluierung der Sicherungsgeschäfte während und nach der Laufzeit vorzunehmen, um die finanziellen Auswirkungen im Vergleich zu den Konditionen der Grundgeschäfte darzustellen.

- 11.3** *Laut Stellungnahme der BIG würden die Sicherungsgeschäfte zum Zeitpunkt ihres Abschlusses unter dem Aspekt des zu steuernden und abzusichernden Zins- und Fremdwährungsrisikos evaluiert und entsprechend abgeschlossen. Während der Laufzeit der Sicherungsgeschäfte würden diese im Sinne der IFRS-Bilanzierung laufend bewertet und analysiert sowie Sensitivitäten gerechnet. Eine Beurteilung nach der Laufzeit der Geschäfte stelle lediglich eine retrospektive Betrachtung dar und würde nur im Rahmen von Optimierungsgeschäften, um eventuell günstigere Konditionen erzielen zu können, Sinn machen. Da die BIG allerdings Derivate einzig und allein als Absicherung (Risikoreduktion) einsetze, wäre eine rückblickende Betrachtung bezüglich der finanziellen Auswirkungen nur bedingt aussagekräftig.*

- 11.4** Der RH entgegnete der BIG, dass die Bewertung im Zuge der IFRS-Bilanzierung lediglich dazu dient, auf den Bilanzierungsstichtag bezogene, bestehende Abwertungserfordernisse bei den Sicherungsgeschäften bilanziell zu berücksichtigen. Eine solche Bewertung ersetzt nicht die umfassende Beurteilung der finanziellen Auswirkungen und

Finanzwirtschaft

abschließende Beurteilung von Sicherungsgeschäften, wie sie der RH empfohlen hatte.

Finanzierungskosten

12.1 Die Kosten für die Finanzierung der BIG entwickelten sich von 2006 bis 2010 wie folgt:

Tabelle 4: Entwicklung der Kosten für die Finanzierung der BIG (2006 bis 2010)						
Finanzierungskosten	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2006 – 2010
	in Mill. EUR					in %
Bankzinsen	140,41	148,46	153,74	125,47	121,78	– 13,27
Begebungskosten Anleihen	1,23	4,57	2,97	–	–	– 100,00
sonstiger Finanzierungsaufwand	1,39	3,58	3,46	0,05	9,30	569,06
Summe	143,03	156,61	160,17	125,52	131,08	– 8,35

Quellen: RH; BIG

Bei den Begebungskosten und dem sonstigen Finanzierungsaufwand handelte es sich vor allem um Kreditgebühren und einmalige Gebühren im Zusammenhang mit Anleihebelegungen bzw. Darlehensaufnahmen.

Die Finanzierungskosten der BIG stiegen von 2006 auf 2008 um 12,0 % und waren 2009 infolge einer geringeren Investitionstätigkeit wieder rückläufig. 2010 kam es gegenüber 2009 durch den Beginn der Errichtung der neuen Wirtschaftsuniversität Wien wieder zu einem leichten Anstieg in Höhe von 5,56 Mill. EUR (+ 4,5 %). Insgesamt reduzierten sich die Finanzierungskosten von 2006 auf 2010 jedoch um 8,35 %.

12.2 Der RH stellte fest, dass die Höhe der Finanzierungskosten der BIG im überprüften Zeitraum aufgrund des getätigten Investitionsvolumens und der Finanzierungsbedingungen der gewählten Finanzierungsinstrumente nachvollziehbar war.



BMW FJ

Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.

Treasury

Ziele und Aufgaben des Treasury in der BIG

- 13 Die BIG nahm die Treasury Funktion für die Gesellschaft selbständig und eigenverantwortlich wahr. Dies umfasste vor allem die Aufnahme von Finanzschulden sowie das Liquiditäts- und das Risikomanagement.

Die Ziele und der Aufgabenbereich des Treasury in der BIG wurden in einer Konzernrichtlinie für das Treasury Management zum 1. Jänner 2004 festgelegt. Diese Konzernrichtlinie war im überprüften Zeitraum gültig. Während der Gebarungsüberprüfung erarbeitete die BIG einen neuen Richtlinienentwurf, der im Februar 2011 noch nicht in Kraft gesetzt war.

Die vorrangigsten Ziele des Treasury Managements nach der geltenden Richtlinie waren

- die Begrenzung der finanziellen Risiken für den Bestand (Liquiditätsrisiko) und die Ertragskraft (Zins- und Währungsrisiko) sowie
- die Optimierung des Finanzergebnisses der BIG.

Um die Erreichung dieser Ziele zu gewährleisten, sollte das Treasury Management gemäß der Richtlinie im Wesentlichen folgende Aufgabenbereiche wahrnehmen:

- die gesamtheitliche Gestaltung der Finanzstruktur,
- das Zins- und Währungsmanagement,
- die Sicherung der Liquidität,
- die Optimierung der Zahlungsströme sowie
- ein aktives Finanz-Marketing.

Bei der Erfüllung der Aufgaben waren stets die Grundsätze zu beachten, dass sich finanzielle Transaktionen an den Bedürfnissen des Grundgeschäfts zu orientieren hatten und die finanziellen Ressourcen nicht zu spekulativen Zwecken eingesetzt werden durften.

Treasury

Möglichkeiten der Auslagerung von Aufgaben des Treasury an die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur

Grundlagen

- 14** Das Bundesgesetz über die Verwaltung und Koordination der Finanz- und sonstigen Bundesschulden (**Bundesfinanzierungsgesetz**), BGBl. Nr. 763/1992, regelte das Schuldenmanagement der Republik Österreich und enthielt organisatorische und risikobezogene Regeln für die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur. Neben der Hauptaufgabe der Aufnahme von Finanzschulden und des Treasury für den Bund enthielt das Bundesfinanzierungsgesetz auch eine Reihe weiterer Bestimmungen über das Tätigwerden der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur für (ausgegliederte) Rechtsträger.

Folgende Möglichkeiten zur Auslagerung von Aufgaben des Treasury an die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur räumte das Bundesfinanzierungsgesetz ein:

- (1) Aufnahme von Schulden, Abschluss von Währungstauschverträgen, Durchführung von Veranlagungen für sonstige Rechtsträger auf Namen und Rechnung des Bundes nach Aufforderung durch den Bundesminister für Finanzen;
- (2) Rechtsträger können sich nach Befassung des Bundesministers für Finanzen bei den Kreditoperationen, dem Risikomanagement und dem Finanzcontrolling beraten lassen;
- (3) die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur kann im Namen und auf Rechnung des Rechtsträgers die Verwaltung und Abwicklung von Krediten, die Durchführung von Veranlagungen, von Kontendispositionen und des Zahlungsverkehrs sowie sonstiger Finanzoperationen besorgen.

Das Thema Finanzierung von Rechtsträgern wurde vom RH bereits mehrmals behandelt.⁴ In seinen Berichten verwies der RH im Wesentlichen darauf, dass eine Finanzierung von (sonstigen) Rechtsträgern durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur Kostenvorteile mit sich brächte. Zudem könnte das Risiko des Ausfalls von Finanzierungspartnern durch das Collateral System der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur minimiert werden.

⁴ und findet sich insbesondere wieder in: Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften (mehrere Berichte 2009 und 2010, z.B. Reihe Niederösterreich 2010/8); Positionen – Verwaltungsreform II; Österreichische Bundesfinanzierungsagentur – Rechtsträgerfinanzierung, Reihe Bund 2005/2

Übertragung der Finanzierung

- 15.1** Die wichtigste Aufgabe des Treasury Managements der BIG bestand in deren Finanzierung; dies umfasste die langfristige Unternehmensfinanzierung und das Cash Management (kurzfristige Finanzierungen und Veranlagungen).

Der RH überprüfte die Tätigkeiten des Treasury Managements der BIG hinsichtlich ihrer Auslagerungsfähigkeit an die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur und das dadurch mögliche Einsparungspotenzial bei den Finanzierungskosten.

Eine Übernahme von Finanzierungen ausgegliederter Rechtsträger durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur war gemäß den gesetzlichen Bestimmungen nur nach Aufforderung durch den Bundesminister für Finanzen möglich. Eine solche Übernahme würde sich jedoch nach den Maastricht-Verbuchungsregeln negativ auf die Staatsschuldenquote auswirken, weil die Schulden der BIG den Schuldenstand der Republik Österreich erhöhen würden. Dies beträfe insbesondere die langfristigen Anleihen und Bankdarlehen, während kurzfristige Finanzierungen sich nicht auf den Schuldenstand auswirkten, wenn sie bereits unterjährig getilgt würden und nicht über den Jahresletzten hinaus bestünden.

Die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur verfügte gegenüber der BIG über deutlich bessere Finanzierungsbedingungen bei der Aufnahme von Schulden. Der Zinsvorteil für die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur belief sich sowohl im lang- als auch kurzfristigen Bereich bei den im Namen und auf Rechnung des Bundes durchgeführten Schuldaufnahmen auf zumindest 15 Basispunkte (0,15 %). Bei einer Übertragung der kurzfristigen Finanzierungen mit einem Volumen von 400 Mill. EUR hätte sich ein jährlicher Kostenvorteil von mindestens 600.000 EUR für die BIG ergeben.

Bei einem gesamten Fremdfinanzierungsvolumen von jährlich durchschnittlich 3,72 Mrd. EUR errechnete der RH einen Differenzbetrag von bis zu 5,58 Mill. EUR im Jahr auf heutiger Basis.

- 15.2** Der RH hielt fest, dass eine Übernahme der gesamten Finanzierung der BIG durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur zu einer Erhöhung des Schuldenstands der Republik Österreich und somit zu einer Verschlechterung der Staatsschuldenquote gemäß den Maastricht-Kriterien führen würde. Im Falle einer Neuregelung der europäischen Berechnungsmethoden für die Staatsschulden, bei der auch die Schulden ausgegliederter Rechtsträger berücksichtigt werden müssten, empfahl der

RH der BIG, die Übertragung der gesamten Finanzierung der BIG auf die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur anzustreben.

- 15.3** *Laut Stellungnahme der BIG werde die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur im Rahmen der Erhebung von Finanzierungsbedingungen regelmäßig zur Bekanntgabe ihres Zinssatzes für Finanzierungen kontaktiert. Bei mehrfachen Anfragen in den Monaten Juni bis August 2011 habe sich allerdings herausgestellt, dass eine Mittelaufnahme seitens der BIG bei der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur nur in seltenen Fällen zu günstigeren Konditionen erfolgen könne als bei anderen Finanzmarktpartnern.*

Vorteile hinsichtlich Finanzierungsbedingungen könnten nach Ansicht der BIG nur erzielt werden, wenn die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur für die BIG im Namen und auf Rechnung der Republik Österreich Schulden aufnehmen bzw. Währungs- und Zinstauschverträge eingehen würde. Dies wäre gemäß § 2 Abs. 1 Z 10 Bundesfinanzierungsgesetz nur nach Aufforderung des Bundesministers für Finanzen möglich. Bezüglich der BIG liege der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur aber keine Aufforderung vor.

Im kurzfristigen Bereich seien grundsätzlich Veranlagungen von Kassenmitteln der Republik im Rahmen des Liquiditätsmanagements des Bundes bei der BIG möglich. Die Kassenmittel würden seitens der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur zumeist im Overnight-Bereich geparkt, weil eine entsprechende Flexibilität für die Republik Österreich hinsichtlich der jederzeitigen Verfügbarkeit der Kassenmittel unbedingt erforderlich sei. Daraus sei abzuleiten, dass hier für die BIG die im Bereich der kurzfristigen Finanzierung nötige Liquiditätssicherheit nicht gegeben sei, weil seitens der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur keine verbindliche Liquiditätszusage gegeben werden könne.

Besorgung von Treasury-Geschäften und Beratung durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur

- 16.1** Gemäß den Bestimmungen des Bundesfinanzierungsgesetzes konnte die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur im Namen und auf Rechnung der BIG auch Treasury-Geschäfte besorgen. Hintergrund dieser Bestimmungen war die Vermeidung der Zersplitterung des staatlichen Finanzmanagements auf viele kleinere Treasury Organisationseinheiten in den (ausgliederten) Rechtsträgern mit uneinheitlichen Standards, Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen. Durch die Einbindung der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur, deren Kerngeschäft das Treasury ist, sollten bestehende Synergiepotenziale genutzt werden.

Die Besorgung konnte laut den gesetzlichen Bestimmungen die Verwaltung und die Abwicklung von Krediten, die Durchführung von Veranlagungen, von Kontendispositionen und des Zahlungsverkehrs sowie sonstige Finanzoperationen (Währungstauschverträge und Zinsswaps) umfassen.

Weiters konnten sich Rechtsträger nach Befassung des Bundesministers für Finanzen bei den Kreditoperationen, dem Risikomanagement und dem Finanzcontrolling beraten lassen. Die jährlichen Beratungskosten der BIG im Zusammenhang mit den Finanzierungen bewegten sich im überprüften Zeitraum zwischen 168.000 EUR und 314.000 EUR und betrafen vor allem Kosten für Ratingagenturen.

- 16.2** Der RH stellte fest, dass durch eine Besorgung der Treasury-Geschäfte der BIG durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur Synergiepotenziale im staatlichen Finanzmanagement genutzt werden könnten.

Zudem erachtete der RH auch eine ergänzende Beratung durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur als zweckmäßig, um vom Know-how, den Marktkenntnissen und der Marktposition der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur profitieren zu können.

Der RH empfahl der BIG, die Treasury-Geschäfte im Sinne der Bestimmungen des Bundesfinanzierungsgesetzes durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur besorgen und sich ergänzend von der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur beraten zu lassen.

- 16.3** *Laut Stellungnahme der BIG verfüge sie aufgrund der zwischenzeitlich mehr als zehnjährigen intensiven Präsenz am Kapitalmarkt über zahlreiche gute nationale wie internationale Bankkontakte. Die Gruppe Treasury werde seit Gründung der BIG ausnahmslos von Spezialisten bekleidet, so dass gewährleistet sei, dass die BIG über das erforderliche Know-how, die notwendige Erfahrung und Kontakte verfüge und auch am Kapitalmarkt als professionell auftretendes Unternehmen wahrgenommen werde.*

Gemäß Mitteilung der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur an die BIG sei die Beratung, Verwaltung und Abwicklung von Krediten oder Finanzoperationen durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur für die BIG nach § 2 Abs. 5 des Bundesfinanzierungsgesetzes zwar möglich, jedoch wären damit keine Konditionenvorteile verbunden, weil hier die Finanzierungen im Namen und auf Rechnung der BIG abgeschlossen werden müssten.

- 16.4** Der RH wies nochmals darauf hin, dass sowohl in den Erläuterungen zu § 2 Abs. 5 des Bundesfinanzierungsgesetzes als auch in den Vorschlägen der Arbeitsgruppe „Finanzmanagement des Bundes“ die Zweckmäßigkeit der Besorgung von Treasury-Geschäften für ausgegliederte Rechtsträger zur Vermeidung der Zersplitterung des staatlichen Finanzmanagements hervorgehoben wurde.

Steuerung des Immobilienvermögens

Organisation

- 17.1** Die BIG hatte bis 2009 ein aus fünf Abteilungen bestehendes Kundenmanagement. Dieses wies vertriebsähnlichen Charakter auf und es stand die Kundenbetreuung im Vordergrund. Die Hauptaufgaben bestanden in der Betreuung wesentlicher Kundengruppen (z.B. BMUKK, BMWFJ), der Verantwortung für alle Belange der Mietverträge inklusive des Forderungsmanagements, des Vertriebs von Mietflächen und Dienstleistungen an den Kunden, Entwicklung der Kundenbeziehungen sowie Kanalisierung der Kundenbedürfnisse.

Die Eigentümerverantwortung, insbesondere die Objekt- und Projektverantwortung, waren in dieser Organisationsstruktur auf mehrere Organisationseinheiten aufgeteilt und die Zuordnung der Verantwortung für das Immobilien- und für das Projektergebnis nicht eindeutig sichergestellt.

Die BIG führte im Jahr 2009 eine Organisationsänderung durch, mit der eine vermögens- und assetorientierte Strategie umgesetzt und das Wachstum sowie die Innovation in allen Geschäftsfeldern gewährleistet werden sollten.

Mit der neuen Organisationsstruktur erfolgte eine Aufteilung der Objekte bzw. Wirtschaftseinheiten nach ihrer jeweiligen wirtschaftlichen Funktion auf vier Assetsegmente, die als Profit Center eingerichtet waren:

- Schulen;
- Universitäten;

- Büro- und Spezialimmobilien sowie
- Sonderimmobilien⁵.

Das Assetmanagement übernahm zur Steuerung des Immobilienvermögens die Ausübung der wirtschaftlichen Eigentümerfunktion mit der zentralen Aufgabe der langfristigen Wert- und Ertragsoptimierung der Objekte und Wirtschaftseinheiten.

Wesentliche Aufgaben des Assetmanagements waren die Ausübung der wirtschaftlichen Eigentümerverantwortung für die Immobilienobjekte, die Budget- und Ergebnisverantwortung auf Basis einer Jahresplanung, die langfristige Optimierung der Immobilienobjekte hinsichtlich Wert und Ertrag, die Erstellung der Objektstrategien, die Entwicklung von Jahres- und Fünfjahresplanungen für die Immobilienobjekte, Vermietungsmanagement und Kundenbetreuung sowie die Umsetzung der Strategien und Planungen durch entsprechende Beauftragungen (z.B. Instandhaltung/Instandsetzung, Planung von Bauprojekten, Facility Service).

Anfang 2011 führte die BIG zwecks Konzentration von Aufgaben und Beseitigung von Doppelgleisigkeiten eine weitere Organisationsänderung durch, mit der das Portfoliomanagement aufgelöst und deren Aufgaben auf andere Organisationseinheiten aufgeteilt wurden. Das Assetmanagement war nunmehr auch für die Vorbereitungen hinsichtlich der Verwertung von Immobilien auf Basis der Objektstrategien verantwortlich.

Das Kundenmanagement hatte im Durchschnitt über die Jahre 2006 bis 2008 rd. 26 Mitarbeiter. Durch die organisatorische Neuausrichtung und die im Vergleich zum Kundenmanagement verbundene Erweiterung des Aufgabenfelds des Assetmanagements erhöhte sich die Anzahl der Mitarbeiter in diesem Bereich über 36 (2009) auf 39 (2010); der größte Teil der Mitarbeiter wechselte mit ihren bisherigen Aufgaben aus anderen Abteilungen in das Assetmanagement.

- 17.2** Der RH bewertete die Organisationsänderung mit der Einführung eines Assetmanagements positiv. Damit war die Wahrnehmung der Eigentümerfunktion hinsichtlich der Immobilienobjekte in einer Organisationseinheit zusammengefasst und die Verantwortung insbesondere für

⁵ Das Segment Sonderimmobilien umfasste im wesentlichen Objekte, die keinem anderen Segment zuordenbar waren und keinen Ertrag abwarfen bzw. nicht marktfähig waren wie beispielsweise Luftschutzstollenanlagen aus dem 2. Weltkrieg, Kriegerfriedhöfe, Denkmäler oder Flaktürme. Es wurde das Ziel verfolgt, den Aufwand für die Objekte zu minimieren und diese zu verwerten.

Steuerung des Immobilienvermögens

das Immobilien- und Projektergebnis eindeutig zuordenbar. Gleichzeitig erfolgte eine stärkere erfolgs- und objektorientierte strategische Ausrichtung.

Der RH hielt die personelle Konzentration im Assetmanagement für zweckmäßig.

Wirtschaftliche Entwicklung des Assetmanagements

18.1 Aufgrund der im Jahr 2009 implementierten neuen strategischen Ausrichtung samt Organisationsstruktur war eine Vergleichbarkeit der Geschäftsentwicklung der Segmente mit den Jahren vor 2009 nur eingeschränkt möglich. Die BIG stellte – soweit dies möglich war und eine Vergleichbarkeit zuließ – für die Vergangenheit Daten in Form der neuen Segmentstruktur zusammen. Die Segmentergebnisse konnten über den gesamten Prüfungszeitraum nur auf Ebene des Deckungsbeitrags I (DB I) dargestellt werden.

Tabelle 5: Entwicklung der Mietflächen und der Umsatzerlöse des Assetmanagements (2006 bis 2010)					
	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mill. m ²				
Gebäudemietflächen	6,80	6,80	6,88	6,96	7,02
Grundstücksmietflächen	4,81	4,80	4,29	4,29	2,81
Gesamtmietflächen	11,61	11,60	11,17	11,25	9,83
	in Mill. EUR				
Umsatzerlöse	668,70	692,10	707,60	783,90	745,70

Quelle: RH

Zusammengefasst zeigte sich, dass

(1) sich die Umsatzerlöse in der Zeitreihe positiv entwickelten. Das Ergebnis aus der Vermietung war stark von dem in diesem Jahr getätigten Instandhaltungsaufwand beeinflusst;

(2) die Entwicklung der Mietflächen keine wesentliche Veränderung ergab. Die Reduktion der Grundstücksmietflächen um rd. 1,4 Mill. Quadratmeter im Jahr 2010 resultierte aus einer mietvertraglichen Systembereinigung⁶;

⁶ Gärten und Versuchsflächen einer Universität wurden nicht mehr als zwei getrennte Mieteinheiten und Flächen qualifiziert, sondern dem Gebäudemietvertrag als Verkehrs- und Leerfläche zugeordnet.

(3) die Kosten aller Segmente des Assetmanagements zu rd. 90 % aus Personalkosten bestanden; diese betragen im Jahr 2009 2,63 Mill. EUR und im Jahr 2010 3,06 Mill. EUR.

- 18.2** Der RH hielt fest, dass aufgrund der Einrichtung der Profit Center im Jahr 2009 die wirtschaftliche Entwicklung im Assetmanagement wegen der grundlegenden Neuausrichtung zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht abschließend beurteilt werden konnte.

Aufgaben des Assetmanagements

Objektstrategien

- 19.1** Bis zur Neuorganisation im Jahr 2009 bestanden im Rahmen des Kundenmanagements keine speziellen Objektstrategien. Die BIG führte im Jahr 2010 ein Scoringmodell ein, anhand dessen vom Assetmanagement alle Objekte bis Ende 2010 in einer Datenbank erfasst und bewertet wurden. Im Rahmen dieses Modells erfolgte eine Bewertung anhand der vier gewichteten Kriteriengruppen Makrolage, Standortindikatoren, Objektindikatoren und Qualität des Objekt-Cashflows, wobei jede dieser Kriteriengruppen in mehrere gewichtete Kriterien gegliedert war.

Die Gewichtungen waren entsprechend dem Nutzungscharakter der Objekte für die einzelnen Segmente zum Teil unterschiedlich. Ein mittel- bis langfristig notwendiger Instandhaltungs- oder Instandsetzungsaufwand war in der Bewertung nicht berücksichtigt.

Nach Erhebung des Ist-Zustands und Bewertung der Objekte ermittelte die BIG für jedes Objekt ein Gesamtscore, das in einer Matrix nach Marktattraktivität und Rendite eingeordnet wurde. Aufgrund der Einordnung in der Matrix ergab sich für jedes Objekt eine allgemeine Strategievorgabe. Im Jahr 2011 war eine Analyse und Nachbearbeitung der Bewertungsdaten vorgesehen.

Ausgehend von den Ergebnissen der Objektbewertung sollte das Assetmanagement beginnend mit 2011 auf der Basis der allgemeinen Strategievorgaben Objektstrategien für jedes einzelne Objekt entwickeln. Dabei sollen die Assetmanager unter anderem festlegen, welche Maßnahmen für eine optimale Wert- und Ertragsoptimierung zweckmäßig sind.

- 19.2** Der RH beurteilte die eingeleiteten Maßnahmen zur Entwicklung der Objektstrategien als zweckmäßig und schlüssig. Er erachtete das Gesamtkonzept für geeignet, wert- und ertragsoptimierte Strategien für die einzelnen Assets, die Segmente sowie die BIG insgesamt zu entwickeln. Der RH hielt jedoch fest, dass der mittel- bis langfristig notwendige Instand-

Steuerung des Immobilienvermögens

haltungs- oder Instandsetzungsaufwand in der Bewertung nicht berücksichtigt war.

Der RH empfahl der BIG, eine Prognose des mittel- bis langfristigen Aufwands für notwendige Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen bereits in die Bewertung der Objekte einfließen zu lassen.

Weiters empfahl der RH der BIG, die Umsetzung der eingeleiteten Maßnahmen zur Entwicklung von Objektstrategien zügig voranzutreiben.

Darüber hinaus empfahl der RH der BIG, die Ergebnisse der Einzelbewertungen im Rahmen der Matrixanalysen auch unter anderen Gesichtspunkten, wie z.B. dem Instandhaltungsaufwand für die Zukunft, auszuwerten, damit auch andere Aspekte besser in die Konzeption von Objektstrategien einbezogen werden können.

19.3 *Laut Stellungnahme der BIG werde im Scoringmodell der Zustand der Objekte abgebildet, der Instandhaltungsbedarf und damit verbundene Aufwand sei somit implizit bereits enthalten. Die Objektstrategien, dahinterliegend das Scoringmodell und die jährlichen Objektbegehungen, würden die Grundlagen für die mittelfristige, auf fünf Jahre ausgerichtete Instandhaltungsvorausplanung bilden. Die jährliche Instandhaltungsplanung und die danach ausgerichtete Umsetzung fänden nach der wiederkehrenden Evaluierung Niederschlag über die veränderte Zustandsbewertung im Scoringmodell.*

19.4 Der RH entgegnete der BIG, dass lediglich der jeweils aktuelle Istzustand der Objekte in das Scoringmodell einfluss. Zusätzlich betrug die grundsätzliche Gewichtung dieses Istzustands im Verhältnis zur Gesamtbewertung eines Objekts bei Schulen und Universitäten 3,75 % und bei Büroimmobilien 3 % und beinhaltete nur den bereits getätigten Instandhaltungsaufwand. Der mittel- bis langfristige Instandhaltungs- und Instandsetzungsbedarf für ein Objekt kam nach Ansicht des RH damit im Rahmen der Objektbewertung nicht ausreichend zum Ausdruck. Dies insbesondere in jenen Fällen, in denen der momentane Istzustand eines Objekts gut war, ein erheblicher Instandhaltungs- bzw. Instandsetzungsaufwand mittel- bis langfristig aber bereits absehbar war.

Investitionsrechnung

- 20.1** Die Basis für die Kalkulation der Mieten, soweit diese nicht bereits im Rahmen des Generalmietvertrags (siehe TZ 25) festgesetzt waren, bildete eine dynamische Investitionsrechnung nach der Kapitalwertmethode, die im Jahr 2010 aktualisiert wurde.⁷

Die Investitionsrechnung ging standardmäßig von einem Refinanzierungszeitraum von 25 Jahren aus; die Mieteinnahmen wurden indexiert. In Fällen, in denen ein Kündigungsverzicht vor Ablauf des Refinanzierungszeitraums endete, berücksichtigte die Investitionsrechnung ein – je Segment unterschiedlich hohes – Mietzinsausfallswagnis. Für das Segment Büro- und Spezialimmobilien wurden für bestimmte Faktoren⁸ zusätzliche Zu- und Abschläge berücksichtigt. Instandhaltungskosten waren getrennt nach Segmenten und Altersklassen in Form von Instandhaltungskennwerten einberechnet und jährlich mit einem bestimmten Prozentsatz indexiert. Weiters war eine Bodenwertverzinsung⁹ enthalten, die entsprechend den Mieten indexiert wurde.

Als kalkulatorischer Zinssatz setzte die BIG in ihrer Investitionsrechnung den gewichteten durchschnittlichen Kapitalkostensatz an. Dieser war wegen der unterschiedlichen Risiken in den einzelnen Assetsegmenten gesondert ermittelt worden.

Eine Wirtschaftsprüfungskanzlei überprüfte und bestätigte die Übereinstimmung des Investitionsrechnungsmodells mit den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und der gängigen Praxis.

Maßgeblich für die Wirtschaftlichkeit eines Projekts war das Projektergebnis nach Steuern. Leistungen für den Geschäftsbereich Planen und Bauen (z.B. für das Baumanagement) waren sowohl in der Investitionsrechnung im Rahmen der Errichtungskosten als auch in den Gemeinkosten enthalten. Die Gemeinkosten waren in einem – vom

⁷ Nicht im Rahmen dieser Mietenkalkulationsmethode kalkuliert wurden Projekte,
 – bei denen aufgrund einer Vereinbarung die Kosten zur Gänze vom Mieter zu tragen waren,
 – denen Sonderverträge zugrunde lagen (Geschäftsführerverträge, thermische Maßnahmen aus dem Konjunkturpaket),
 – aus einem ex-lege Mietvertrag (mit der Übertragung einer Liegenschaft übernahm die BIG eine Verpflichtung hinsichtlich eines Bauvorhabens),
 – bezüglich reiner Instandhaltungsarbeiten, deren Kosten ausschließlich die BIG als Vermieterin zu tragen hatte.

⁸ Lage, Gebäudezustand, Funktionalität, Denkmalschutz, Vertragsmiete im Vergleich zur Marktmiete

⁹ Dadurch erwirtschaftete das im Grundstück gebundene Kapital eine Mindestverzinsung. Bemessungsgrundlage war der Buchwert des Grundstücks, die Höhe der Verzinsung wurde standardmäßig mit 4 % angenommen.

Steuerung des Immobilienvermögens

Konzerncontrolling festgelegten – Prozentsatz der Investitionssumme ausgewiesen.

Die Höhe der Fremdkapitalkosten, des gewichteten durchschnittlichen Kapitalkostensatzes sowie des Gemeinkostensatzes waren revolvierend zu überprüfen und anzupassen.

Die Beurteilung der Entwicklung der Projekte erfolgte anhand der Gegenüberstellung der Kalkulationen auf Basis der genehmigten Projektedaten zu jener aufgrund der tatsächlichen Werte bei Fertigstellung (Nachkalkulation).

Im Prüfungszeitraum wurden 93 Projekte den Nutzern übergeben und Schlussrechnungen erstellt. Teilweise hatte die BIG bereits Nachkalkulationen ausgearbeitet, teilweise lagen genehmigte interne Endabrechnungen noch nicht vor; für diese Projekte nahm die BIG eine Hochrechnung der Endabrechnungssumme vor. Die Netto-Errichtungskosten der 93 Projekte betragen rd. 270 Mill. EUR (exklusive BIG-Honorar, Bauzinsen und Umsatzsteuer).

Bei 37 Projekten kam es dabei zu Überschreitungen der Plan-Investitionssumme in der Höhe von insgesamt rd. 19,11 Mill. EUR. Der größte Teil der Überschreitungen betraf Nutzerverträge, bei denen der Nutzer die Mehrkosten über höhere Nutzungsentgelte zu tragen hatte. Rund 810.000 EUR der Kostenüberschreitungen entstanden in Zusammenhang mit Nutzungsverträgen, bei denen Fixmieten vereinbart waren; diese Mehrkosten hatte die BIG zu tragen.

Drei der 93 Projekte ergaben bei der Nachkalkulation bzw. der Hochrechnung zur Nachkalkulation einen negativen Kapitalwert. Bei diesen Projekten wurde somit eine unter dem kalkulatorischen Zinssatz liegende Projektrendite erwirtschaftet. Keines der Projekte erzielte jedoch ein negatives wirtschaftliches Gesamtprojektergebnis.

20.2 Die von der BIG angewandte dynamische Investitionsrechnung entsprach betriebswirtschaftlichen Standards und war geeignet, einen angemessenen, von der BIG zu erzielenden Mindestmietzinssatz zu kalkulieren.

Der RH empfahl der BIG, eine mehrfache Berücksichtigung von Kosten, wie etwa für das Baumanagement, im Rahmen der Investitionsrechnung zu bereinigen.

Debitorenmanagement

21.1 Die Prozesse der Miet- und Betriebskostenvorschreibung, der Kontrolle und Dokumentation der Außenstände sowie des Mahnverfahrens oblagen hinsichtlich Rechtsträgern der Republik Österreich dem Assetmanagement. Die entsprechenden Pflichten und Verfahrensordnungen, insbesondere das Mahnprozedere, waren in einer internen Richtlinie festgelegt.

Tabelle 6: Mietaußenstände zum 31.12. der Jahre 2006 bis 2010

	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mill. EUR				
Saldo Mietaußenstände zum 31.12. des Jahres	17,07	25,07	18,73	16,25	13,58
davon Mietaußenstände des BMUKK	11,08	15,70	17,14	13,59	6,68

Quellen: RH; BIG

Der Anteil der Außenstände an den Umsatzerlösen der vier Assetmanagementsegmente bewegte sich in den Jahren 2006 bis 2010 zwischen 1,82 % und 3,62 %. Der überwiegende Anteil der Außenstände war durch das BMUKK verursacht.

Der RH überprüfte stichprobenartig die Außenstandsberichte jener Debitoren mit den bedeutendsten aushaftenden Beträgen. Dabei zeigte sich, dass für die nicht vereinbarungsgemäßen Leistungen der Nutzer verschiedene Ursachen ausschlaggebend waren:

- Zahlungen erfolgten aus haushaltsrechtlichen Gründen erst in der nächsten Budgetperiode;
- weiters führten Rechtsauffassungsunterschiede zur Einbehaltung von Nutzungsentgelten durch Nutzer und
- im BMUKK wurden regelmäßig Teilbeträge der Betriebskostenakonti einbehalten. Über die offenen Forderungen der Betriebskostenabrechnungen für die Jahre 2003 bis 2007 konnte die BIG erst Anfang 2011 einen Vergleich mit dem BMUKK schließen, wobei keine Zinsen für die offenen Beträge veranschlagt wurden.

21.2 Der RH empfahl der BIG, eine Strategie zu entwickeln, dass die Nutzer offene Forderungen zeitnah begleichen und insbesondere Betriebskostenabrechnungen innerhalb einer angemessenen Frist bearbeiten. Zum Beispiel könnte die BIG Nutzer anhalten, sämtliche Betriebskosten unter einem Vorbehalt zu leisten und zu viel geleistete Akonti gegen spätere Forderungen saldieren.

Steuerung des Immobilienvermögens

- 21.3** *Laut Stellungnahme der BIG habe sie im Lauf des Jahres 2011 die Prüfung der ausstehenden Betriebskosten aus den Jahren 2008 und 2009 beim BMUKK erwirken können. Diese Forderungen würden im ersten Quartal 2012 durch den Mieter beglichen werden. Weiters sei vereinbart worden, dass die Betriebskosten künftig zeitnah, jedenfalls aber im darauffolgenden Jahr durch das BMUKK geprüft und auch bezahlt würden.*

Instandhaltung

- 22** Das Portfoliomanagement bzw. nunmehr das Projektcontrolling legen in Abstimmung mit dem Konzerncontrolling anhand von Kennzahlen die entsprechenden Budgetansätze für Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen mit allgemeinen Schwerpunktsetzungen auf Segmentebene fest. Das Objektmanagement erhob objektbezogen die erforderlichen Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen für die nächsten fünf Jahre und legte die notwendigen Anforderungen in der speziellen Investitionsdatenbank „BIG-Investition 3000“ an. Das Assetmanagement glich die Budgetansätze und die Investitionsanforderungen unter Berücksichtigung ihrer Dringlichkeit und der Objektstrategie ab. Die so festgelegten Investitionsmaßnahmen wurden von den Instandhaltungskoordinatoren des Assetmanagements freigegeben und beim Objektmanagement beauftragt.

Assetmanagement-Bericht, Objektorientierte Planung

- 23.1** Die BIG entwickelte im Zuge der Neuorganisation im Jahr 2009 einen Assetmanagement-Bericht im SAP. Dieser fasste aus sämtlichen vorhandenen Datenquellen und Anwendungssystemen alle wesentlichen immobilienwirtschaftlichen Daten in einem Bericht zusammen. Damit konnten für jedes Immobilienobjekt alle Einnahmen und Ausgaben, alle zugehörigen Bestandsgrößen wie Flächen und Restbuchwerte sowie die für das aktuelle Kalenderjahr und die vier Folgejahre geplanten bzw. bereits freigegebenen Instandhaltungsbudgets abgerufen und in einem übersichtlichen Format dargestellt werden.

Eine Erfolgsrechnung für Immobilienobjekte war – historisch bedingt – lediglich auf der Ebene von Wirtschaftseinheiten¹⁰ möglich. Die Planung auf Basis einer Deckungsbeitragsrechnung beinhaltete Mieterlöse, Abschreibungen und Betriebskosten. Der geplante Instandhaltungs-

¹⁰ Die interne Definition der BIG lautet: „Eine Wirtschaftseinheit ist die Abbildung/Zusammenfassung mehrerer Grundbuchskörper. Eine Wirtschaftseinheit entspricht weder Grundstücken noch Einlagezahlen des Grundbuchs.“

aufwand stand zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung grundsätzlich nur auf Segmentebene zur Verfügung; nur 30 % bis 35 % waren Wirtschaftseinheiten zugeordnet. Die BIG beabsichtigte, zunächst den Instandhaltungsaufwand weitestgehend den Wirtschaftseinheiten als Kostenträger zuzurechnen. Die Planzahlen sollten in einem nächsten Schritt ebenfalls in den Assetmanagement-Bericht übertragen werden. Darüber hinaus beabsichtigte die BIG, die Planzahlen in Zukunft auch auf Objektebene darzustellen.

- 23.2** Der RH beurteilte die Applikation des Assetmanagement-Berichts als übersichtliches, aussagekräftiges und für die Tätigkeit des Assetmanagements wirkungsvolles und zweckmäßiges Instrument.

Er empfahl der BIG, in der Planung den Instandhaltungsaufwand in einem höheren Ausmaß den Kostenträgern zuzuordnen, in die Planzahlen aufzunehmen und diese ebenfalls in die Applikation des Assetmanagement-Berichts überzuführen. Damit könnte dem Assetmanagement ein vollständiges Gesamtbild aller relevanten Daten in einer Daten-Anwendung zur Verfügung gestellt werden.

- 23.3** *Laut Stellungnahme der BIG habe bis zum Sommer 2010 der Assetmanagement-Bericht lediglich den bereits tatsächlich verbuchten Instandhaltungsaufwand ausgewiesen, wobei dieser aus der Verknüpfung mit dem für Bauabwicklungen eingesetzten IT-Tool „RB 3000“ als Datenquelle erfolge. Seither erfolge eine zusätzliche Anbindung an das Planungs- und Budgettool „Invest“, um auch den geplanten Instandhaltungsaufwand einzubeziehen. Damit sei seit Sommer 2010 im Assetmanagement-Bericht auch der geplante Instandhaltungsaufwand zur Gänze auf Ebene der Kostenträger (Wirtschaftseinheiten) ersichtlich.*

Deckungsbeitragsrechnung

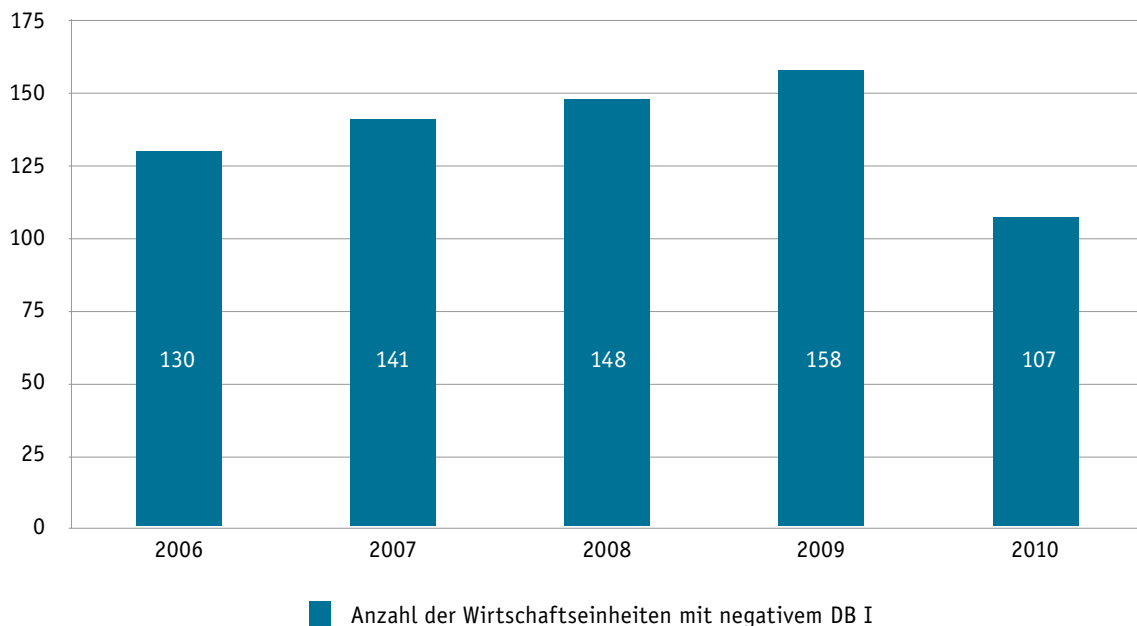
- 24.1** Die BIG erstellte auf Ebene von Wirtschaftseinheiten eine Deckungsbeitragsrechnung (DB I). Der DB I erfasste alle mit der Wirtschaftseinheit zusammenhängenden Umsatzerlöse, den Instandhaltungsaufwand, die Abschreibungen und den Betriebskostenaufwand. Kalkulatorische Kosten für interne Honorare wie etwa für Planen und Bauen oder Objektmanagement sowie die sonstigen betrieblichen Erträge, der sonstige Aufwand sowie das Ergebnis aus dem Abgang von Anlagevermögen waren bis zum Jahr 2009 in dieser Erfolgsrechnung nicht enthalten. Diesen Aufwand ordnete die BIG erst nach der organisatorischen Neustrukturierung den Wirtschaftseinheiten zu.

Steuerung des Immobilienvermögens

Im Zeitraum 2006 bis 2010 bestanden in den drei Segmenten Schule, Universitäten sowie Büro- und Spezialimmobilien insgesamt 1.150 Wirtschaftseinheiten, die in den fünf Jahren einen positiven Deckungsbeitrag von 1.374,46 Mill. EUR erzielten.¹¹

Dieser wirtschaftliche Erfolg wurde von 243 Wirtschaftseinheiten, die in den fünf Jahren zumindest in einem Jahr einen negativen DB I hatten, um 96,26 Mill. EUR vermindert. In den einzelnen Jahren wiesen zwischen 107 und 158 Wirtschaftseinheiten einen negativen Deckungsbeitrag auf:

Abbildung 2: Anzahl der Wirtschaftseinheiten mit negativem DB I (2006 bis 2010)



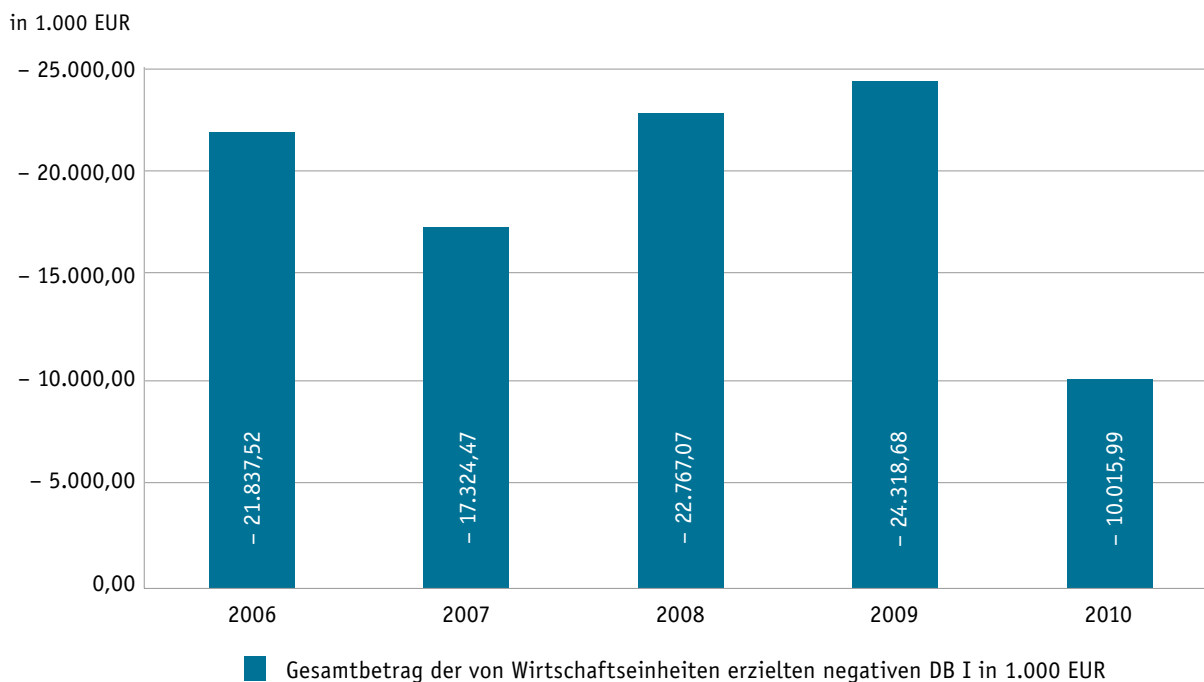
Quellen: RH; BIG

33 Wirtschaftseinheiten hatten alle fünf Jahre einen negativen DB I in einer Gesamthöhe von – 27,39 Mill. EUR, 41 Wirtschaftseinheiten erzielten über vier Jahre einen negativen DB I in der Gesamthöhe von – 9,43 Mill. EUR und 62 Wirtschaftseinheiten erwirtschafteten über drei Jahre einen negativen DB I in der Gesamthöhe von – 12,14 Mill. EUR.

¹¹ Das Segment Sonderimmobilien wurde von dieser Betrachtung ausgeklammert, weil es nur Non-Profit Objekte umfasste (2009: negativer DB I in Höhe von – 3,9 Mill. EUR, 2010 negativer DB I in Höhe von – 400.000 EUR).

Der Gesamtbetrag der von Wirtschaftseinheiten in den einzelnen Jahren erzielten negativen DB I entwickelte sich wie folgt:

Abbildung 3: Gesamtbetrag der von Wirtschaftseinheiten erzielten negativen DB I (2006 bis 2010)



Quellen: RH; BIG

190 Wirtschaftseinheiten mit negativem DB I resultierten aus dem intensiver im Wettbewerb stehenden Segment Büro- und Spezialimmobilien. Deren Anteil am gesamten jährlichen negativen DB I lag zwischen 44,83 % und 78,73 %.

Der RH überprüfte stichprobenweise acht Objekte, die über vier Jahre negative DB I erzielten. In sieben Fällen handelte es sich um Objekte mit Leerstand,¹² bei denen in fünf Fällen Sanierungen erforderlich waren. Beispielsweise wurden in einem dieser Fälle eine Projektentwicklung erarbeitet, in einem die Neuvermietung vorangetrieben, in einem konkrete Mietvertragsverhandlungen geführt und in einem Fall von der BIG eine Verwertung angestrebt. Ein Fall betraf eine Reserveliegenschaft, für die seit 2010 ein Nutzungsvertrag bestand.

24.2 Der RH stellte fest, dass das Segment Büro- und Spezialimmobilien den höchsten Anteil am gesamten jährlichen negativen DB I aufwies.

¹² So hatten etwa Bundesmieter wie z.B. eine Finanzlandesdirektion ihre Nutzungsverträge gekündigt.

Steuerung des Immobilienvermögens

Der RH empfahl der BIG, insbesondere im Segment Büro- und Spezialimmobilien im Zuge der Erarbeitung der neuen Objektstrategien verstärkt jene Wirtschaftseinheiten mit negativem DB I zu analysieren und die Objektstrategien entsprechend auszurichten.

24.3 *Laut Stellungnahme der BIG sei nur ein Zeitfenster von fünf Jahren betrachtet worden. Die aufgezeigten negativen Ergebnisse seien von der BIG analysiert worden und würden zum Großteil aus hohen Instandhaltungsaufwendungen stammen. Um eine Beurteilung betreffend Wirtschaftlichkeit einer Immobilie abzugeben, sei der Lebenszyklus der Immobilie zu betrachten. Grundsätzlich könnten negative Ergebnisse in einem Jahr durch positive Ergebnisse in der Vergangenheit und/oder Zukunft wieder – mehr als – kompensiert werden.*

24.4 Der RH entgegnete der BIG, dass die von ihm vorgenommene Analyse der Deckungsbeiträge einen deutlich überproportionalen Anteil von Wirtschaftseinheiten mit negativen Deckungsbeiträgen im Segment Büro- und Spezialimmobilien aufgezeigt hatte. Er teilte die Auffassung der BIG, dass bei der vom RH insbesondere in diesem Segment empfohlenen Durchführung der Einzelanalysen der Wirtschaftseinheiten mit negativem DB I der gesamte Amortisationszeitraum zur Ausrichtung der Objektstrategien zu betrachten ist.

Generalvermietung und Neuverträge

25.1 Mit dem Bundesimmobiliengesetz wurden die bisher in der Verwaltung des damaligen Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit stehenden bundeseigenen Liegenschaften (Liegenschaftsanteile), Baurechte und Superädifikate in das Eigentum der BIG übertragen. Die Übertragung erfolgte in vier Tranchen zwischen 31. Dezember 2000 und 1. Jänner 2003.

Hinsichtlich der Objekte, an denen die BIG auf Basis des BIG-Gesetzes 1992 das Recht der Fruchtnießung erworben hatte, blieben gemäß Bundesimmobiliengesetz die Mietverhältnisse des Bundes mit der BIG unverändert bestehen. Die „Normmieten“ für diese nach dem BIG-Gesetz 1992 ex-lege entstandenen Mietverhältnisse wurden durch den Bundesminister für Finanzen auf Grundlage eines von Immobilienexperten erstellten Mietenrasters mit Lage, Baualter, Erhaltungs- und Ausstattungskategorien unter Zugrundelegung der Modellnutzflächen¹³ festgelegt. Soweit im Einzelfall keine Vertragsergänzungen erfolgten, waren diese Mietzinse wertgesichert noch gültig.

¹³ Nutzfläche lt. ÖNORM B1800 + 15 %

Über die anderen mit Bundesimmobiliengesetz übertragenen Objekte schloss der damalige Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen mit der BIG einen Generalmietvertrag ab. In Anlagen zu diesem Generalmietvertrag waren für jedes Objekt die Hauptmietzinse festgelegt. Die Höhe der Hauptmietzinse basierte auf einer im Jahr 2000 vom Institut für Stadt- und Regionalforschung der TU-Wien erstellten Studie; diese umfasste eine objektweise schematisierte Zuordnung marktorientierter Hauptmietzinse unter Berücksichtigung der Lagegunst, des Bauzustands und der Nutzungskategorie für die jeweilige Bundesnutzung sowie eine Zugrundelegung der Nutzflächen.

Die auf unbestimmte Zeit abgeschlossenen Mietverhältnisse unterlagen nach dem Generalmietvertrag mit Ausnahme der Hauptmietzinsbildung dem Mietrechtsgesetz. Die Hauptmietzinse waren wertgesichert und, soweit im Einzelfall keine Vertragsergänzungen erfolgten, noch gültig. Die Mietverhältnisse konnten von der Republik Österreich bzw. vom jeweiligen haushaltsleitenden Organ unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Jahr zum Ende eines jeden Monats gekündigt werden. Die BIG war hingegen zur Kündigung unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Jahr zum Ende eines jeden Monats nur aus wichtigen Gründen im Sinne des Mietrechtsgesetzes berechtigt.

Für Neu-, Zu- und Umbauten sowie Generalsanierungen schloss die BIG Einzelmietverträge ab. Die Kalkulation der Projekte basierte auf einer Investitionsrechnung der BIG und stellte die Grundlage der Mietvertragsverhandlungen dar (siehe TZ 20). Die Einzelmietverträge sahen in der Regel einen Kündigungsverzicht des Bestandnehmers für den Refinanzierungszeitraum vor. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren für rd. 14 % der Mietvertragsflächen Verträge mit Kündigungsverzicht abgeschlossen. Dieser Prozentsatz stellte jedoch nur einen der Übersicht dienenden Wert dar, weil die BIG noch nicht alle Vertragsflächen mit Kündigungsverzicht auswerten konnte, etwa weil die entsprechenden Eintragungen im SAP-System zum Teil fehlten. Deren Anzahl soll sich nach Schätzungen der BIG aufgrund bereits abgeschlossener Verträge über noch nicht beendete Projekte in den nächsten Jahren auf rd. 17 % erhöhen.

- 25.2** Der RH bemängelte, dass die BIG nicht über einen vollständigen Informationsstand betreffend Vertragsflächen mit Kündigungsverzicht verfügte.

Er empfahl der BIG, die vereinbarten Kündigungsverzichte für alle Objekte bzw. Mietvertragsflächen lückenlos zu erfassen und den Anteil an Objekten und Mietvertragsflächen mit längerfristigen Kündigungs-

Steuerung des Immobilienvermögens

verzichtsvereinbarungen seitens der Bestandnehmer kontinuierlich auszubauen.

- 25.3** *Laut Stellungnahme der BIG sei bereits seit einiger Zeit die diesbezügliche Ergänzung der Stammdaten im SAP-System zu Vertragsflächen mit Kündigungsverzicht in Umsetzung.*

Leerstände

Informationssysteme und Controlling

- 26.1** In einer früheren Gebarungüberprüfung der BIG¹⁴ bemängelte der RH die Datenqualität der Aufzeichnungen über die Leerstände und das Fehlen von Grundlagen für deren Neuvermietung. Die BIG begann 2007 mit der Erstellung eines Leerstandsinformationssystems (LIS) zur unternehmensweiten Erfassung der Leerstände, die zuvor von den einzelnen operativen Abteilungen betreut wurden.

2009 waren die Leerstände der BIG in der Datenbank einheitlich und vollständig erfasst. Das grundsätzliche Konzept für die Unterteilung und Qualifizierung der Leerstände erfolgte in der BIG anhand der „Anleitung zur Qualifizierung des Leerstandes in der LIS“. Demnach sollten identifizierte Leerstände anhand von entwickelten Kategorien qualifiziert werden, um sie einer weiteren Nachnutzung bestmöglich zuführen zu können.

Die BIG klassifizierte leerstehende Objekte entweder als

- unechte Leerstände (z.B. Reservierungsflächen für den Bund, Ausweichquartiere, Abbruchobjekte oder unvermietbare Mieteinheiten),
- sonstige Leerstände (zum Verkauf bestimmte Gebäude, Objekte in einer Sanierungs- oder Neubauphase sowie Entwicklungsprojekte) oder
- vermietbare Leerstände (zur Wiedervermietung an Bundesmieter oder Drittmieter bestimmt).

Die Klassifizierungen und die regelmäßige Datenpflege im LIS erfolgten durch das Assetmanagement. Für die Bereitstellung von Controllingdaten war bis Anfang 2011 das Portfoliomanagement zuständig, das zu diesem Zweck regelmäßige Auswertungen aus dem LIS in Form von Quartalsberichten erstellte. Diese Portfolioberichte enthielten u.a. Darstellungen über die Verteilung der Leerstände auf die verschiedenen

¹⁴ Wahrnehmungsbericht des RH, Reihe Bund 2003/4

Assetsegmente, eine Aufstellung der Kosten der Leerstände, Periodenvergleiche mit Abweichungsanalysen sowie Vorscheurechnungen. Die Auswertungen wurden dem Assetmanagement und der Geschäftsführung vorgelegt.

- 26.2** Der RH stellte fest, dass die BIG die Leerstände in einer eigenen Datenbank ab 2009 unternehmensweit einheitlich erfasste und über ein Controlling im Bereich der Leerstände in Form regelmäßiger Berichte mit quantifizierten Auswertungen verfügte. Damit setzte die BIG eine Empfehlung des RH aus einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung um.

Entwicklung und Kosten der Leerstände

- 27.1** Die Leerstände der BIG nach Anzahl der Mieteinheiten umfassten Ende 2010 525 vermietbare, 128 sonstige und 517 unechte Leerstände. Da die leerstehenden Mieteinheiten hohe Flächenunterschiede aufwiesen, war eine Betrachtung nach der Mieteinheitsfläche aussagekräftiger.

Die Entwicklung der Leerstände bei den Gebäuden der BIG nach ihrer Fläche zeigte von 2006 bis 2010¹⁵, dass

- sie sich um 18,5 % von 308.400 m² auf 251.500 m² reduzierten,
- parallel dazu ihr Anteil an den gesamten vermietbaren Gebäudeflächen von 4,7 % auf 3,6 % – davon 1,9 % vermietbare, 0,5 % sonstige und 1,2 % unechte Leerstände – sank und
- eine Differenzierung nach vermietbaren, sonstigen und unechten Leerständen erst ab 2009 erfolgte. Der Anteil der vermietbaren Flächen bei den Leerständen betrug 2009 rd. 52 % (146.300 m² von 283.000 m²) und 2010 rd. 54 % (135.700 m² von 251.500 m²).

Für leerstehende (unbebaute) Grundstücksflächen lagen vergleichbare Daten erst ab 2009 vor; deren Auswertung ergab, dass

- eine Reduzierung um 18,3 % von 156.300 m² (2009) auf 127.700 m² (2010) erfolgte und

¹⁵ Aufgrund unterschiedlicher Berechnungsmethoden für die Leerstände in der BIG handelte es sich bei den Werten bis einschließlich 2008 um Verwaltungsflächen. Ab 2009 kamen einheitlich Mietvertragsflächen zur Anwendung. Die Auswirkungen der unterschiedlichen Darstellungsweisen waren geringfügig.

Steuerung des Immobilienvermögens

- ihr Anteil an der gesamten vermietbaren Grundstücksfläche im gleichen Zeitraum von 5,4 % auf 4,6 % sank.

Eine Darstellung der Verteilung der Leerstände bei Gebäuden auf Assetsegmente war ebenfalls erst ab 2009 mit der vollständigen Erfassung im LIS möglich:

Tabelle 7: Leerstände bei Gebäuden nach Assetsegmenten (2009 und 2010)				
Assetsegment	2009		2010	
	Fläche in 1.000 m ²	Anteil an vermietbarer Fläche in %	Fläche in 1.000 m ²	Anteil an vermietbarer Fläche in %
Schulen	18,4	0,6	18,1	0,6
Universitäten	30,1	1,9	28,6	1,8
Büro- und Spezialimmobilien	227,0	9,1	200,2	8,0
Sonderimmobilien	7,5	34,9	4,6	24,6
Summe	283,0		251,5	

Quellen: RH; BIG

Zusammenfassend zeigte sich, dass

- flächenmäßig die bei weitem höchsten Leerstände das Assetsegment Büro- und Spezialimmobilien mit rd. 80 % einnahm;
- der Anteil zur vermietbaren Fläche – mit Ausnahme der Sonderimmobilien – ebenfalls im Assetsegment Büro- und Spezialimmobilien mit 9,1 % bzw. 8 % am höchsten war;
- die Leerstände von 2009 auf 2010 in allen Assetsegmenten sanken.

Die BIG erfasste als Leerstandskosten alle Beträge, die unmittelbar durch Leerstände verursacht, nicht (weiter)verrechenbar und somit vom Eigentümer zu tragen waren.

Die ausgewiesenen Leerstandskosten

- waren vornehmlich durch Betriebskosten verursacht, die gemäß dem Mietrechtsgesetz aliquot akontiert und abgerechnet wurden und vom Hauseigentümer zu tragen waren;
- fielen daneben für sonstige Eigentümerkosten an, die bei teilweise vermieteten Liegenschaften nicht an die Mieter überwält werden konnten.

ten bzw. bei leerstehenden Objekten vom Eigentümer zu tragen waren, wie z.B. Gebühren und Abgaben oder Kosten für Pläne und Schlüssel;

- betrafen weiters Aufwendungen, die von den einzelnen leerstehenden Einheiten speziell verursacht wurden, wie z.B. für Strom, Gas, Winterbetreuung oder Reinigung;
- enthielten nicht die während des Leerstands angefallenen Instandhaltungsaufwendungen.

Tabelle 8: Kosten der Leerstände (2006 bis 2010)						
	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2006 – 2010
	in 1.000 EUR					in %
Betriebskosten	5.654	5.767	5.428	5.360	5.389	- 4,68
Aufwand	214	218	90	84	221	3,36
Eigentümerkosten	1.037	464	- 216	69	618	- 40,37
Gesamt	6.905	6.449	5.302	5.513	6.228	- 9,80

Quellen: RH; BIG

Die Kosten der Leerstände verringerten sich von 2006 bis 2008 und stiegen in den darauffolgenden Jahren wieder an. Insgesamt ergab sich eine Reduktion von 2006 bis 2010 um rd. 10 %, womit keine vollständige Korrelation mit der Senkung der Leerstände um 18,5 % gegeben war.

Die BIG führte keine regelmäßigen Aufzeichnungen über die entgangenen Mieterlöse während der Leerstandszeiten.

27.2 Der RH beurteilte die im Jahr 2010 geringer gewordenen Anteile der Leerstände gemessen an den gesamt vermietbaren Flächen von 3,6 % bei den Gebäuden und 4,6 % bei den Grundstücken positiv. Weiters anerkannte der RH, dass die BIG die Leerstände in Gebäuden im Zeitraum von 2006 bis 2010 um 18,5 % verringern konnte. Zudem konnte auch eine Verringerung bei den Grundstücken sowie in den Assetsegmenten von 2009 auf 2010 erreicht werden.

Zur Kostenermittlung der Leerstände merkte der RH kritisch an, dass keine Berücksichtigung von Instandhaltungsaufwendungen während der Leerstandszeiten vorgesehen war. Zudem bestanden bei der BIG keine Aufzeichnungen über durch Leerstände entgangene Mieterträge.

Steuerung des Immobilienvermögens

Der RH empfahl der BIG, bei der Ermittlung der Kosten für Leerstände auch die in diesen Zeiträumen angefallenen Instandhaltungsaufwendungen auszuweisen, um die Kostentransparenz zu erhöhen.

Weiters empfahl er der BIG, jährliche objektbezogene Berechnungen über die entgangenen Mieterträge zu erstellen, um die finanziellen Nachteile der Nichtvermietung vollständig darzustellen.

- 27.3** *Laut Stellungnahme der BIG seien die Instandhaltungsaufwendungen für die einzelnen Objekte jederzeit aus dem SAP-System auswertbar. Sie bezögen sich stets auf das gesamte einzelne Objekt und nicht auf die allenfalls leerstehende einzelne Mieteinheit und wären damit nicht auf diese herunterzubrechen.*

Die Instandhaltungsaufwendungen träfen grundsätzlich den Gebäudeeigentümer, unabhängig ob das Objekt vermietet sei oder nicht, und seien von diesem zu tragen. Sie könnten deshalb, und da sie ja nicht durch Leerstellungen verursacht würden, nicht als Leerstandskosten ausgewiesen bzw. in die Leerstandskosten miteingerechnet werden. Zudem ergäbe die Summierung der Instandhaltungskosten und der entgangenen Mieterträge ein grundsätzlich falsches Bild, weil die Instandhaltung aus den Mieten bedeckt werden müsste und daher immer erlösmindernd sei. In der entgangenen Miete sei daher der wirtschaftliche Verlust der Instandhaltung im Falle eines Leerstands bereits inkludiert.

Die objektbezogene Buchung über „entgangene Mieterträge“ aus Leerstellungen sei SAP-technisch bereits implementiert und werde produktiv gesetzt (kalkulatorische Buchung auf leerstehende Mieteinheiten).

- 27.4** Der RH hielt fest, dass eine Implementierung entgangener Mieterträge aus Leerstellungen bei Beendigung der Einschau an Ort und Stelle noch nicht vorgesehen war. Nach Auffassung des RH wäre jedoch der wirtschaftliche Verlust der Instandhaltung im Falle einer Leerstellung auch in den entgangenen Mieten gesondert auszuweisen.

Strategien zur Verwertung der Leerstände

- 28.1** Mit der vollständigen Erfassung der Leerstände 2009 begann die BIG, systematische Strategien für die weitere Nachnutzung der leerstehenden Objekte zu erstellen. Die grundsätzlichen Anforderungen an das Leerstandsmanagement und deren daraus abgeleiteten Objektstrategien regelte die BIG im Leitfaden „Abwicklung des Leerstands (Vermietung – Entwicklung – Verkauf“ vom Jänner 2010. Demnach hatte das Assetmanagement das jeweilige Potenzial der echten Leerstände

durch eine Objektprüfung zu ermitteln und mittels Kennziffern (Scoringmodell) zu bewerten sowie einen Vorschlag für die weitere Verwertung zu erstellen. Darauf aufbauend waren die Objektstrategie zu erstellen und die Objekte nach den vom Portfoliomanagement entwickelten Kategorien im LIS zu qualifizieren. Diese Kategorien umfassten folgende Auswahlmöglichkeiten:

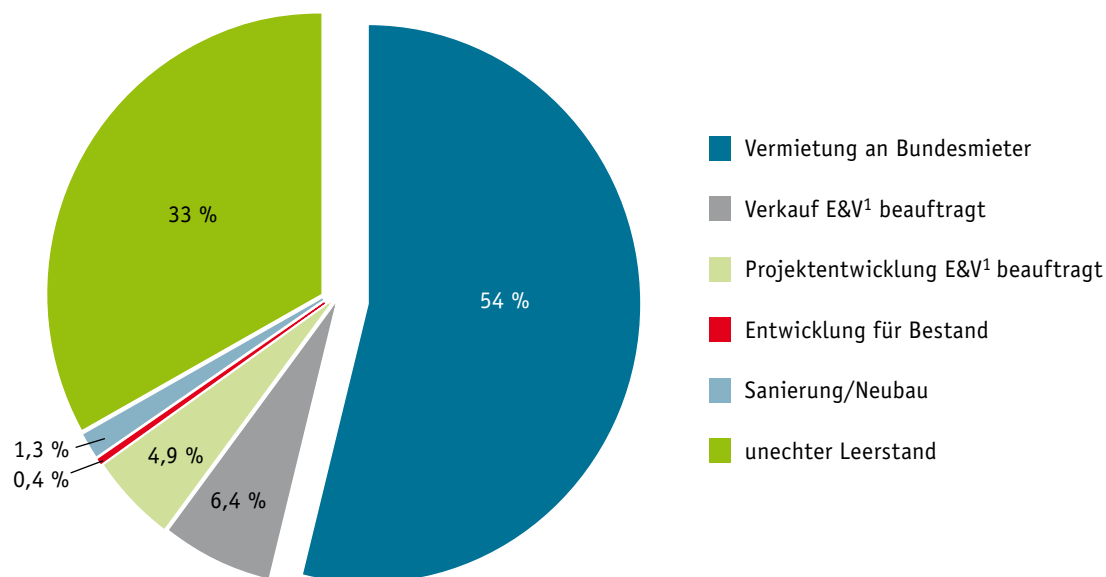
- (1) Vermietung an Bundesmieter: diese war die am häufigsten verfolgte Objektstrategie und fiel in den Verantwortungsbereich des Assetmanagements;
- (2) Verkauf: die BIG beauftragte die BIG Entwicklungs- und Verwertungs GmbH und das Eigentum an der Liegenschaft verblieb bei der BIG;
- (3) Projektentwicklung in einer Entwicklungsgesellschaft: die Liegenschaft wurde an die BIG Entwicklungs- und Verwertungs GmbH zur eigenständigen Entwicklung veräußert;
- (4) Entwicklung für den Bestand: die Liegenschaft war für die geplante Objektstrategie nutzungsfähig – z.B. Vornahme von Umwidmungen, Einholung von behördlichen Genehmigungen, Vornahme von kleineren Adaptierungen – zu machen; die Entscheidungsverantwortung lag beim Assetmanagement, die Abwicklung dieser Tätigkeiten erfolgte konzernintern durch die BIG Entwicklungs- und Verwertungs GmbH¹⁶;
- (5) Drittvermietung: die BIG beauftragte die BIG Entwicklungs- und Verwertungs GmbH und das Eigentum an der Liegenschaft verblieb bei der BIG.

Nachfolgende Abbildung zeigt die Zusammensetzung der Leerstände (echte und unechte) bei den Gebäuden nach Objektstrategien, gemessen an der Mietvertragsfläche zum Jahresende 2010:

¹⁶ Die BIG Entwicklungs- und Verwertungs GmbH war nicht von der Gebarungsüberprüfung durch den RH umfasst.

Steuerung des Immobilienvermögens

Abbildung 4: Objektstrategien für Leerstände (Jahresende 2010)



¹ E&V = BIG Entwicklungs- und Verwertungs GmbH

Quelle: RH

Die BIG verfolgte bei den Ende 2010 ausgewiesenen Leerständen überwiegend die Strategie der Vermietung an Bundesmieter (54 %). Ende 2010 verfügte die BIG über keine Leerstände mit der Objektstrategie einer Drittvermietung. Die zuletzt durchgeführte Beauftragung dieser Art an die BIG Entwicklungs- und Verwertungs GmbH erfolgte im April 2009. Bei den unechten Leerständen war keine weiterführende Objektstrategie gemäß dem Leitfaden vorgesehen.

Eine Berechnung des RH ergab, dass zum Stichtag 31. Dezember 2010 mehr als die Hälfte der leerstehenden Gebäudeflächen eine Leerstandsdauer von zwei Jahren oder mehr aufwiesen. Der Leitfaden zur Abwicklung des Leerstands enthielt keine weiteren Vorgaben über die Evaluierung der einmal festgelegten Objektstrategien.

28.2 Der RH stellte fest, dass die BIG über ein zweckmäßiges Konzept zur systematischen Beurteilung der Nutzungsmöglichkeiten von Leerständen verfügte und dieses durch die Erstellung von Objektstrategien umsetzte.

Dieses Konzept enthielt aber – trotz eines überwiegenden Anteils von länger andauernden Leerständen von zwei Jahren und mehr – keine Vorgaben für eine regelmäßige Evaluierung der gewählten Objektstrategien.

Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.

Der RH empfahl der BIG, bei andauernden Leerständen eine systematische Evaluierung der Objektstrategien – beispielsweise nach jeweils zwei Jahren – vorzusehen und die Strategien gegebenenfalls an geänderte Rahmen- und Marktbedingungen anzupassen.

- 28.3** *Laut Stellungnahme der BIG würde die Empfehlung des RH aufgenommen und werde ein wesentlicher Bestandteil des neuen Strategie- und Planungsprozesses, im Rahmen dessen eine regelmäßige Evaluierung und Beurteilung der Objektstrategie stattfinden werde.*

Verwaltung des Immobilienvermögens

Organisation des Objektmanagements

- 29.1** Die Abteilung Objektmanagement nahm die Aufgaben des Gebäudemanagements sowohl für die BIG selbst als auch für Dritte (z.B. Bundesministerien) wahr. Diese Abteilung war insbesondere für die wirtschaftliche Umsetzung des kaufmännischen und technischen Gebäudemanagements einschließlich ausgewählter Aufgaben des Baumanagements im Rahmen der Hausverwaltung zuständig.

Die Organisation des Objektmanagements bestand bis zur Strukturanpassung 2009 aus 18 Teams, die direkt der Geschäftsführung unterstanden. Die Abteilung „Koordination Objekt- und Facility Management“ unterstützte die Geschäftsführung bei der Steuerung der Teams. Mit der Strukturanpassung wurde ein Profit Center „Objektmanagement“ eingeführt, wobei seit 2010 nunmehr 17 Teams als Sub-Profitcenter dargestellt wurden.

Die Abteilungskosten stiegen von 19,69 Mill. EUR (2006) auf 21,23 Mill. EUR (2009) um rd. 8 %, wobei diese fast zur Gänze aus Personalkosten bestanden.

2010 – im ersten Jahr als Profitcenter – war ein positiver DB I von 9,89 Mill. EUR ausgewiesen. Die Erlöse stammten überwiegend aus den internen Instandhaltungs- und Hausverwaltungshonoraren, der Aufwand resultierte vorwiegend aus dem Personalaufwand.

- 29.2** Die BIG-interne Kostentransparenz konnte durch die Einführung von Profit Centern wesentlich verbessert werden.

Verwaltung des Immobilienvermögens

Aufgaben des Objektmanagements

30.1 Die Abteilung Objektmanagement führte ihre Leistungen im Rahmen des Gebäudemanagements überwiegend selbst durch. Fremdvergaben erfolgten bei Hausverwaltungen, bei Gutachten, Prüf- und Wartungsleistungen, Baumanagementleistungen (z.B. Planung, örtliche Bauaufsicht) und bei der Durchführung von vom Auftraggeber finanzierten Maßnahmen. Mit anderen Gebietskörperschaften oder öffentlichen Stellen bestanden keine Kooperationen betreffend die Betreuung von Immobilien.

30.2 Der RH empfahl der BIG, Kooperationen mit anderen Gebietskörperschaften bzw. öffentlichen Stellen zu überlegen, um Synergien (z.B. gemeinsame Betreuung von Amtsgebäuden) erreichen zu können.

30.3 *Laut Stellungnahme der BIG habe das Objektmanagement seine Leistungen schon in der Vergangenheit anderen Gebietskörperschaften angeboten und werde dies verstärkt auch in der Zukunft tun.*

31.1 Ein Aufgabenbereich des Objektmanagements lag – gemeinsam mit der Abteilung „CAD & Raummanagement“ – in der IT-gestützten Stammdaten- und Flächenbereinigung zwecks Vertragsanpassungen in den Mietverhältnissen, in Abstimmung mit dem Assetmanagement sowie den Mietern und Nutzern (z.B. Fruchtgenuss). Die Erhebungen für die Flächenbereinigung waren noch nicht abgeschlossen und die Erfassung in einer CAD-Datenbank erst zu rd. 81 % erfolgt. 2010 wurden erste Module eines neuen IT-Facility-Management-Systems angeschafft, das mit der CAD-Datenbank verknüpft werden sollte.

Gemäß dem Bundesimmobiliengesetz hätte die BIG den gesetzlichen Auftrag gehabt, bis spätestens 2005 den gesamten Objektbestand in einer CAD-Datenbank zu erfassen und dem BMWFJ kostenfrei zur Verfügung zu stellen. 2003 wurde die gesetzliche Frist zur Fertigstellung auf Ende 2007 erstreckt. Bei der Novelle des Bundesimmobiliengesetzes 2005 verzichtete der Gesetzgeber schließlich auf einen Fertigstellungstermin und beschränkte sich auf gelegentliche kostenfreie Anforderungen von Daten aus der CAD-Datenbank seitens des BMWFJ. Diese Anforderung und Übermittlung der aktuellen Gebäude- und Liegenschaftsdaten erfolgte letztmalig 2003.

31.2 Die BIG kam ihrer Informationspflicht gegenüber dem BMWFJ nach, konnte jedoch die elektronische Erfassung ihrer Bestandspläne seit 2000 – trotz ursprünglichem gesetzlichen Auftrag – noch nicht fertigstellen.

Nach Ansicht des RH hätte das BMWFJ bei der BIG jedoch verstärkt auf die Fertigstellung der CAD-Datenbank einwirken sollen.

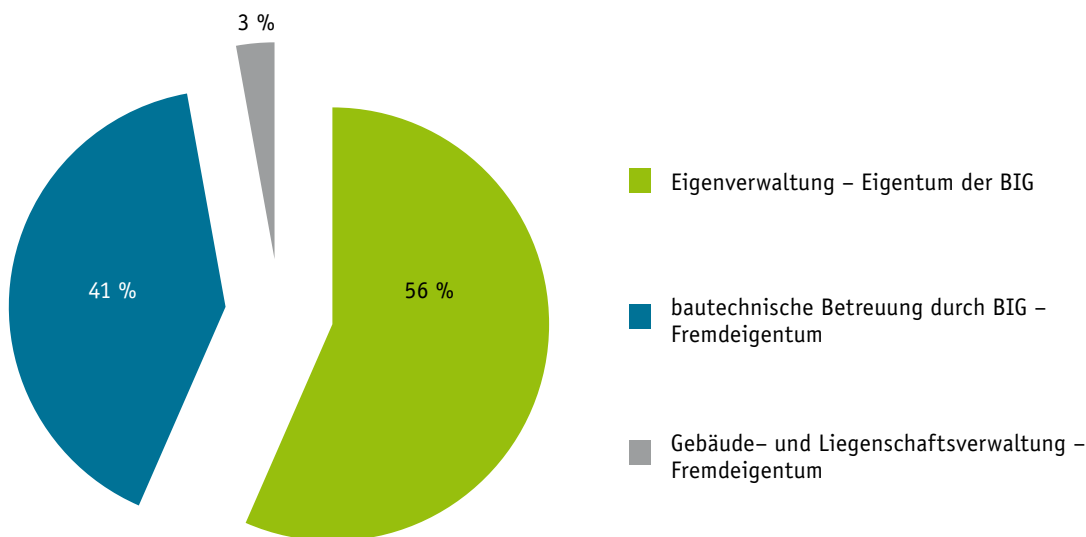
Der RH empfahl der BIG, den Objektbestand in der CAD-Datenbank zwecks Vertragsbereinigungen in den Mietverhältnissen rasch vollständig zu erfassen.

Erweiterung des Kundenkreises

32.1 Von den rd. 5.500 von der BIG betreuten Gebäuden und Grundstücken befanden sich 56 % in deren Eigentum (gemäß Anlage A des Bundesimmobiliengesetzes); darunter befanden sich auch Sonderimmobilien mit geringen Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Verwertung.

44 % der vom Objektmanagement betreuten Objekte waren im Fremdeigentum (z.B. Bundesministerien). Davon wurden rd. 93 % vom Objektmanagement bautechnisch betreut, wobei die diesbezügliche gesetzliche Verpflichtung seit 2005 nicht mehr gegeben war. Bei rd. 7 % nahm das Objektmanagement die Gebäude- und Liegenschaftsverwaltungen wahr.

Abbildung 5: Vertragsverhältnis zur BIG



Quellen: RH; BIG

Verwaltung des Immobilienvermögens

- 32.2** Für die BIG als die alleinige Immobiliengesellschaft des Bundes war nach Ansicht des RH der Anteil an Gebäude- und Liegenschaftsverwaltungen für Dritte – vornehmlich Bundesministerien – als zu gering anzusehen.

Der RH empfahl der BIG, den Anteil der Gebäude- und Liegenschaftsverwaltungen für Bundesministerien zu erhöhen.

- 32.3** *Die BIG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass das Objektmanagement beispielsweise Liegenschaften einer anderen Bundesgesellschaft betreue und seine Leistungen aktiv auch Dritten, insbesondere den Bundesministerien, anbiete und von den Letztgenannten bei den Baumanagementleistungen auch in großem Umfang beauftragt werde. Zusätzliche Leistungen erbringe die BIG im Rahmen der großen Funktionssanierungen der Mieter, die über das Assetmanagement bestellt und über Planen und Bauen abgewickelt würden. Auf den sogenannten „Fremdobjekten“ würden die Ministerien die BIG höchstens mit der Sanierung ihrer gemieteten Flächen beauftragen, weil die gebäudebezogenen Maßnahmen bzw. die Verwaltungsleistungen durch die fremden Eigentümer vergeben würden. Die historischen und militärischen Objekte würden durch eigene Bundesstellen betreut.*

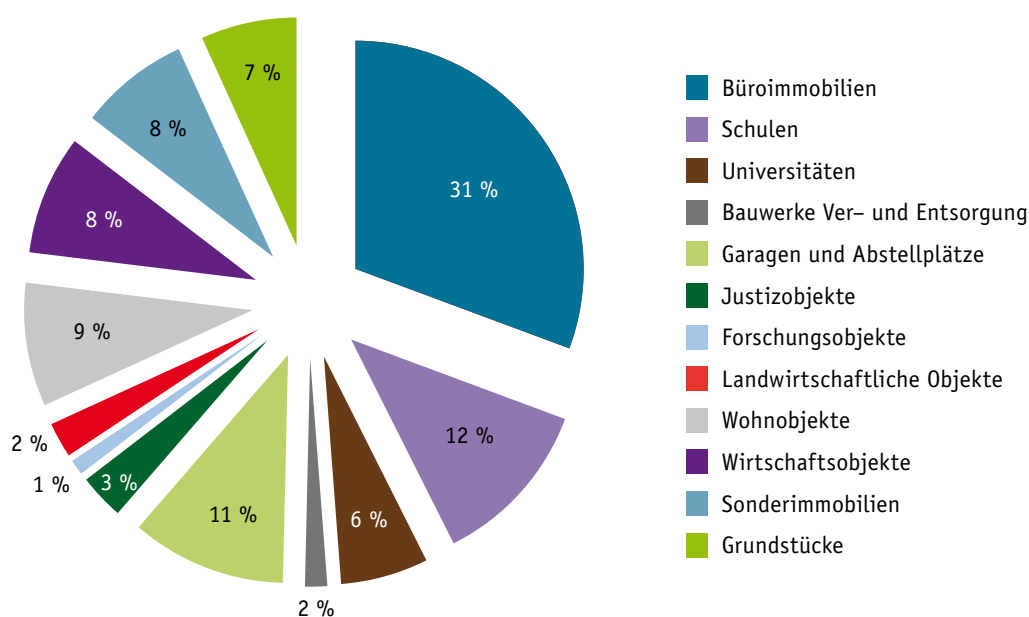
Als Auftragnehmer habe die BIG keinen Einfluss auf die Auftragsvergabe der Bundesministerien und der fremden Eigentümer. Soweit der Bund bei privaten Eigentümern eingemietet sei, obliege die Bestellung der Gebäude- und Liegenschaftsverwaltung dem jeweiligen Eigentümer.

- 32.4** Der RH teilte die Auffassung der BIG, dass die Auftragsvergabe der Gebäude- und Liegenschaftsverwaltung dem jeweiligen Eigentümer obliegt. Er war aber der Ansicht, dass die BIG ihre Bemühungen verstärken sollte, ihre Leistungserbringung auf dem Gebiet der Gebäude- und Liegenschaftsverwaltung auch unter Wettbewerbsbedingungen insbesondere für den öffentlichen Bereich auszubauen.

Betreuungsportfolio

33 Das Betreuungsportfolio der BIG umfasste zu rund einem Drittel Büroimmobilien – der Großteil hiervon öffentliche Gebäude für Bereitschaftsdienste, gefolgt von den Objektgruppen Schulen (12 %), Garagen/Abstellplätze (11 %), Wohnen (9 %), Wirtschaft (8 %), Sonderimmobilien (8 %), Grundstücke (7 %) und Universitäten (6 %).

Abbildung 6: BIG-Objektgruppen (Anteil an der Gesamtanzahl)



Quellen: RH; BIG

Betreuung des Immobilienvermögens

Organisation des Facility Service

34.1 Die Abteilung Facility Service nahm die operativen Aufgaben des Gebäudemanagements wahr und war seit 2009 als Profit Center geführt. Die Aufgaben umfassten Betriebsführungen, Wartungs-, Reparatur- und Instandsetzungsarbeiten im Bereich der Haustechnik, Überprüfungen und Befunde, Grünflächenbetreuung, Kleinreparaturen und Konsulententätigkeit im Bereich Gebäudeausrüstung. Der Winter- und Reinigungsdienst, die Wartung von Aufzügen und Brandmeldeanlagen, die Bauaufsicht sowie die bautechnische Betreuung von Fremdobjekten des Bundes wurden nicht selbst durchgeführt, sondern extern beauftragt. Die Beauftragung erfolgte über die Objektmanagement-Teams bzw. vom Kunden direkt aufgrund bestehender Betriebsführungsverträge.

Betreuung des Immobilienvermögens

Zwischen 2006 und 2008 erhöhten sich die Abteilungskosten von 3,30 Mill. EUR auf 4,17 Mill. EUR (um 26,22 %), wobei diese fast zur Gänze aus Personalkosten bestanden. In den ersten Jahren als Profit Center wurden ein DB I von + 1,92 Mill. EUR (2009) und + 270.000 EUR (2010) ausgewiesen. Die Erlöse des Facility Service stammten aus der internen Leistungsverrechnung an das Objektmanagement und den Einnahmen aus Leistungen für Dritte. Der Aufwand resultierte vorwiegend aus dem Personalaufwand.

34.2 Die BIG-interne Kostentransparenz konnte durch die Einführung von Profit Centern wesentlich verbessert werden.

Betriebsführungsverträge

35.1 Die Betriebsführungsverträge waren individuell gestaltet. Ein Schwerpunkt der Tätigkeit des Facility Service lag daher in der Erarbeitung von Rahmenverträgen über Facility Service-Leistungen mit dem Ziel, einen bundesweit einheitlichen Betreuungsstandard zu schaffen. Den genauen, auf die jeweilige Liegenschaft abgestimmten Leistungsumfang sollte ein dazugehöriger Einzelvertrag regeln.

35.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der BIG zur Vereinheitlichung der bestehenden Betriebsführungsverträge.

Personal

Personalausstattung

Tabelle 9: Entwicklung des Personalstands (2006 bis 2010)						
	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2006 – 2010
	Anzahl ¹					
Mitarbeiter BIG	731,0	742,3	761,0	776,7	774,8	+ 43,8

¹ Jahresdurchschnitt in Vollbeschäftigungsäquivalenten

Quellen: RH; BIG

36.1 Mit 31. Dezember 2005 wurde die IMB mit der BIG als übernehmender Gesellschaft verschmolzen. Diese Verschmelzung ging mit einer tiefgreifenden Änderung in der Aufbauorganisation der BIG einher; die BIG widmete bei ihrer Prozessoptimierung der Ausnutzung der vorhandenen Kapazitäten – 754 Mitarbeiter (ohne BIG Entwicklungs-

und Verwertungs GmbH) – mit dem langfristigen Unternehmenskonzept „Strategie 2005 bis 2015“ verstärktes Augenmerk.

2006 betrug die Anzahl der Mitarbeiter der BIG im Jahresdurchschnitt 731 Vollbeschäftigungsäquivalente. Der Personalstand stieg in den Folgejahren kontinuierlich bis auf 774,8 durchschnittliche Vollbeschäftigungsäquivalente im Jahr 2010 an. Dieser Anstieg war auf die Erhöhung der nach BIG-Kollektivvertrag und BIG-Bau-Kollektivvertrag beschäftigten Mitarbeiter von 268,8 (2006) auf 368,2 (2010) durchschnittliche Vollbeschäftigungsäquivalente zurückzuführen. Die vorrangig vom Personalaufbau betroffenen Bereiche (Baucontrolling, IT und SAP, Facility Services sowie Planen und Bauen) verzeichneten von Anfang 2006 bis Ende 2010 eine Zunahme von insgesamt 43,2 Vollbeschäftigungsäquivalenten.

Der Stand der ehemaligen Bundesvertragsbediensteten/Bundesbeamten sank durchschnittlich von 118,9/277,4 (2006) auf 101,0/252,5 Vollbeschäftigungsäquivalente (2010). Die Zahl der ehemaligen Landesbediensteten sank von 65,9 (2006) auf 53,1 Vollbeschäftigungsäquivalente (2010).

36.2 Der RH stellte fest, dass die BIG dem Auftrag laut Bundesimmobilienengesetz – Erfüllung ihrer Aufgaben vorrangig durch eigenes Personal oder durch Personal von Tochtergesellschaften der BIG – nachgekommen war.

Personalsteuerung

37.1 Für die Steuerung der Personalressourcen in den Abteilungen Objektmanagement und Facility Service lagen ab 2010 bzw. 2009 Deckungsbeitragsrechnungen vor; weitere Leistungskennzahlen waren nicht vorhanden.

– Im Objektmanagement bestanden die insgesamt 17 Teams jeweils aus elf bis 25 Mitarbeitern; zwischen 2006 und 2010 sank der Personalstand um 3 % von 371 auf 361 Mitarbeiter.

– Der Personalstand des Facility Service erhöhte sich im überprüften Zeitraum von 96 auf 101 Mitarbeiter (rd. 5 %). Der Personaleinsatz erfolgte zumeist durch vertragliche Regelungen (z.B. Personalbeistellung, Betriebsführungsumfang, Regieleistungen). Lediglich für Tätigkeiten wie Wartungsleistungen und Befunde waren Normzeiten hinterlegt.

Personal

- 37.2** Der RH bemängelte, dass die BIG erst ab 2009 bzw. 2010 in den Abteilungen Facility Service und Objektmanagement über Deckungsbeitragsrechnungen für die Steuerung der Personalressourcen verfügte.

Da diese Deckungsbeitragsrechnungen nur eine gesamthafte Darstellung zeigten, empfahl der RH der BIG, zur Steuerung der Personalressourcen weitere Leistungskennzahlen in diesen Bereichen zu entwickeln, um die Auslastung der Mitarbeiter objektiv und nachvollziehbar beurteilen zu können.

- 37.3** *Laut Stellungnahme der BIG sei ihr Immobilienbestand sehr heterogen, wodurch sich sowohl innerhalb der Objektmanagement-Teams als auch im Vergleich zwischen den Teams ein sehr unterschiedlicher Betreuungsaufwand ergäbe. So sei der Aufwand bei gleicher Fläche pro Team abhängig von der Anzahl und Größe der Gebäude, dem unterschiedlichen Technisierungsgrad, der räumlichen Verteilung, der Nutzungsintensität, dem Gebäudezustand, der Anzahl und Art der zu tätigen Investitionen, dem Umfang der erbrachten Eigenleistungen, der Anzahl der Mietverträge sowie der einzelnen mietvertraglichen Regelungen.*

Gleichzeitig würde das Investitionsverhalten der Nutzer/Mieter sehr stark differieren und zu sehr unterschiedlichem Bestellvolumen bei den Baumanagementleistungen und somit bei dem dafür geleisteten Aufwand pro Objekt bzw. Team führen. Aus diesen Gründen wären aussagekräftige Leistungskennzahlen für die individuelle Tätigkeit der Mitarbeiter kaum herzuleiten und es obläge den Teamleitern, die Auslastung der einzelnen Mitarbeiter unter den spezifischen Gegebenheiten zu beurteilen. Leistungskennzahlen auf Teamebene seien bedingt möglich. Hier würde die Deckungsbeitragsrechnung die wesentliche Aussage über die Leistung des Teams liefern.

Die BIG teilte weiters mit, dass im Bereich des Facility Service neben der Deckungsbeitragsrechnung auch elektronische Aufzeichnungen der geleisteten Arbeiten wegen des Leistungsnachweises gegenüber den Auftraggebern geführt würden. Damit würde die Personalsteuerung unterstützt. Facility Service müsse sich mit seinen Dienstleistungen und Preisen voll am Markt durchsetzen.

- 37.4** Der RH nahm zur Kenntnis, dass die elektronischen Arbeitsaufzeichnungen im Bereich des Facility Service nunmehr auch zur Personalsteuerung herangezogen werden. Die Entwicklung von Leistungskennzahlen ist jedoch im Bereich des Objektmanagements trotz des heterogenen Immobilienbestands ebenfalls unbedingt erforderlich, um sich mit dessen Dienstleistungen und Preisen am Markt – insbesondere im öffentlichen Bereich – verstärkt durchsetzen zu können.

Klimarelevante Maßnahmen

Energieeinspar-Contracting

38.1 Beim Energieeinspar-Contracting wurden energietechnische Einsparmaßnahmen durch einen Dritten (Contractor) umgesetzt und vorfinanziert. Die Refinanzierungen erfolgten über die Energiekosteneinsparungen, die durch Kleinstmaßnahmen (z.B. Kessel- und Regelungstausch, Fensterabdichtung) und bewusstere Betriebsführungen (z.B. Verhaltensschulung der Nutzer) erwirtschaftet wurden. Die Laufzeit – und somit Amortisation – der Contractingverträge betrug zehn Jahre.

2001 startete nach einem Ministerratsbeschluss eine Energieeinspar-Contracting-Offensive für Bundesgebäude mit einer Kooperationsgemeinschaft BMLFUW, BMWFJ und BIG. 2008 zog sich das BMLFUW aus der Kooperationsgemeinschaft zurück; dessen Finanzierungsanteil trug nunmehr die BIG.

Im April 2009 leiteten der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend und der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft die „Energiestrategie Österreich“ ein, um die Umsetzung des für Österreich verpflichtenden Energie- und Klimapakets¹⁷ der EU voranzutreiben.

Die Energiestrategie zielte dabei im Gebäudebereich auf die Entwicklung von Grenzwerten für den höchstzulässigen Heizwärmebedarf und eine stufenweise Sanierungsverpflichtung auf Basis von Primärenergie- und CO₂-Grenzwerten. Dabei sollten Investitionsentscheidungen der Gebietskörperschaften auf Basis von Lebenszykluskosten-Analysen und auf Grundlage genormter Wirtschaftlichkeitsrechnungen mit entsprechend langen Betrachtungszeiträumen getroffen werden. Diese Maßnahme wäre als ein wichtiger Beitrag zur Überwindung des Investor-Nutzer-Konflikts im Bereich der öffentlichen Hand anzusehen. Die entsprechenden Daten zu Energieverbrauch und Gebäude müssten zwischen den zuständigen Institutionen transparent zur Verfügung stehen. Dabei sollte die Vorbildwirkung öffentlicher Gebäude, wie sie in den oben genannten EU-Richtlinien angesprochen wird, gewährleistet sein.

Im Juli 2009 schlossen der Bund und die Länder eine Art. 15a B-VG-Vereinbarung über Maßnahmen zur Treibhausgasreduktion im Gebäudesektor. Darin verpflichteten sie sich, eine Vorbildwirkung im Sinne einer

¹⁷ Österreich ist gemäß dem im Dezember 2008 verabschiedeten Energie- und Klimapaket der EU bis zum Jahr 2020 verpflichtet,

- den Anteil erneuerbarer Energieträger am Bruttoendenergieverbrauch auf 34 % zu erhöhen und
- gleichzeitig seine Treibhausgasemissionen in Sektoren, die nicht dem Emissionshandel unterliegen, um mindestens 16 % (Bezugsbasis 2005) zu reduzieren sowie
- die Energieeffizienz um 20 % im Vergleich zum Referenz-Szenario zu erhöhen.

Klimarelevante Maßnahmen

möglichst energieeffizienten Bewirtschaftung der durch sie genutzten Gebäude, einschließlich der weitgehenden Nutzung erneuerbarer Energieträger, auszuüben. Es sollten insbesondere bau- und energietechnische Vorschriften angehoben und Mindestanforderungen beim Neubau und der Sanierung öffentlicher Gebäude angewendet werden; Energieeinspar-Contractingaktivitäten bei Bundesgebäuden wären auszubauen.

Der BIG kam im Rahmen der Energieeinspar-Contracting-Offensive aus dem Jahr 2001 neben ihrer Rolle als Gebäudeeigentümer eine beratende Rolle zu. Verträge wurden direkt zwischen dem jeweiligen Ressort als Auftraggeber und dem Energiecontractor abgeschlossen; die BIG trat den Contracting-Verträgen nur bei.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung umfasste das Projekt Energieeinspar-Contracting des Bundes 555 Gebäude. 2011 sollten Gebäude des BMJ bundesweit und zukünftig auch Universitäten, Kasernen und Bundesmuseen erfasst werden. Durch das Energieeinspar-Contracting sollten jährlich Energiekosten von 6,90 Mill. EUR und 40.000 Tonnen CO₂ bis 45.000 Tonnen CO₂ eingespart werden. Die tatsächliche jährliche Einsparung betrug im Jahr 2010 3,70 Mill. EUR an Energiekosten und 18.250 Tonnen CO₂.

Ab 2010 hatte die BIG ein eigenes Budget (in Höhe von 3 Mill. EUR für 2010) für Energieeinspar-Contracting-Maßnahmen. Dieses umfasste Mittel für Maßnahmen (z.B. für Austausch von Heizungspumpen, Erneuerung der Regelungstechnik), die sich innerhalb von 10 Jahren des Contracting-Vertrags nicht amortisieren konnten. 2010 wurden hierfür von der BIG rd. 3,75 Mill. EUR aufgewendet.

- 38.2** Der RH empfahl der BIG, darauf hinzuwirken, den geplanten Einsparungserfolg von 6,90 Mill. EUR durch das Energieeinspar-Contracting des Bundes zu erreichen.
- 38.3** *Die BIG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass das angesprochene jährliche Einsparpotenzial durch Contracting-Verträge von 6,90 Mill. EUR eine Schätzung sei und auf der Annahme basiere, dass über die BIG hinaus vom Bund genutzte Objekte dem Energieeinspar-Contracting unterworfen würden. Die bereits im Jahr 2010 erreichten jährlichen Energieeinsparungen würden sich auf die bereits abgeschlossenen Energieeinspar-Contracting-Verträge beziehen und daher nicht das geschätzte Gesamtpotenzial umfassen. Die BIG unterstütze die Bemühungen des Energieeinspar-Contracting voll und ganz. Allerdings komme ihr lediglich eine Mittlerrolle zwischen dem Contractor und den Einrichtungen des Bundes zu. Es würde letztlich auch an diesen liegen, das Contracting zu ermöglichen.*

Energiebuchhaltung **39.1** Die Klimawirkung für energierelevante Gebäudemaßnahmen konnte bei bestehenden Gebäuden (z.B. nach Generalsanierungen) durch die dadurch erzielte Energieeinsparung bei Wärme, Wasser und Strom gemessen werden. Dies war allerdings nur möglich, wenn in der Vergangenheit genaue Aufzeichnungen für jedes Gebäude vorhanden waren.

Dies setzte das Vorhandensein von verbindlichen Planungsvorschriften (z.B. Pflichtenheft, Raumbuch) mit energetischen Kriterien (Kennzahlen) für Neu- und Altbauten, eine Lebenszykluskostenanalyse sowie Zähler und Subzähler in verschiedenen Gebäudeteilen oder bei mehreren Nutzern voraus. Energieverbrauchsdaten sollten in einer IT-gestützten Datenbank (so genannte „Energiebuchhaltung“) analysiert werden.

Alle diese Daten bildeten auch die Grundlage für zielgerichtete Sanierungsmaßnahmen und nachhaltig geändertes Nutzerverhalten.

Die BIG konnte dem RH

- keine energetischen Planungsvorschriften,
- keine Energiebuchhaltung (außer bei „Contracting-Gebäuden“) sowie
- keine Daten über Energieverbräuche

vorlegen. Oftmals konnte die BIG gar keine Energiebuchhaltungen führen, weil die Mieter Einzelverträge mit den Energieversorgern abgeschlossen hatten und über deren Energieverbrauch seitens der BIG keine Kenntnis bestand. Vielfach wurden nur die Jahresenergieabrechnungen der Energieversorger als Daten herangezogen. Auch waren teilweise einzelne Energieträger und der Wasserverbrauch nicht erfasst. Bei den Bundesmietern wurden die Energiedaten von Energiesonderbeauftragten geführt. Eine Lebenszykluskostenanalyse war erst in Entwicklung und nur für Neubauten anwendbar.

39.2 Der RH bemängelte bei der BIG das Fehlen von energetischen Planungsvorschriften sowie das Fehlen einer Lebenszykluskostenanalyse für sämtliche Gebäude. Die Beurteilung des Erfolgs einer thermischen Gebäudesanierung wurde auch durch das Fehlen einer Energiebuchhaltung massiv erschwert. In den von der BIG verwalteten Gebäuden sollten Regelungen oder Vereinbarungen getroffen werden, die es der BIG ermöglichen, den Gesamtenergieverbrauch von diesen Gebäuden zu ermitteln.

Klimarelevante Maßnahmen

Für jedes Gebäude sollte eine Energiebuchhaltung für alle Energieträger – möglichst IT-gestützt – geführt werden.

Die BIG nahm sich dadurch auch die Möglichkeit, eine Vorbildwirkung gegenüber anderen Eigentümern öffentlicher Gebäude auszuüben, um diese zu motivieren, in energietechnische Verbesserungen zu investieren.

Der RH empfahl der BIG, energetische Planungsvorschriften sowie eine Lebenszykluskostenanalyse verbindlich zu erlassen und umzusetzen, weil neben der Klimawirkung auch Gebäude-Betriebskosten nachhaltig gesenkt werden könnten.

Er empfahl der BIG weiters, für jedes Gebäude eine möglichst IT-gestützte Energiebuchhaltung für alle Energieträger zu erstellen.

39.3 *Laut Stellungnahme der BIG orientiere sie sich bei der Errichtung ihrer Gebäude an den Kriterien der Nachhaltigkeit, zu denen auch das Thema Energie zähle. Dies sei daher auch in die allgemeinen Bestimmungen zur Wettbewerbsauslobung bzw. Planersuche aufgenommen worden. Die über die Bauordnungen hinausgehenden energetischen Standards könnten jedoch nur im Einvernehmen mit dem Mieter definiert und umgesetzt werden. Zu beachten wäre, dass der Bundeskunde in der Wahl seines Vermieters frei sei und die Betrachtung der Lebenszykluskosten auch in seiner Verantwortung liege. Die Energieversorgung würde nicht über die BIG, sondern im direkten Verhältnis Mieter – Energieversorger bereitgestellt und verrechnet werden. Die BIG würde sich seit Jahren vergeblich bemühen, Daten über Energieverbräuche zu erhalten. Dies sei jedoch bisher noch nicht gelungen.*

39.4 Der RH entgegnete der BIG, dass insbesondere im Hinblick auf die freie Wahl des Vermieters durch den Mieter Bund die Lebenszykluskosten der Gebäude ein wesentliches Kriterium für deren Nutzung in der Folge darstellen und demzufolge eine nicht unerhebliche Bedeutung für die BIG aufweisen. Nach Auffassung des RH sind bei der Errichtung oder Sanierung von Gebäuden die (energetischen) Planungsvorschriften entsprechend dem Stand der Technik von kompetenter Stelle (im vorliegenden Fall von der BIG) vorzugeben. Die Bemühungen zum Erhalt von Energieverbräuchen zur Errichtung einer Energiebuchhaltung wären daher fortzuführen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

40 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMW FJ

(1) Das BMW FJ als Eigentümer der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG) sollte im Einvernehmen mit dem BMF eine Grundsatzentscheidung über die mittel- bis langfristige Ausrichtung der BIG treffen. (TZ 4)

Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.

(2) Zur Nachverfolgung des Zielerreichungsgrads ihres Strategiekonzepts sollte eine möglichst quantitative Formulierung der Zielvorgaben sowie eine Evaluierung der einzelnen daraus abgeleiteten Maßnahmen und eine regelmäßige Bewertung der Zielerreichung vorgenommen werden. (TZ 4)

(3) Es sollte eine rollierende mehrjährige Wirtschaftsplanung zur Verfolgung der strategischen Zielsetzungen eingerichtet und dem Aufsichtsrat zur Genehmigung vorgelegt werden. (TZ 6)

(4) Im Hinblick auf die bei öffentlichen Unternehmen gebotene Transparenz betreffend die Feststellung der Unabhängigkeit der Aufsichtsratsmitglieder sollten sämtliche Organfunktionen der Mitglieder des Aufsichtsrats im jeweiligen Corporate Governance Bericht beachtet werden. Weiters wären die Regeln des Österreichischen Corporate Governance Kodex für die Beurteilung von möglichen Interessenkonflikten bei Organfunktionen von Aufsichtsratsmitgliedern in anderen Gesellschaften zu berücksichtigen. (TZ 7)

(5) Es sollte eine regelmäßige Evaluierung der Sicherungsgeschäfte während und nach der Laufzeit vorgenommen werden, um die finanziellen Auswirkungen im Vergleich zu den Konditionen der Grundgeschäfte darzustellen. (TZ 11)

(6) Bei einer Neuregelung der europäischen Berechnungsmethoden für die Staatsschulden, bei der auch die Schulden ausgegliederter Rechtsträger berücksichtigt werden müssten, wäre die Übertragung der gesamten Finanzierung der BIG auf die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur anzustreben. (TZ 15)

(7) Die Treasury-Geschäfte im Sinne der Bestimmungen des Bundesfinanzierungsgesetzes sollten durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur besorgt werden; ergänzend sollte sich die BIG

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

von der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur beraten lassen. (TZ 16)

(8) Eine Prognose des mittel- bis langfristigen Aufwands für notwendige Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sollte bereits in die Bewertung der Objekte einfließen. (TZ 19)

(9) Die Umsetzung der eingeleiteten Maßnahmen zur Entwicklung von Objektstrategien wäre zügig voranzutreiben. (TZ 19)

(10) Die Ergebnisse der Einzelbewertungen sollten im Rahmen der Matrixanalysen auch unter anderen Gesichtspunkten, wie dem Instandhaltungsaufwand für die Zukunft, ausgewertet werden, damit auch andere Aspekte besser in die Konzeption von Objektstrategien einbezogen werden können. (TZ 19)

(11) Die mehrfache Berücksichtigung von Kosten, wie etwa für das Baumanagement, im Rahmen der Investitionsrechnung wäre zu bereinigen. (TZ 20)

(12) Es wäre eine Strategie zu entwickeln, dass die Nutzer offene Forderungen zeitnah begleichen und insbesondere Betriebskostenabrechnungen innerhalb einer angemessenen Frist bearbeiten. Zum Beispiel könnte die BIG Nutzer anhalten, sämtliche Betriebskosten unter einem Vorbehalt zu leisten und zu viel geleistete Akonti gegen spätere Forderungen saldieren. (TZ 21)

(13) Der Instandhaltungsaufwand wäre in der Planung in einem höheren Ausmaß den Kostenträgern zuzuordnen, in die Planzahlen aufzunehmen und diese ebenfalls in die Applikation des Assetmanagement-Berichts überzuführen, um dem Assetmanagement ein vollständiges Gesamtbild aller relevanten Daten in einer Daten-Anwendung zur Verfügung zu stellen. (TZ 23)

(14) Insbesondere im Segment Büro- und Spezialimmobilien sollten im Zuge der Erarbeitung der neuen Objektstrategien verstärkt jene Wirtschaftseinheiten mit negativem Deckungsbeitrag I analysiert und die Objektstrategien entsprechend ausgerichtet werden. (TZ 24)

(15) Der Anteil an Objekten und Mietvertragsflächen mit längerfristigen Kündigungsverzichtsvereinbarungen seitens der Bestandnehmer sollte kontinuierlich ausgebaut werden und die vereinbarten Kündigungsverzichte für alle Objekte bzw. Mietvertragsflächen wären lückenlos zu erfassen. (TZ 25)

(16) Bei der Ermittlung der Kosten für Leerstände sollten auch die in diesen Zeiträumen angefallenen Instandhaltungsaufwendungen ausgewiesen werden, um die Kostentransparenz zu erhöhen. (TZ 27)

(17) Es sollten jährliche objektbezogene Berechnungen über die entgangenen Mieterträge erstellt werden, um die finanziellen Nachteile der Nichtvermietung vollständig darzustellen. (TZ 27)

(18) Bei andauernden Leerständen wäre eine systematische Evaluierung der Objektstrategien – beispielsweise nach jeweils zwei Jahren – vorzusehen und die Strategien gegebenenfalls an geänderte Rahmen- und Marktbedingungen anzupassen. (TZ 28)

(19) Kooperationen mit anderen Gebietskörperschaften bzw. öffentlichen Stellen sollten im Bereich Objektmanagement überlegt werden, um Synergien (z.B. gemeinsame Betreuung von Amtsgebäuden) lukrieren zu können. (TZ 30)

(20) Der Objektbestand sollte in der CAD-Datenbank zwecks Vertragsvereinbarungen in den Mietverhältnissen rasch vollständig erfasst werden. (TZ 31)

(21) Der Anteil der Gebäude- und Liegenschaftsverwaltungen für Bundesministerien wäre zu erhöhen. (TZ 32)

(22) Da die Deckungsbeitragsrechnungen in den Abteilungen Objektmanagement und Facility Service nur eine gesamthafte Darstellung zeigten, wären zur Steuerung der Personalressourcen weitere Leistungskennzahlen heranzuziehen, um die Auslastung der Mitarbeiter objektiv und nachvollziehbar beurteilen zu können. (TZ 37)

(23) Es sollte darauf hingewirkt werden, den geplanten Einsparungserfolg von 6,90 Mill. EUR durch das Energieeinspar-Contracting des Bundes zu erreichen. (TZ 38)

(24) Energetische Planungsvorschriften sowie eine Lebenszykluskostenanalyse wären verbindlich zu erlassen und umzusetzen, weil neben der Klimawirkung auch Gebäude-Betriebskosten nachhaltig gesenkt werden könnten. (TZ 39)

(25) Für jedes Gebäude wäre eine möglichst IT-gestützte Energiebuchhaltung für alle Energieträger zu erstellen. (TZ 39)





ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**





BMW FJ

ANHANG
Entscheidungsträger**BIG, Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.****Aufsichtsrat**

Vorsitzender Dr. Peter KAMP
(29. Dezember 1992 bis 6. Juni 2007)

Dr. Karl PETRIKOVICS
(6. Juni 2007 bis 22. Oktober 2008)

[Mag. Michaela STEINACKER](#)
(seit 16. Dezember 2008)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Ernst Karl PLECH
(27. Juni 2001 bis 6. Juni 2007)

[Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER](#)
(seit 6. Juni 2007)

Geschäftsführung DI Herbert LOGAR
(1. Jänner 2003 bis 17. Mai 2006)

DI Christoph STADLHUBER
(1. Jänner 2003 bis 16. Mai 2011)

Mag. Wolfgang HAMMERER
(1. Juni 2006 bis 31. Mai 2009)

[DI Wolfgang GLEISSNER](#)
(seit 17. Mai 2006)

[DI Hans-Peter WEISS](#)
(seit 1. Juni 2011)





Bericht des Rechnungshofes

**Frauenförderung;
Follow-up-Überprüfung**



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	304
Abkürzungsverzeichnis _____	305

BKA**Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes****Frauenförderung; Follow-up-Überprüfung**

Kurzfassung _____	307
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	311
Konzeption und Zielsetzung der Frauenförderung _____	311
Förderungsschwerpunkte _____	314
Förderung innovativer Einzelprojekte _____	317
Vereinheitlichung der Förderungsgrundlagen; Personalkosten-Obergrenzen _____	319
Dokumentation der Entscheidungskriterien _____	320
Zielvereinbarungen mit Förderungsnehmern _____	321
Aufgabentrennung _____	322
Rückforderungen _____	323
IT-System (Datenbank) _____	324
Interventionsstellen gegen Gewalt in der Familie _____	326
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	329

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Förderungsschwerpunkte _____	315
Tabelle 2:	Innovative Einzelprojekte _____	318
Abbildung 1:	Organisation von Bearbeitung und Abrechnung _____	323
Tabelle 3:	Aufwendungen für Interventionsstellen _____	327

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AMS	Arbeitsmarktservice
ARR 2004	Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMWFJ	Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
IT	Informationstechnologie
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
Mill.	Million(en)
NGO	Non-Governmental Organisation
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes

Frauenförderung; Follow-up-Überprüfung

Das BKA setzte Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2008 veröffentlicht hatte, nur teilweise um. Zu mehreren der noch nicht umgesetzten Empfehlungen nahm das BKA Vorarbeiten in Angriff, konnte die Umsetzung aber bisher nicht abschließen. Nicht umgesetzt wurde insbesondere die Empfehlung zur genaueren Festlegung der Förderungsschwerpunkte. Für eine IT-Lösung zur Förderungsabwicklung lag erst ein Konzept vor. Hingegen verbesserte das BKA die Dokumentation der Entscheidungsgründe und trennte die Projektbearbeitung von der Abrechnungskontrolle. Der Abschluss einer Vereinbarung mit dem BMI zu den Interventionsstellen gegen Gewalt in der Familie erfolgte laut Mitteilung des BKA im Mai 2012.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung zum Thema Frauenförderung war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungüberprüfung (Reihe Bund 2008/4) abgegeben hatte. (TZ 1)

Konzeption und Zielsetzung

Die Empfehlung des RH, zur nachvollziehbaren Kontrolle der Zielerreichung operative Ziele zu den übergeordneten Wirkungszielen festzulegen und ein mittelfristiges Förderungskonzept (mit der strategischen Ausrichtung der Frauenförderung, konkreten und messbaren operativen Zielen, Steuerungsmaßnahmen, Evaluierungskriterien sowie Förderungsschwerpunkten samt jeweiligem Förderungsvolumen) zu erstellen, wurde teilweise umgesetzt. Das Regierungsprogramm sah die Schließung regionaler Versorgungslücken vor, es fehlten dazu jedoch operative Zielvorgaben. Weiters erarbeitete das BKA ein standardisiertes Tätigkeitsberichts-Formular für geförderte Frauen- und Mädchenberatungsstellen sowie für Frauenservicestellen, das die Basis für Indikatorenfestlegungen und auswertbare Kenngrößen bilden soll. (TZ 2)

Kurzfassung

Förderungsschwerpunkte

Das BKA setzte die Empfehlung, die einzelnen Förderungsschwerpunkte genauer zu definieren bzw. abzugrenzen und dies schriftlich zu dokumentieren, noch nicht um. Die große Anzahl an Schwerpunkten, Zielgruppen und Zielrichtungen sowie die Mehrfachzuordnung von Projekten erschwerten die Übersicht und die Steuerung der Mittelvergabe. (TZ 3)

Förderung innovativer Einzelprojekte

In Umsetzung der Empfehlung, Budgetzuwächse vermehrt für innovative Einzelprojekte zu verwenden, wurden von 2007 bis 2011 zwischen 44 und 79 innovative Projekte gefördert. Der Anteil der Förderungssummen für innovative Einzelprojekte an der Gesamtförderung lag dabei zwischen 6 % (im Jahr 2011) und 13 % (2008 und 2010). Die für die innovativen Projekte ausbezahlten Fördermittel erreichten im Jahr 2010 mit 0,74 Mill. EUR einen Höchststand. Im Jahr 2011 war jedoch mit 0,33 Mill. EUR ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. (TZ 4)

Vereinheitlichung der Förderungsgrundlagen; Personalkosten-Obergrenzen

Die Empfehlung des RH, die Förderungsgrundlagen mit anderen Förderungsstellen zu vereinheitlichen und eine möglichst weitgehende Annäherung der Vorgangsweise (z.B. Definition der förderbaren Kosten, Festlegung der Obergrenzen für förderbare Gehälter) anzustreben sowie sicherzustellen, dass Gehälter maximal bis zur Höhe des Bezugs eines vergleichbaren Bundesbediensteten aus öffentlichen Mitteln gefördert werden, setzte das BKA teilweise um. Für die Förderung von Personalkosten wurden Obergrenzen erarbeitet und getestet, die künftig eine einfachere Bearbeitung und Kontrolle der förderbaren Kosten ermöglichen sollen. Die Implementierung der Regelung war jedoch noch ausständig. (TZ 5)

Dokumentation der Förderungsentscheidungen

Durch die nunmehr vorgenommene inhaltliche Darstellung und aktenmäßige Dokumentation der Entscheidungsgründe für Zu- oder Absagen in den so genannten „Fact Sheets“ setzte das BKA die Empfehlung des RH, die für die Förderungsentscheidung rele-

vanten Kriterien (Begründung von Zu- und Absagen, Kriterien für die Bemessung der Förderungshöhe) in den Förderungsakten festzuhalten, um. (TZ 6)

Zielvereinbarungen mit den Förderungsnehmern

Indem das BKA die Anerkennung von Frauenservicestellen an bestimmte Kriterien knüpfte und zur Qualitätssicherung ab dem Jahr 2008 mit den Frauen- und Mädchenberatungsstellen Rahmenförderungsverträge abschloss, setzte es die Empfehlung des RH, mit den Förderungsnehmern konkrete Zielvereinbarungen abzuschließen, teilweise um. Konkrete Zielvereinbarungen mit den Förderungsnehmern waren aber weiterhin ausständig. Mit dem standardisierten Tätigkeitsberichts-Formular sollen künftig Leistungsdaten erhoben werden. (TZ 7)

Aufgabentrennung

Da für die Vergabe und die Kontrolle von Förderungen nunmehr verschiedene Stellen im BKA zuständig waren, wurde die Empfehlung des RH, bei der Arbeitszuteilung auf eine strikte personelle Trennung von Projektbearbeitung und Abrechnungskontrolle zu achten, umgesetzt. (TZ 8)

Rückforderungen

Durch einen vom BKA entwickelten Abrechnungsleitfaden für das Rückzahlungsverfahren setzte das BKA die Empfehlung des RH, das Mahnwesen für ausständige Abrechnungsunterlagen und das Rückzahlungsverfahren zu vereinheitlichen, teilweise um. (TZ 9)

IT-System (Datenbank)

Die Empfehlung des RH, für die Förderungsabwicklung – in einem ersten Schritt – eine Datenbanklösung zu implementieren, um die Daten auf eine gemeinsame Grundlage zu bringen, die manipulativen Tätigkeiten zu verringern und ressourcenschonende Auswertungen zu ermöglichen, wurde noch nicht umgesetzt. Das BKA erarbeitete dazu ein Feinkonzept, das aber nur teilweise eine Straffung der komplexen Abläufe vorsah. Sowohl die ressortweite Einsetzbarkeit als auch die Abstimmung mit dem BMF, das ebenfalls an einer

Kurzfassung

Softwarelösung zur Förderungsabwicklung arbeitete, waren noch offen. Dies ist zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten aber jedenfalls erforderlich. (TZ 10)

Interventionsstellen gegen Gewalt in der Familie

Die Empfehlung des RH, im Bereich der Interventionsstellen mit dem BMI eine schriftliche Vereinbarung über Vorgangsweisen, Zustimmungserfordernisse, Verteilungsschlüssel des Budgets und Zuständigkeiten abzuschließen, wurde nicht umgesetzt, weil über einen dazu ausgearbeiteten Entwurf eines Verwaltungsübereinkommens mit dem BMI keine Einigung erzielt werden konnte. Laut Stellungnahme des BKA sei die Vereinbarung im Mai 2012 schließlich unterfertigt worden. (TZ 11)

Frauenförderung; Follow-up-Überprüfung

Kenndaten zur Frauenförderung						
Rechtsgrundlagen	Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004), BGBl. II Nr. 51/2004 i.d.g.F.					
	Sicherheitspolizeigesetz, BGBl. 566/1991 i.d.g.F.					
Finanzjahr	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung von 2007 auf 2011
	in Mill. EUR					in %
Förderungen für Frauenangelegenheiten	4,49	4,67	5,11	5,62	5,38	+ 20
	Anzahl					
geförderte Frauenprojekte	197	249	241	272	262	+ 33
– davon Projekte mit innovativem Charakter	44	78	53	79	66	+ 50
abgelehnte Projekte	82	103	102	87	109	+ 33
	in Mill. EUR					
Aufwendungen für Interventionsstellen¹	2,93	3,02	3,32	3,43	3,43	+ 17

¹ Beitrag des BKA zu den gemeinsam mit dem BMI getragenen Aufwendungen für die Interventionsstellen gegen Gewalt in der Familie gemäß § 25 Abs. 3 des Sicherheitspolizeigesetzes

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Juli bis September 2011 beim BKA die Umsetzung von Empfehlungen zur Frauenförderung, die er gegenüber dem Ressort bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2008/4 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen den Umsetzungsstand seiner Empfehlungen bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2009/14 veröffentlicht.

Zu dem im Februar 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BKA im Mai 2012 Stellung. Der RH verzichtete auf eine Gegenäußerung.

Konzeption und Zielsetzung der Frauenförderung

2.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, ein mittelfristiges Förderungskonzept zu erstellen, das neben der strategischen Ausrichtung der Frauenförderung konkrete und messbare operative Ziele, Steuerungsmaßnahmen, Evaluierungskriterien sowie das jeweilige Förde-

Konzeption und Zielsetzung der Frauenförderung

rungsvolumen pro Förderungsschwerpunkt umfasst, so dass Art und Ausmaß der Zielerreichung zukünftig eindeutig festgestellt und transparent nachvollzogen werden können.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BKA mitgeteilt, dass operative Ziele sowie ein mittelfristiges Förderungskonzept in Umsetzung des Regierungsprogramms, das die Entwicklung von Kennzahlen vorsehe, in Ausarbeitung seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Wirkungsziele gegenüber dem Vorbericht unverändert blieben und weiterhin nur sehr allgemein gefasst waren. Das Regierungsprogramm für die Periode 2008 bis 2013 sah vor, die Beratungs- und Betreuungseinrichtungen für Frauen mit dem Ziel der Schließung von Lücken in der regionalen Versorgung und der Erleichterung des Zugangs für Migrantinnen weiter auszubauen, operative Ziele oder Leistungskenngrößen wurden dazu jedoch nicht festgelegt.

Die Anzahl anerkannter Frauenservicestellen stieg von 34 mit 7 Außenstellen im Jahr 2007 auf 46 mit 9 Außenstellen im Jahr 2011. Die Mittel für deren Basisfinanzierung erhöhten sich von 1,57 Mill. EUR auf 2,27 Mill. EUR. Auch die Anzahl der Förderungsnehmer, die regelmäßig Förderungen erhielten („Stammförderungsnehmer“), stieg in diesem Zeitraum an. Die regionale Versorgung wurde bei der Förderungsgewährung auch insofern berücksichtigt, als bei ausreichender Versorgung entsprechende Förderungsansuchen auch abgelehnt wurden.

Zur Umsetzung der Empfehlungen des RH und aufgrund von Forderungen der Landesfrauenreferentinnen erarbeitete das BKA für die Frauenprojektförderungen im Jahr 2009 einen Katalog von Zielen, Leistungen, Indikatoren und auswertbaren Kenngrößen und ein darauf abgestimmtes, standardisiertes Tätigkeitsberichts-Formular für geförderte Frauen- und Mädchenberatungsstellen sowie Frauenservicestellen. Dadurch sollten die unterschiedlichen Tätigkeitsberichte der Frauenberatungsstellen vereinheitlicht und damit die Grundlagen für eine strukturierte Datenerfassung mit entsprechenden Leistungsbeschreibungen, Indikatoren und Kenngrößen geschaffen werden.

Nach einer Abstimmung des standardisierten Tätigkeitsberichts-Formulars mit den Frauen- und Mädchenberatungseinrichtungen ist für das Jahr 2012 ein freiwilliger Probetrieb und für 2013 die Überführung in den Echtbetrieb geplant. Mit einer gesicherten Datenlage ist demnach frühestens im ersten Halbjahr 2014 zu rechnen.

Das BKA beabsichtigte für die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform die Einführung eines eigenen Globalbudgets für Frauenangelegenheiten und Gleichbehandlung ab dem Jahr 2013. Dafür benötigt das BKA entsprechende Wirkungs- und Leistungskenngrößen.

Die Förderungsnehmer des BKA (insbesondere Frauen- und Mädchenberatungsstellen sowie Frauenservicestellen) erhielten in der Regel auch von anderen Stellen Förderungen und strebten daher eine möglichst einheitliche Berichterstattung und Förderungsabwicklung an. Ein Abgleich der jeweils unterschiedlichen Anforderungen an die Förderungsnehmer mit dem Arbeitsmarktservice (AMS) und dem BMWFJ führte nur zu begrifflichen Vereinheitlichungen. Mit den Ländern wurden Abstimmungsgespräche zur Vereinheitlichung der Berichterstattung durch eine Präsentation des standardisierten Tätigkeitsberichts-Formulars eingeleitet.

- 2.2** Die Empfehlung, operative Ziele zu den übergeordneten Wirkungszielen zur Kontrolle der Zielerreichung festzulegen und ein mittelfristiges Förderungskonzept zu erstellen, wurde teilweise umgesetzt. Der RH bemängelte, dass die Zielsetzung im Regierungsprogramm, das Netz der Beratungs- und Betreuungseinrichtungen für Frauen mit dem Ziel der Schließung von Lücken in der regionalen Versorgung weiter auszubauen, vom BKA nicht näher präzisiert wurde. Ein Ausbau der Beratungs- und Betreuungseinrichtungen für Frauen war jedoch feststellbar.

Mit dem erarbeiteten Katalog von Kriterien und Indikatoren und dem Formular für die strukturierte Berichterstattung leistete das BKA zwar wichtige Vorarbeiten für die Ableitung von Wirkungs- und Leistungskenngrößen, es legte bisher allerdings noch keine konkreten und messbaren operativen Ziele oder Evaluierungskriterien fest. Der RH wies darauf hin, dass für das Globalbudget für 2013 bereits entsprechende Wirkungsziele und Leistungsindikatoren festzulegen sind. Die notwendige Datenlage müsste bereits zum Zeitpunkt der Veranschlagung in der ersten Jahreshälfte 2012 vorliegen. Für ein mittelfristiges Förderungskonzept fehlten weiters darauf aufbauende Steuerungsmaßnahmen oder nähere quantitative Festlegungen zu den beabsichtigten Förderungsschwerpunkten. Der RH empfahl daher, die Festlegung von Wirkungszielen und Leistungsindikatoren weiter voranzutreiben.

Um die Förderungsabwicklung für die Förderungsnehmer zu vereinfachen, empfahl der RH, die Gespräche mit den anderen Förderungsstellen (insbesondere AMS, BMWFJ, Länder, Gemeinden) zur Harmonisierung der Berichterstattung weiterzuführen und rasch konkrete Ergebnisse zu erarbeiten.

Konzeption und Zielsetzung der Frauenförderung

2.3 *Laut Stellungnahme des BKA habe es bei den Wirkungs- und Leistungsangaben für das Globalbudget „Frauen und Gleichstellung“ für 2013 die Einführung standardisierter Tätigkeitsberichte im Echtbetrieb festgeschrieben.*

Die Zielsetzung im Regierungsprogramm, Beratungs- und Betreuungseinrichtungen für Frauen mit dem Ziel der Schließung von Lücken der regionalen Versorgung weiter auszubauen, habe das BKA auf der Untergliederungsebene durch die Kennzahl „Flächendeckende Versorgung mit niederschwelligen Frauen- und Mädchenberatungsangeboten“ umgesetzt.

Förderungsschwerpunkte

3.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die einzelnen Förderungsschwerpunkte genauer zu definieren bzw. abzugrenzen und dies schriftlich zu dokumentieren.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BKA mitgeteilt, die aktuellen Schwerpunkte seien auf die Zielgruppen Frauen, Mädchen und Migrantinnen ausgerichtet und auf der Website der Frauenministerin abrufbar.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BKA seine Förderungsmaßnahmen nunmehr jeweils

- bestimmten Schwerpunkten (z.B. Frauenservicestellen, Gewalt, Gender Mainstreaming, Medien),
- Zielgruppen (z.B. Frauen, Mädchen, Migrantinnen) und
- Zielrichtungen (z.B. Armutsbekämpfung, Gesundheit, Menschenhandel)

zuordnete.

Insgesamt waren 22 unterschiedliche Schwerpunkte vorgesehen. Diese Schwerpunkte deckten sich jedoch teilweise mit den Zielrichtungen (z.B. Gewalt, weibliche Genitalverstümmelung), die Zielrichtungen wiederum mit Zielgruppen (z.B. Familie).

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Förderungsausgaben für verschiedene Schwerpunkte in der Zeit von 2007 bis 2011:

Tabelle 1: Förderungsschwerpunkte

		2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2007 – 2011	
		in Mill. EUR					in %	
Förderungsausgaben gesamt		4,49	4,67	5,11	5,62	5,38	+ 20	
		Anzahl						
geförderte Frauenprojekte gesamt		197	249	241	272	262	+ 33	
Förderungsschwerpunkte								
		in Mill. EUR						
Frauenservicestellen	Ausgaben	1,59	1,97	2,22	2,25	2,34	+ 47	
			Anzahl					
	geförderte Frauenprojekte	34	41	45	45	46	+ 35	
		in Mill. EUR						
Notrufe	Ausgaben	0,24	0,25	0,26	0,25	0,25	+ 4	
			Anzahl					
	geförderte Frauenprojekte	5	5	5	5	5	–	
		in Mill. EUR						
Gewaltschutzprojekte	Ausgaben	1,20	0,76	0,68	0,99	0,77	– 36	
			Anzahl					
	geförderte Frauenprojekte	38	42	38	50	44	+ 16	
		in Mill. EUR						
Migrantinnen	Ausgaben	0,66	0,96	1,06	1,08	1,08	+ 63	
			Anzahl					
	geförderte Frauenprojekte	42	56	57	63	56	+ 33	
		in Mill. EUR						
Zwangsheirat und Genitalverstümmelung	Ausgaben	0,09	0,07	0,08	0,08	0,10	+ 12	
			Anzahl					
	geförderte Frauenprojekte	5	4	4	6	8	+ 60	

Quellen: BKA; RH — eigene Berechnungen

Förderungsschwerpunkte

Eine eindeutige Zuordnung von Projekten erfolgte jedoch nur bei den Schwerpunkten „Frauenservicestellen“, für die das BKA eigene Anerkennungskriterien definierte und „Notrufe“, für die ebenfalls eigene Anerkennungskriterien erarbeitet werden sollen. Im Jahr 2011 erhielten 46 Frauenservicestellen Förderungen in Höhe von insgesamt 2,34 Mill. EUR, deren Anteil an den Jahresgesamtausgaben von 5,38 Mill. EUR lag damit bei rd. 43 %.

Andere Projekte wurden vom BKA zumeist mehreren Schwerpunkten, Zielgruppen und Zielrichtungen zugeordnet. Das Thema Gewalt war weiterhin ein allgemeiner Schwerpunkt, der durch weitere spezifische Themenschwerpunkte (z.B. Zwangsheirat, Genitalverstümmelung) ergänzt wurde.

Im Rahmen der standardisierten Berichterstattung (siehe dazu TZ 2) sollen die Projekte zwölf vorgegebenen Themenbereichen zugeordnet werden, wobei zur Berücksichtigung komplexer Problemlagen auch künftig Mehrfachnennungen möglich sind.

3.2 Die Empfehlung wurde somit nicht umgesetzt; eine schriftliche Definition und eine Abgrenzung von Förderungsschwerpunkten waren weiterhin ausständig. Der RH bemängelte, dass durch die weitere Differenzierung der Projektzuordnung mit einer großen Anzahl an Schwerpunkten, Zielgruppen und Zielrichtungen sowie durch die Mehrfachzuordnung von Projekten die Übersicht über die Förderungstätigkeit und Steuerung der Mittelvergabe weiter erschwert wurden. Der RH hielt daher seine Empfehlung, eine genauere Definition bzw. Abgrenzung der einzelnen Förderungsschwerpunkte vorzunehmen und schriftlich zu dokumentieren, weiterhin aufrecht, wobei für die Projektzuordnung zumindest ein Themenbereich als Tätigkeits- und damit als Förderungsschwerpunkt festgelegt werden sollte.

3.3 *Laut Stellungnahme des BKA würden die komplexen Problemlagen, mit denen sich rat- und hilfeschuchende Frauen und Mädchen an frauenspezifische Beratungseinrichtungen wenden, ein ganzheitliches Beratungsangebot erfordern, das von Fragen der Armut, Bildung und Beruf über Beziehungsfragen, Gewaltbetroffenheit sowie Gesundheitsthemen bis zu psychischen, sozialen und migrantinnenspezifischen Problemen reiche. Eine exakte Abgrenzung sei weder sinnvoll noch möglich. Das BKA werde jedoch im Zuge der Definition der Leistungsangebote für die Transparenzdatenbank versuchen, eine Lösung im Sinne des RH zu finden.*

Die Empfehlung des RH betreffend die Abgrenzung der Förderungsschwerpunkte werde das BKA bei den aktuellen gebietskörperschafts-

Frauenförderung; Follow-up-Überprüfung

übergreifenden Bemühungen zur Gestaltung eines effizienten Förderungswesens berücksichtigen.

Förderung innovativer Einzelprojekte

4.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, Budgetzuwächse vermehrt für innovative Einzelprojekte zu verwenden.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BKA mitgeteilt, dass die 2007 und 2008 erzielten Budgetzuwächse verstärkt für innovative Einzelprojekte verwendet worden seien.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, verzeichnete das BKA für die Frauenförderung zwischen 2007 und 2009 jährliche Budgetzuwächse in der Höhe von 0,15 bis 0,96 Mill. EUR; ab 2009 blieb das Budget konstant.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen zahlenmäßigen Überblick über die vom BKA geförderten innovativen Einzelprojekte in den Jahren 2007 bis 2011, wobei jedoch das BKA für die Einordnung als innovatives Projekt keine eigenen Abgrenzungskriterien festgelegt hatte. Dementsprechend breit gestreut war das Themenspektrum neu geförderter Einzelprojekte (z.B. Onlineberatung, Coaching, Filmprojekte, Ausstellungen).

Förderung innovativer Einzelprojekte

Tabelle 2: Innovative Einzelprojekte						
	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung von 2007 auf 2011
	in Mill. EUR					in %
veranschlagte Förderungsausgaben gesamt ¹	4,51	4,66	5,34	5,34	5,34	+ 19
Budgetzuwächse gegenüber Vorjahr	+ 0,96	+ 0,15	+ 0,69	-	-	
Förderungsausgaben gesamt	4,49	4,67	5,11	5,62	5,38	+ 20
Ausgaben für Frauenförderungsprojekte mit innovativem Charakter	0,41	0,60	0,38	0,74	0,33	- 20
	Anzahl					
innovative Einzelprojekte	44	78	53	79	66	+ 50
	in %					
Anteil der Förderungsausgaben für innovative Einzelprojekte	9	13	7	13	6	

¹ Für das Finanzjahr 2007 waren die Ausgaben im Bundeshaushalt zum Teil noch unter dem früheren Förderungsansatz 1/17026 im Wirkungsbereich des damaligen Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen veranschlagt.

Quellen: Bundesfinanzgesetze 2007 bis 2011; BKA; RH — eigene Berechnungen

Die Anzahl neu geförderter innovativer Projekte stieg gegenüber dem Vorbericht von zuletzt 24 im Jahr 2006 deutlich an. In den Jahren 2007 bis 2011 wurden zwischen 44 und 79 solcher Projekte gefördert. Der Anteil der Förderungssummen für innovative Einzelprojekte an der Gesamtförderung lag zwischen 6 % (im Jahr 2011) und 13 % (2008 und 2010). Die für die innovativen Projekte ausbezahlten Förderungsmittel erreichten im Jahr 2010 mit 0,74 Mill. EUR einen Höchststand. Im Jahr 2011 war jedoch mit 0,33 Mill. EUR ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen.

4.2 Der RH erachtete die Empfehlung für umgesetzt, weil bis 2010 eine verstärkte Tendenz zur Förderung innovativer Einzelprojekte zu erkennen war. Im Jahr 2011 erfolgte zwar ein deutlicher Rückgang, jedoch blieb auch das Förderungsbudget seit 2009 konstant. Das BKA verwendete die Mittel zwar weiterhin für innovative Einzelprojekte, war darüber hinaus aber insbesondere bemüht, die Förderungen für bewährte Einrichtungen („Stammförderungsnehmer“) aufrechtzuerhalten.

Frauenförderung; Follow-up-Überprüfung**Vereinheitlichung
der Förderungs-
grundlagen;
Personalkosten-
Obergrenzen**

5.1 (1) Der RH hatte dem BKA in seinem Vorbericht empfohlen, zur Vereinheitlichung der Förderungsgrundlagen mit anderen Förderungsstellen eine möglichst weitgehende Abstimmung der Vorgehensweisen anzustreben. Als Beispiele hatte er die Definition der förderbaren Kosten und die Festlegung der Obergrenzen für förderbare Gehälter angeführt, die nach den Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004) nur in Höhe des Gehalts eines vergleichbaren Bundesbediensteten gefördert werden dürfen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BKA mitgeteilt, an einer Definition bzw. Standardisierung konkret förderbarer Personal- und Sachkosten zu arbeiten und eine ressortübergreifende Abstimmung mit dem AMS als wesentlichem Finanzierungspartner der Frauenprojekte zu prüfen.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, erarbeitete das BKA ein Formular für eine „standardisierte Arbeitsplatzbeschreibung“, das vom Förderungswerber auszufüllen war. Mit Hilfe dieses Formulars sollen die geförderten Personalkosten mit den Gehältern von Bundesbediensteten verglichen werden. Dazu wurden die Mitarbeiter der Förderungswerber in vier Kategorien (Geschäftsführerin, Projektleiterin oder Beraterin mit Universitätsabschluss; Beraterin, Trainerin; Sekretärin, Teamassistentin, Fachkraft (z.B. Buchhalterin) sowie Reinigungskraft) eingeteilt. Das BKA beabsichtigte, für diese vier Kategorien jeweils eine Obergrenze für förderbare Personalkosten einzuführen, wobei sich die Einordnung der Arbeitsplätze am „Entlohnungsschema v“ des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 für den Verwaltungsdienst orientieren sollte. Grundlage für den Vergleichswert sollten dabei die vom BMF jährlich kundgemachten durchschnittlichen Personalaufwendungen des Bundes bilden.

Das Referat Förderkontrolle im BKA war probeweise über einen Zeitraum von sechs Monaten mit der Überprüfung der Anwendbarkeit der Personalkosten-Obergrenzen betraut. Auch im Falle einer fallweise festgestellten Überschreitung wurde die Differenz vom Förderungsnahmer nicht zurückgefordert, weil erst die Praxisauglichkeit der Obergrenzen überprüft werden sollte. Abfertigungen für ausgeschiedene Mitarbeiter wurden als eigenständige Förderungsprojekte abgewickelt und dadurch nicht in dieses Überprüfungsverfahren einbezogen.

Eine Definition und Abstimmung der förderbaren Kosten mit anderen beteiligten Förderungsstellen erfolgte bisher nicht. Sofern der Förderungswerber auch von anderen Stellen mit öffentlichen Mitteln unterstützt und dies vom Förderungswerber mit dem Antragsformular bekannt gegeben wurde, erfolgte jedoch eine wechselseitige Übermittlung der Förderungszusagen.

Vereinheitlichung der Förderungsgrundlagen; Personalkosten-Obergrenzen

- 5.2** Die im Vorbericht abgegebene Empfehlung wurde teilweise umgesetzt. Für die Förderung von Personalkosten wurden Obergrenzen erarbeitet und getestet, die künftig eine einfachere Bearbeitung und Kontrolle der förderbaren Kosten ermöglichen sollen. Die Implementierung der Regelung war jedoch noch ausständig, wobei auch Abfertigungen als Personalkosten miteinbezogen werden sollten.

Der RH empfahl, die Vorarbeiten zur Festlegung von Obergrenzen für die Förderung von Personalkosten in die Förderungspraxis zu übernehmen und die Abstimmung der förderbaren Kosten mit anderen beteiligten Förderungsstellen voranzutreiben.

- 5.3** *Das BKA hielt in seiner Stellungnahme fest, dass sich NGOs an die von ihnen anzuwendenden arbeitsrechtlichen Regelungen zu halten hätten und die strikte Festlegung von Gehaltsobergrenzen in Einzelfällen zu Problemen führen könnte, die im Rahmen bestehender Arbeitsverhältnisse nicht lösbar seien. Das BKA werde aber der Empfehlung des RH nachkommen und die Arbeiten zur Festlegung der Obergrenzen von Personalkosten in Abstimmung mit anderen beteiligten Förderungsstellen vorantreiben.*

Dokumentation der Entscheidungskriterien

- 6.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die für die Förderungsentscheidung relevanten Kriterien (Begründung von Zu- und Absagen, Kriterien für die Bemessung der Förderungshöhe) in den Förderungsakten festzuhalten.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BKA mitgeteilt, dass die für die Förderungsentscheidung relevanten Kriterien nunmehr in den Förderungsakten dokumentiert würden.

(3) Im Zuge einer stichprobenartigen Kontrolle mehrerer Förderungsakten stellte der RH nunmehr fest, dass das BKA die für die Entscheidung über die Zu- oder Absage maßgeblichen Überlegungen nunmehr auch inhaltlich entsprechend begründete und die Kriterien für die Förderungshöhe darlegte. Diese wurden in einem Formblatt („Fact Sheet“) zusammenfasst, das der Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst als Entscheidungsgrundlage diene und anschließend dem Förderungsakt angeschlossen wurde.

- 6.2** Die Empfehlung des RH, die für Förderungsentscheidung relevanten Kriterien in den Förderungsakten festzuhalten, wurde umgesetzt. Das BKA verbesserte die Dokumentation der Entscheidungsgründe und hielt die für die Förderungsentscheidung relevanten Kriterien in den

Frauenförderung; Follow-up-Überprüfung

einheitlichen Formblättern oder in einer Begründung zur Förderungsablehnung aktenmäßig fest.

Zielvereinbarungen mit Förderungsnehmern

7.1(1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, mit den Förderungsnehmern konkrete Zielvereinbarungen abzuschließen, um einen möglichst effizienten Mitteleinsatz (z.B. Stärkung der Kundenorientierung) zu gewährleisten.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BKA mitgeteilt, dass bei jedem Frauenprojekt die Übereinstimmung mit den Förderungsschwerpunkten geprüft und die Maßnahmen und Ergebnisse vorab festgelegt würden. Ob und inwieweit noch konkretere Zielvereinbarungen möglich und sinnvoll seien, werde geprüft.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich als Förderungsvoraussetzung die von den Förderungswerbern angegebenen Ziele mit den auf der Homepage veröffentlichten allgemeinen Zielsetzungen der Frauensektion des BKA und den dort angegebenen förderbaren Maßnahmen decken mussten.

Für Beratungseinrichtungen, die neu als Frauenservicestelle anerkannt werden wollten, legte das BKA ab 1. Jänner 2008 bestimmte Kriterien fest, die erfüllt werden mussten. Von den insgesamt zehn Anerkennungskriterien (z.B. hoher Bekanntheitsgrad, Professionalität, Mitfinanzierung mindestens einer Gebietskörperschaft in gleicher Höhe) eignete sich jedoch nur ein Kriterium, nämlich ein Beratungsausmaß von mindestens 20 Wochenstunden, als konkrete Leistungsvorgabe.

Entsprechende Leistungsdaten (z.B. Zugänglichkeit, Erreichbarkeit, Bekanntheitsgrad, Anzahl der Beratungen, Nachhaltigkeit, Kundenzufriedenheit) sollen künftig durch das standardisierte Tätigkeitsberichtsformular (siehe dazu TZ 2) erhoben werden; das im Vorbericht angeführte statistische Datenblatt soll dafür entfallen.

Entsprechend einer Zielsetzung im Regierungsprogramm schloss das BKA mit den Frauen- und Mädchenberatungsstellen ab dem Jahr 2008 zur Qualitätssicherung Rahmenförderungsverträge mit einer Laufzeit von drei Jahren ab. Zur Erhöhung der Planungssicherheit wurden den Frauen- und Mädchenberatungsstellen bestimmte Fördermittel für den Dreijahreszeitraum in Aussicht gestellt; die konkrete Förderungszusage erfolgte auf Antrag der Förderungswerber gesondert jeweils für ein Kalenderjahr.

Zielvereinbarungen mit Förderungsnehmern

In den Rahmenförderungsverträgen wurde der Förderungsgegenstand zwar allgemein umschrieben, jedoch fehlten auch darin konkrete Zielvereinbarungen über zu erbringende Leistungen (eine Ausnahme bildete lediglich die Vorgabe einer täglichen und durchgehenden Erreichbarkeit für die „Frauenhelpline gegen Männergewalt“ des Vereins Autonome Österreichische Frauenhäuser).

Eine buchmäßige Erfassung der in Aussicht gestellten Förderungen als Vorbelastungen erfolgte nicht.

- 7.2** Die Empfehlung des RH, mit den Förderungsnehmern konkrete Zielvereinbarungen abzuschließen, wurde durch die genannten Maßnahmen bisher nur teilweise umgesetzt, weil zwar vermehrt Grundlagen für eine Leistungserfassung geschaffen wurden, konkrete Zielvereinbarungen mit den Förderungsnehmern aber weiterhin ausständig waren.

Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, mit den Förderungsnehmern konkrete Zielvereinbarungen abzuschließen.

Der RH wies darauf hin, dass bei den Rahmenförderungsverträgen eine Verpflichtung zur buchmäßigen Erfassung als Vorbelastungen gemäß § 78 Abs. 4 i.V.m. § 79 Bundeshaushaltsgesetz bereits dann besteht, wenn eine Leistung in Aussicht gestellt wird. Die Bestimmungen über den finanziellen Wirkungsbereich, die ab einer Belastung des Förderungsansatzes von über 25 % die Mitbefassung des BMF erfordern, wären dann zu beachten, wenn mit den Rahmenförderungsverträgen gegenüber den Förderungsnehmern zivilrechtliche Verpflichtungen eingegangen würden.

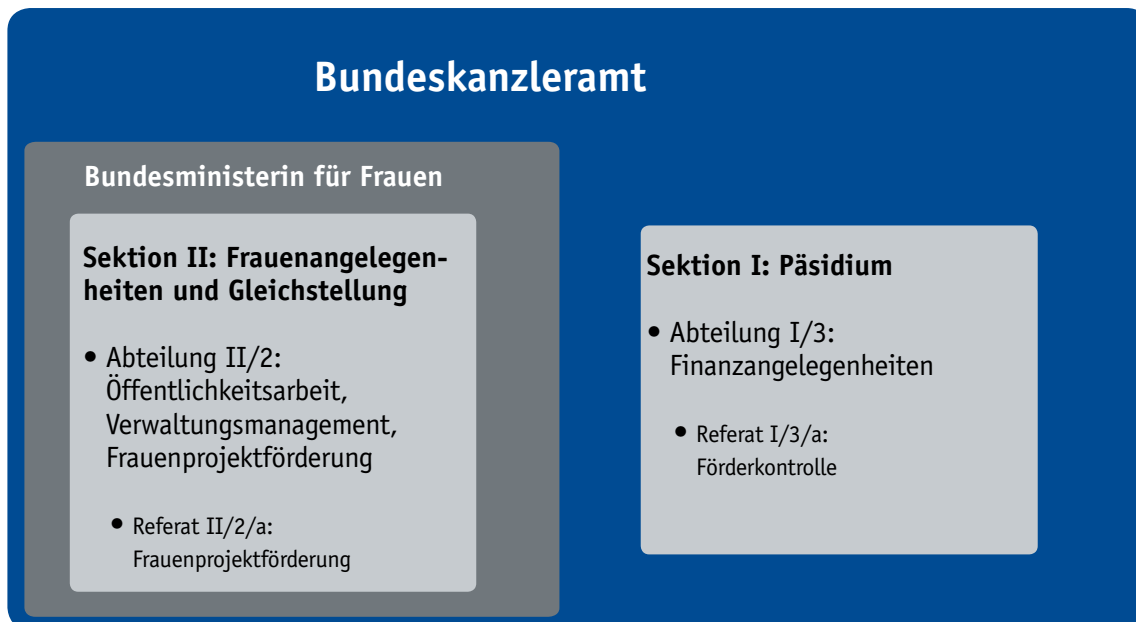
Aufgabentrennung

- 8.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, bei der Arbeitszuweisung auf eine strikte personelle Trennung von Projektbearbeitung und Abrechnungskontrolle zu achten.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BKA mitgeteilt, dass durch die Übertragung der Abrechnungskontrolle an das Abrechnungsreferat der Präsidialsektion des BKA die personelle Trennung von Projektbearbeitung und Abrechnungskontrolle nunmehr gegeben sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Referat I/3/a („Förderkontrolle“) in der Finanzabteilung des Präsidiums des BKA eingerichtet und mit der Abrechnung aller vom BKA vergebenen Förderungen betraut war. In dem für die Bearbeitung der Förderungsanträge zuständigen Referat II/2/a („Frauenprojektförderung“) der zuständigen Fachabteilung der Frauensektion des BKA erfolgten keine Förderungsabrechnungen mehr.

Abbildung 1: Organisation von Bearbeitung und Abrechnung



Quelle: RH

8.2 Die Empfehlung des RH, die Projektbearbeitung personell strikt von der Abrechnungskontrolle zu trennen, wurde umgesetzt. Durch die Organisationsänderung war die empfohlene Aufgabentrennung zwischen der Bearbeitung und der Abrechnung von Förderungen nicht nur personell, sondern auch organisatorisch sichergestellt.

Rückforderungen

9.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, das Mahnwesen für ausständige Abrechnungsunterlagen und das Rückzahlungsverfahren zu vereinheitlichen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BKA erklärt, dass mit der Verlagerung der Abrechnungskontrolle die generellen Regelungen des BKA, wann und in welcher Form eine Mahnung bzw. Rückforderung zu erfolgen hat, auch für die Frauenförderungen übernommen worden seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der vom BKA entwickelte einheitliche Abrechnungsleitfaden auch für die Frauenförderungen herangezogen und angewendet wurde. Der Leitfaden sah vor, dass jede Abrechnung mit einem Entlastungsschreiben oder mit einer allfälligen Rückforderung abzuschließen war.

Der RH verglich das Mahnwesen und das Rückzahlungsverfahren in der Frauenförderung mit den anderen Förderungsbereichen des BKA. Zwi-

Rückforderungen

schen den einzelnen Förderungsbereichen des BKA bestanden aufgrund unterschiedlicher Auszahlungsmodalitäten einzelne Abweichungen. In der Frauenförderung wurde die Förderungssumme von der Fachabteilung zur Gänze ausbezahlt. Eine allfällige Rückforderung schrieb das Referat Förderkontrolle den Förderungsnehmern im nächsten Jahr separat vor. Bei den allgemeinen Förderungen des BKA hingegen wurde die Förderungssumme entsprechend der grundsätzlichen Vorgabe in § 29 ARR 2004 zumeist nicht zur Gänze angewiesen, sondern das BKA zahlte eine Restrate erst nach Vorliegen der Abrechnungsunterlagen aus. Damit entfiel die separate Vorschreibung der Rückforderung.

Ein weiterer Unterschied zu den allgemeinen Förderungen bestand darin, dass im Rahmen der Frauenförderung bei Rückforderungen keine Zinsen vorgeschrieben wurden, obwohl dies in den ARR 2004 und in den Förderungszusagen für alle Förderungen vorgesehen war.

- 9.2** Die Empfehlung des RH wurde durch den einheitlichen Abrechnungslaufplan teilweise umgesetzt. Der grundsätzliche Verzicht auf Zinsen bei Rückforderungen stand jedoch im Widerspruch zu den ARR 2004. Zur weiteren Vereinheitlichung des Rückzahlungsverfahrens im BKA sollten auch in der Frauenförderung Zinsen vorgeschrieben und der Auszahlungsmodus angepasst werden.
- 9.3** *Laut Stellungnahme des BKA werde es die empfohlene Vorschreibung von Zinsen im Fall der Rückforderung von Fördermitteln unverzüglich umsetzen.*

IT-System (Datenbank)

- 10.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, für die Förderungsabwicklung – in einem ersten Schritt – eine Datenbanklösung zu implementieren, um die Daten auf eine gemeinsame Grundlage zu bringen, die manipulativen Tätigkeiten zu verringern und ressourcenschonende Auswertungen zu ermöglichen. Bei der Datenbanklösung des Ressorts wäre auf die Kompatibilität mit bundesweiten Systemen Bedacht zu nehmen.
- (2) Das BKA hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es ein Grobkonzept für eine Förderungsdatenbank für Frauenprojekte ausgearbeitet habe und das Feinkonzept voraussichtlich bis Ende 2009 fertiggestellt werde.
- (3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Erfassung und Auswertung der für die Förderungsabwicklung relevanten Daten zur Zeit der Gebärungsüberprüfung weiterhin über eine sehr umfangreiche und daher wenig übersichtliche Excel-Liste erfolgte. Dadurch war weiterhin die

Gefahr von Datenverlusten gegeben und es waren Auswertungen oder Änderungen nur eingeschränkt nachvollziehbar.

Die Fachabteilung der Frauensektion verfasste gemeinsam mit der E-Government-Abteilung in der Präsidialsektion des BKA ein umfassendes Feinkonzept für die Gestaltung der Abwicklungsprozesse und Entwicklung einer neuen Förderungsdatenbank. Das Feinkonzept sah diverse Vereinfachungen im Verfahren vor (z.B. bei der Antragstellung, Entfall der Gegenzeichnung der Förderungszusage, Automatisierung der Auszahlung), bildete aber den Förderungsablauf dennoch weitgehend analog zur derzeitigen manuellen Förderungsabwicklung ab.

Die Anbindung an die bundesweiten IT-Systeme für die Aktenverarbeitung („ELAK“) und für die Haushaltsführung („SAP“) war über zusätzliche Schnittstellen vorgesehen. Die Präsidialsektion des BKA prüfte zur Zeit der Gebarungüberprüfung die Möglichkeit der Ausweitung des Konzepts auf alle Förderungsbereiche des BKA (z.B. allgemeine Förderungen, Volksgruppenförderung). Auch die Abstimmung mit dem BMF war noch ausständig.

Das BMF entwickelte in der Zwischenzeit in Zusammenarbeit mit dem BMASK als Pilotressort eine neue in das SAP-System integrierte IT-Lösung für die Förderungsabwicklung („Fördermittelmanagement – FMM“). Das BMF trug diese IT-Lösung Anfang des Jahres 2011 an das BKA heran. Für das BKA kam jedoch eine Implementierung nur dann in Frage, wenn auch eine Verknüpfung mit dem ELAK möglich wäre.

- 10.2** Die Empfehlung des RH wurde somit nicht umgesetzt. Für die Implementierung einer Datenbanklösung lagen zwar grundlegende Vorarbeiten vor, die in einzelnen Bearbeitungsschritten Vereinfachungen vorsahen, jedoch wurden diese nur teilweise dazu genutzt, das vergleichsweise komplexe Verfahren der Frauenförderung mit vielen Zwischenschritten und Bearbeitungsebenen zu straffen. Die konkrete technische Umsetzung des Vorhabens war weiterhin offen.

Der RH hielt daher seine Empfehlung zur Implementierung einer Datenbanklösung für die Förderungsabwicklung aufrecht. Dabei sollte auf eine stärkere Straffung der Abläufe geachtet werden. Grundsätzlich wäre einer bundesweiten Lösung unter Vermeidung von Doppelgleisigkeiten der Vorzug einzuräumen. Jedenfalls sollte aber die Kompatibilität zu bundesweiten Systemen gegeben sein.

- 10.3.** *Laut Stellungnahme des BKA werde es die Empfehlung des RH betreffend die Implementierung einer Datenbanklösung für die Förderungsabwick-*

lung bei den aktuellen gebietskörperschaftsübergreifenden Bemühungen zur Gestaltung eines effizienten Förderungswesens berücksichtigen.

Interventionsstellen gegen Gewalt in der Familie

11.1 (1) Das Sicherheitspolizeigesetz sieht für die Beauftragung bewährter und geeigneter Opferschutzeinrichtungen (Interventionsstellen) durch die Bundesministerin für Inneres die Mitbefassung der Bundesministerin für Frauen vor, wenn diese überwiegend der Beratung und Unterstützung von Frauen dienen. Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, mit dem BMI eine schriftliche Vereinbarung über Vorgangsweisen, Zustimmungserfordernisse, Verteilungsschlüssel des Budgets und Zuständigkeiten abzuschließen.

(2) Das BKA hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es einen Entwurf für eine schriftliche Vereinbarung (Verwaltungsübereinkommen) ausgearbeitet und im Mai 2009 an das BMI übermittelt habe. Das BMI habe den Entwurf nach interner Akkordierung an die Finanzprokurator zur Prüfung und Stellungnahme weitergeleitet.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, wurden die Aufwendungen für die Beauftragung je einer Interventionsstelle (IST) gegen Gewalt in der Familie pro Bundesland sowie der in Wien eingerichteten Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels (IBF) vom BMI und vom BKA weiterhin zumeist je zur Hälfte getragen. In einzelnen Jahren war die Aufteilung geringfügig unterschiedlich.

Die nachstehende Tabelle weist die Gesamtaufwendungen und die vom BKA jeweils an die zehn Interventionsstellen geleisteten Beträge sowie deren prozentuelle Veränderungen gegenüber dem Vorjahr aus (Beträge gerundet):

Tabelle 3: Aufwendungen für Interventionsstellen

	2007	2008	2009	2010	2011 ¹	Veränderung von 2007 auf 2011
	in Mill. EUR					in %
Aufwendungen gesamt	5,79	6,04	6,64	6,86	6,86	+ 19
Finanzierungsbeitrag des BKA²	2,93	3,02	3,32	3,43	3,43	+ 17
	in %					
Zuwachs gegenüber Vorjahr³	59	4	10	3	0	

¹ zuzüglich Abfertigungsaufwendungen in Höhe von insgesamt 0,55 Mill. EUR, die das BKA zur Hälfte übernahm

² Die Aufwendungen wurden im Jahr 2007 zu 50,678 % vom BKA und zu 49,322 % vom BMI getragen; seit 2008 werden sie von den beiden Ressorts je zur Hälfte getragen.

³ Die Aufstockung des Budgets im Jahr 2007 resultierte aus der grundsätzlichen Entscheidung für den Ausbau der Opferschutzeinrichtungen zur Wiederaufnahme der Vollbetreuung.

Quellen: BKA; RH — eigene Berechnungen

Der vom BKA erarbeitete und im Mai 2009 dem BMI übermittelte Entwurf eines Verwaltungsübereinkommens zur Regelung der Zusammenarbeit der beiden Ressorts sah unter anderem Regelungen zur Kooperation bei der Vergabe und Administration der Verträge mit den Interventionsstellen vor. Das BMI legte dazu im März 2010 einen vom Ressort bereits unterzeichneten Gegenentwurf vor. Diesem stimmte das BKA jedoch nicht zu, weil der Entwurf inhaltlich nicht abgestimmt war und das BKA seine Interessen nicht ausreichend berücksichtigt sah.

Im Juni 2010 übermittelte das BMI ohne Vorankündigung oder Abstimmung mit dem BKA Ausschreibungsunterlagen für ein öffentliches Vergabeverfahren zur künftigen Beauftragung von Interventionsstellen gegen Gewalt in der Familie. Als Auftraggeber waren nach § 25 Abs. 3 des Sicherheitspolizeigesetzes die beiden Bundesministerinnen für Inneres und für Frauen gemeinsam vorgesehen.

Das BKA erachtete weiterhin keine Ausschreibung für erforderlich und drängte zunächst auf eine Verlängerung der auf fünf Jahre befristeten Verträge mit den bisherigen Stellen, arbeitete jedoch in der Folge an der Gestaltung der Ausschreibungsbedingungen mit. Die vom BMI ursprünglich im Jahr 2010 geplante Ausschreibung verzögerte sich um zwei Jahre, weil zwischen den beiden Ressorts teilweise grundlegende Differenzen über die Vorgangsweise bestanden.

Für 2011 sowie 2012 erfolgte daher eine jeweils auf ein Jahr befristete Vertragsverlängerung mit den bestehenden Interventionsstellen. Die

Interventionsstellen gegen Gewalt in der Familie

Verträge wurden trotz der grundsätzlich vorgesehenen Federführung des BMI im Wesentlichen vom BKA ausgearbeitet und sahen Vorkehrungen für eine allfällige Beendigung der Beauftragung vor. Das BKA übernahm die Hälfte der Abfertigungskosten in Höhe von insgesamt 0,55 Mill. EUR, die anlässlich des Übertritts der Mitarbeiterinnen der Interventionsstellen in eine Mitarbeitervorsorgekasse entstanden.

Parallel zur Vorbereitung der Ausschreibung setzten die beiden Ressorts auch die Arbeiten an dem Verwaltungsübereinkommen fort. Dessen Zustandekommen hing Ende 2011 von der Einigung über die künftige Kostentragung der Interventionsstellen sowie von der Anerkennung der gleichberechtigten Stellung der Frauenministerin im BKA in allen Belangen der Auftragsvergabe und deren Zustimmung zu den Ausschreibungsbedingungen ab. Die Verhandlungen zu den noch offenen Punkten sollen im Jahr 2012 weitergeführt werden.

- 11.2** Die Empfehlung des RH, eine schriftliche Vereinbarung über Vorgangsweisen, Zustimmungserfordernisse, Verteilungsschlüssel des Budgets und Zuständigkeiten mit dem BMI abzuschließen, wurde bisher nicht umgesetzt. Obwohl beide Ressorts bestrebt waren, ein Verwaltungsübereinkommen über die Kooperation bei der Vergabe und Administration der Beauftragung der Interventionsstellen abzuschließen und das BKA dazu einen Entwurf erarbeitete, kam dieses bislang nicht zustande, weil die Auffassungsunterschiede der beiden Ressorts bezüglich der Beauftragung der Interventionsstellen zu groß waren.

Die fortgesetzten Diskrepanzen bestätigen die Ansicht des RH, dass eine schriftliche Vereinbarung über Vorgangsweisen, Zustimmungserfordernisse, Verteilungsschlüssel des Budgets und Zuständigkeiten eine rasche und einfache Zusammenarbeit bei der Beauftragung der Interventionsstellen ermöglicht hätte. Der RH empfahl dem BKA daher neuerlich den Abschluss einer schriftlichen Vereinbarung mit dem BMI. Die diesbezüglichen Verhandlungen sollten rasch weitergeführt werden.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BKA sei eine entsprechende Vereinbarung mit dem BMI finalisiert und am 11. Mai 2012 von den beiden Vertragsparteien unterfertigt worden.*

Frauenförderung; Follow-up-Überprüfung**Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen**

12 Im Rahmen der Follow-up-Überprüfung wurden zehn Schlussempfehlungen überprüft. Davon wurden drei Empfehlungen umgesetzt, vier teilweise und drei nicht umgesetzt. Zu den meisten der teilweise oder noch nicht umgesetzten Empfehlungen leistete das BKA bereits Vorarbeiten.

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor:

(1) Die Festlegung von Wirkungszielen und Leistungsindikatoren wäre weiter voranzutreiben. (TZ 2)

(2) Die Gespräche mit den anderen Förderungsstellen zur Harmonisierung der Berichterstattung sollten weitergeführt und rasch konkrete Ergebnisse erarbeitet werden. (TZ 2)

(3) Eine genauere Definition bzw. Abgrenzung der einzelnen Förderungsschwerpunkte wäre vorzunehmen und schriftlich zu dokumentieren. (TZ 3)

(4) Die Vorarbeiten zur Festlegung von Obergrenzen für die Förderung von Personalkosten sollten in die Förderungspraxis übernommen und die Abstimmung der förderbaren Kosten mit anderen beteiligten Förderungsstellen vorangetrieben werden. (TZ 5)

(5) Mit den Förderungsnehmern wären konkrete Zielvereinbarungen abzuschließen. (TZ 7)

(6) Zur weiteren Vereinheitlichung des Rückzahlungsverfahrens im BKA sollten auch in der Frauenförderung Zinsen vorgeschrieben und der Auszahlungsmodus angepasst werden. (TZ 9)

(7) Für die Förderungsabwicklung wäre eine bundesweite Datenbanklösung zu implementieren, wobei auf eine stärkere Straffung der Abläufe bei der Frauenförderung zu achten wäre. (TZ 10)

(8) Die Verhandlungen mit dem BMI zu einer schriftlichen Vereinbarung über Vorgangsweisen, Zustimmungserfordernisse, Verteilungsschlüssel des Budgets und Zuständigkeiten im Bereich der Interventionsstellen sollten zügig weitergeführt und abgeschlossen werden, um laufende Auffassungsunterschiede zu vermeiden. (TZ 11)





Wien, im Juni 2012

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2012/1 Bericht des Rechnungshofes
- Salzburger Festspielfonds
 - Spitzensportförderung und Maßnahmen im Zusammenhang mit Team Rot-Weiß-Rot
 - Drittmittelverwaltung sowie Forschungsverwertung an den Technischen Universitäten Graz und Wien; Follow-up-Überprüfung
 - Wiener Linien - 3. Ausbauphase U1 und U2; Follow-up-Überprüfung
 - Effizienz und Qualität des Berufsschulwesens; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2012/2 Bericht des Rechnungshofes
- Flugrettung mit Schwerpunkten in den Ländern Salzburg und Tirol
 - Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten
 - Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol
 - Künstlerhilfe-Fonds
 - Berufsberatungseinrichtungen an der Universität Wien und an der Technischen Universität Wien
- Reihe Bund 2012/3 Bericht des Rechnungshofes
- Beschaffungsvorgang „Elektronische Aufsicht“
 - Kosten der medizinischen Versorgung im Strafvollzug
 - Verfahrensdauer im zivilgerichtlichen Verfahren; Follow-up-Überprüfung
 - Sanitätswesen im Bundesheer; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2012/4 Bericht des Rechnungshofes
- Finanzierung der Landeslehrer
- Reihe Bund 2012/5 Bericht des Rechnungshofes
- Verwaltungsreforminitiative „Register der Bundesverwaltung“
 - Österreichisches Institut für Sportmedizin
 - Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen
 - Nachhaltiger Güterverkehr - Intermodale Vernetzung

