

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

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

RECHNUNGSHOFBERICHT

VORLAGE VOM 15. OKTOBER 2012

REIHE BUND 2012/10

INTERNES KONTROLLSYSTEM IN DER
HAUSHALTSVERRECHNUNG DES BUNDES

PEERING POINT BETRIEBS GMBH

PENSIONSRECHT DER BEDIENSTETEN DER
SOZIALVERSICHERUNGEN

KOMMUNALKREDIT AUSTRIA AG UND KA FINANZ AG

VERSORGUNG VON SCHLAGANFALLPATIENTEN IN
OBERÖSTERREICH UND DER STEIERMARK

A 26 LINZER AUTOBAHN (WESTRING)

INTERNES KONTROLLSYSTEM IN DER
HAUSHALTSVERRECHNUNG DES BUNDES

rüfungsziel.....

nüernes i enürellsüem (i S)

i S im s zysl zlüsreyl ü.....

erreyl nungsprezess.....

zngelns e el sümmung ven ELei uns s Sysüem.....

erprüfung rüfung ser szyl liyl en uns reyl nerisyl en Riyl ügkeiü.....

rüfung im l el zrungsvellzug.....

zyl prüfung..... r

E Reyl nung..... r

i resiüeren uns uel iüerenmznzgemenu..... r

l el ül reneinl el ung.....

iüelvermerkungen..... r

nzulnssige pl ersyl reiüungen..... r

z ierizlverl zlüng..... r

enlzgenl uyl fül rung..... r

r rs erungen..... r

eiyl nungsl ereyl ügungen..... r

zrgelsleser zl lungsverkel r..... r

ersenzlverreyl nung..... r

regrzmmenü iyklung..... r

ereyl ügungen im s Sysüem..... r

eufgzl enunüersuylungen.....

Einl eiüiyl keiües Reyl nungsl esens.....

Erfzssung ses zlüßszüms.....

eiüere esüüellung.....

Syl lussempfel lungen.....



PEERING POINT BETRIEBS GMBH

rüfungsziel r r

iele uns eufgzl en ser l r r

rgzne r r

eussüzüung uns ersenzl r r

i esüenzuers nung r r

Ergel nis ser l esyl nfüsünügkeiü r r

ueykung ser pzl resfel ll eürnge r r

Sürzüegien zur Ergel nisverl esserung r r

eue l esyl nfüsfels er r r

e yzrs eüzl erk r r

Einnzl men ven el rl erüsüenznl ieüern r r

Resellerverürnge r r

eyl nisyl e Rezlisierung r r

uzüensyl uüz nzyl sem uzüensyl uüzgeseüz r r

uzüensyl uüz nzyl sem l esunsl eiüsüelemzükeseüz r

PENSIONSRECHT DER BEDIENSTETEN DER SOZIALVERSICHERUNGEN

rüfungsziel r

eusgzngslzge Sezizlversiyl erungsrünger r

uiensüers nung ser esiensüäen ser Sezizlversiyl erungsrünger r r

l elüungsl ereiyl ses ensiensreyl üs r

Vergleich Bundesbeamte und Bedienstete der
 Sozialversicherungsträger 31

eusgzngslzge uns esl ez müe r

eusgzngslzge esiensüäe ser Sezizlversiyl erungen r

eü ese r r

Rechtslagen im Überblick.....	33
I runslzgen ses ensiensreyl üs ser uns esl ezmüen.....	rr
I runslzgen ses ensiensreyl üs ses eS I uns ensiensl ereyl nung.....	rr
I runslzgen ser ensiensl ereyl nung gemnu uensüers nung.....	rr
el syl lnge.....	rr
iküve eS I ensien.....	rr
Ermiüung ser uensügel er(pensiens)leisüung.....	rr
Finanzielle Auswirkungen der bisherigen Reformen.....	35
inznielle eusl irkungen ser Isl erigen Refermen I insiyl üiyl ser	
uensügel er(pensiens)leisüung (esellreyl nung).....	rr
inznielle eusl irkungen ser Isl erigen Refermen I insiyl üiyl ser	
I eszmüpensien (esellreyl nung).....	rr
inznielle eusl irkungen ser Isl erigen Refermen I insiyl üiyl ser	
I eszmüpensiensl rle ser pzl rrr uns rrr r.....	r
Einsprzungserfolg ser Isl erigen Refermen.....	r
Finanzielle Auswirkungen der Empfehlungen des RH.....	39
ensiensl rle lei mseüzung ser Empfel lungen ses Rs.....	r
Einsprzungspeüenzizl lei mseüzung ser Empfel lungen ses Rs.....	r
Syl lussempfel lungen.....	r
KOMMUNALKREDIT AUSTRIA AG UND KA FINANZ AG	
rüfungsziel.....	rr
eusgzngslzge.....	rr
eusl ruyl ser inznzkrise.....	rr
Anteilserwerb durch die Republik Österreich.....	45
erüzgsl syl luss.....	rr
uekumenüüen.....	rr
Enüsyl eisungsgrünse.....	rr
ermr gensflüsse.....	rr



Gesellschaftsrechtliche Änderungen	46
Eigenümersrückür nzyl ser Resrückürierung	rr
l enel migung ser Eurepnisyl en i emmission	r
Maßnahmen des Bankenpakets	48
zunzl men gemnu inSüzl uns SI	r
Refinanzierung lzuü msrückürierungsplzn	r
esserungssyl einsrückür	r
ürgsyl zfüvereinl zrung	r
i zpiüzlisierungvereinl zrung	r
l elsflüsse zl isyl en uns uns i emmunkresüül zl . i e inznel	rr
Vertrieb	50
eues l esyl nfümesell	rr
ielvergzl en	r
erüriel sreperüing	rr
Risikomanagement	52
Risikesürzüegie	rr
rgzniszüen ses Risikemzngemenüs	rr
Risikesiüzüen	rr
erüpzpierperüfelie	rr
CDS-Portfolio	55
pl ersiyl üuns Enü iyklung	rr
Risikeerl r l ense CuS l esyl nfüe	rr
znzngemenüser erüpzpier uns CuS erüfelien	rr
ffene erfzlen	r
Syl lussempfel lungen	r

VERSORGUNG VON SCHLAGANFALLPATIENTEN IN OBERÖSTERREICH UND DER STEIERMARK

rüfungsziel	r r
Refermpelprojekä in l err sätterreiy l uns in ser Süeiermzrk	r r
Süenzsrs s für sie ekuüverserung	r
Syl lzgnfzll Regisüer	r
uzüennuzliünü	r r
Süreke niüs	r r
l esyl leyl üsspezifisyl e nüersyl ies e l ei ser Syl lzgnfzllverserung	r r
l zsen im Rel zl iliüüensprezess ven Syl lzgnfzllpzüenüen	r r
Syl lussempfel lungen	r r

A 26 LINZER AUTOBAHN (WESTRING)

rüfungsziele	r r
erplzungen	r r
erprejekür r r r, Einreiy l prejekür r r	r
erke l sl elzsüung	r
erke l sl irkszmkeiüser e r r	r
irüsy l zfüiy l keiüsünüersuy l ung	r
unküen ser Süzuenverl insung	r
Enü iyklung zl Semmer r r r	r
eusl irkungen ser Erriyl üung in erl irkliyl ungszl syl niüen	r
eusl irkungen ses Enüfzlls ser e r r ers	r
elüernzüven, zriznüen	r
i esüenenü iyklung	r
Regienzle erke l rskenzepüe	r
eusl zu ses rffenüiy l en erke l rs	r
zrk n Rise enlzgen	r
l enel migungsverfzl ren	r
Syl lussempfel lungen	r

INTERNES KONTROLLSYSTEM IN DER HAUSHALTSVERRECHNUNG DES BUNDES

In der Haushaltsverrechnung des Bundes waren die Prinzipien des Internen Kontrollsystems nur teilweise umgesetzt. Das Haushaltsrecht regelte im Wesentlichen die Prinzipien der Funktionstrennung — Trennung von anordnenden und ausführenden Organen im Gebarungsvollzug —, der Vier-Augen-Kontrolle und der Transparenz (Soll-Arbeitsprozesse). Nicht ausreichend verankert waren das Prinzip der Mindestinformation bzw. der minimalen Rechte, wonach Mitarbeiter Zugang nur zu jenen Informationen bzw. nur jene Berechtigungen erhalten, die für ihre Aufgabenerfüllung notwendig sind.

Seit Mitte 2010 war es dem Bund möglich, Rechnungen in elektronischer Form zu verarbeiten. Die elektronische Rechnung kam im Untersuchungszeitraum nur zweimal zum Einsatz. Bei einer durchgängigen Umsetzung der elektronischen Rechnung ergäbe sich ein rechnerisches Gesamteinsparungspotenzial von rd. 100 Vollbeschäftigungs-äquivalenten.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Haushaltsverrechnung aller Bundesministerien hinsichtlich des Internen Kontrollsystems (IKS), um darauf aufbauend die Beurteilung des Fehlerrisikos und Art und Umfang der Prüfungshandlungen zur Überprüfung der Abschlussrechnungen gemäß § 9 Rechnungshofgesetz (RHG) im Rahmen eines risikoorientierten Prüfungsansatzes festlegen zu können. Der RH überprüfte die Bereiche Verrechnungsprozess, Kreditoren-/Debitorenmanagement, Budgeteinhaltung, Bundesvermögensverwaltung, Förderungen, Zahlungsverkehr, Personalverrechnung sowie IT-Sicherheit und IT-Entwicklung. (TZ 1)

Bei der Überprüfung des IKS in der Haushaltsverrechnung setzte der RH bei der Beurteilung der selbsttätigen Kontrolle, d.h. den Kontrollmechanismen bei der Organisation und den Prozessen der Haushaltsführung in den Bundesministerien sowie bei der Verwendung von besonderen Organisationsmitteln, an. Die Rolle der Innenrevisionen der Bundesministerien wurde nicht betrachtet. (TZ 1)

INTERNES KONTROLLSYSTEM (IKS)

Die interne Kontrolle ist ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess, der von den Führungskräften und den Mitarbeitern durchgeführt wird, um bestehende Risiken zu erfassen und zu steuern und mit ausreichender Gewähr sicherstellen zu können, dass die betreffende Organisation im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben-

stellung ihre Ziele erreicht. Durch permanente Soll-Ist-Vergleiche sollen Fehlentwicklungen erkannt bzw. verhindert und zugleich die Transparenz der Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation sichergestellt werden. (TZ 2)

Die interne Kontrolle erfolgt selbsttätig oder mittels Überwachung durch Vorgesetzte und dazu Beauftragte. Die Summe aller in der Verwaltungsorganisation eingebetteten internen Kontrollen bezeichnet man als Internes Kontrollsystem (IKS). (TZ 2)

IKS IM HAUSHALTSRECHT

Mit dem Inkrafttreten der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform im Jahr 2013 sieht § 20 Bundeshaushaltsverordnung 2013 (BHV 2013) explizit vor, dass die Bundesministerin für Finanzen oder der Bundesminister für Finanzen ein IKS in der Haushaltsführung des Bundes einzurichten hat. Das derzeit gültige Haushaltsrecht des Bundes sieht im Bundeshaushaltsgesetz (BHG) und in der BHV 2009 Regelungen vor, die den Prinzipien des IKS entsprechen. Solche Regelungen betreffen insbesondere die Trennung zwischen anordnenden und ausführenden Organen im Gebarungsvollzug (Prinzip der Funktionstrennung und Vier-Augen-Prinzip), das Kontrollsystem der Vorprüfung, der Prüfung im Gebarungsvollzug und der Nachprüfung. Der Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) obliegt es gemäß BHV 2013, die ordnungsgemäße Durchführung der ihr im Rahmen der Haushaltsführung übertragenen Aufgaben mittels dem IKS zu überwachen. Das Transparenz-Prinzip ergibt sich aus der Gesamtheit der haushaltsrechtlichen Vorschriften, die insbesondere Soll-Arbeitsprozesse der Haushaltsführung festlegen. (TZ 3)

Das Haushaltsrecht setzte die Prinzipien des IKS nur teilweise um. Es regelte im Wesentlichen die Prinzipien der Funktionstrennung, der Vier-Augen-Kontrolle und der Transparenz. Nicht ausreichend verankert waren das Prinzip der Mindestinformation bzw. der minimalen Rechte. (TZ 3)

VERRECHNUNGSPROZESS

Die Bundesministerin für Finanzen bzw. der Bundesminister für Finanzen hat gemäß Bundesverfassung (Art. 51a B-VG bzw. Art. 51b B-VG) die Leitkompetenz für die Führung des Bundeshaushalts. (TZ 4)

MANGELNDE ABSTIMMUNG VON ELAK UND HV-SYSTEM

Zur Umsetzung des Stichprobenverfahrens im Rahmen der Prüfung im Gebarungsvollzug (§ 124 BHV 2013) musste der Anweisungsreferent bei einer Auszahlungsanordnung nicht nur die Verrechnungsmerkmale erfassen, sondern auch den Elektronischen Akt (ELAK) zu Dokumentations- und Prüfungszwecken in das Haushaltsverrechnungs-System (HV-System)

kopieren. Spätere Änderungen im ELAK wurden nicht automatisch im Records Management übernommen. (TZ 5)

Die Bundesministerien schrieben bei Verwendung des Moduls Records Management der BHAG keinen ELAK mehr vor. Die Bundesministerien konnten dann aufgrund der mangelnden Einbindung der BHAG in den ELAK-Prozess nicht mehr nachvollziehen, ob die BHAG die Rechnungen bereits gebucht hatte. (TZ 5)

Das BKA hatte eine Sonderlösung für einen durchgängigen elektronischen Gebarungsablauf unter Verwendung des ELAK und des HV-Systems. Diese „ELAK/SAP-Koppelung“ ermöglichte eine Verlinkung aus dem HV-System zu ELAK-Belegen. (TZ 5)

Die mangelnde Abstimmung von ELAK und dem HV-System in der Haushaltsverrechnung führte in allen Bundesministerien zu doppelgleisigen Verarbeitungsprozessen. Die Einführung des Moduls Records Management im HV-System verstärkte dieses Problem. (TZ 5)

VORPRÜFUNG — PRÜFUNG DER SACHLICHEN UND RECHNERISCHEN RICHTIGKEIT

Die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit musste zusätzlich zum ELAK auch im HV-System vorgenommen werden. Der Anweisungsreferent musste, sofern der fachlich zuständige Bearbeiter keinen SAP-Zugang hatte, im HV-System einen Fremdbestätigungsvermerk setzen. Aufgrund des höheren Aufwands unterblieb die Erfassung der „Fremdbestätigung“ regelmäßig. In diesem Fall bestätigte der Anweisungsreferent die sachliche und rechnerische Richtigkeit unter seinem Namen, wodurch der Prüfung im Gebarungsvollzug ein falscher Sachverhalt zugrunde lag. (TZ 6)

PRÜFUNG IM GEBARUNGSVOLLZUG

Die Überprüfung im Gebarungsvollzug durch die BHAG konnte nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden, sofern ihr nicht alle verrechnungsrelevanten Informationen vorlagen. Insbesondere Förderungsprozesse dokumentierten die Bundesministerien in mehreren Akten (z.B. Genehmigungsakt, Vollzugsakt für Zahlungen, Abrechnungsakt). Im Regelfall kopierten die Bundesministerien die Vollzugsakte für Zahlungen aus dem ELAK in das HV-System. Vor- oder Bezugsakte wurden grundsätzlich nicht kopiert, so dass gerade bei Förderungen wesentliche Informationen (z.B. Genehmigungsakte) für die Innenprüfung nicht zur Verfügung standen. Würde die BHAG Zugriff auf alle verrechnungsrelevanten Unterlagen erhalten, könnte sie die Prüfung im Gebarungsvollzug vorschriftsmäßig durchführen. (TZ 7)

Gemäß § 124 BHV 2013 hatte die BHAG bei Auszahlungsanordnungen bis 500 EUR eine vollständige Prüfung im Gebarungsvollzug nur stichprobenweise vorzunehmen. Der Stich-

probenumfang hing dabei vom Betrag der Auszahlungsanordnung ab. Wurde eine Auszahlungsanordnung erstellt, konnte diese bis zur Freigabe noch geändert werden. Bei einer Änderung des Betrags der Auszahlungsanordnung wurde aufgrund eines Programmfehlers der alte Betrag am Bildschirm bis zur Aktualisierung der Eingabeseite angezeigt. Für die Berechnung der Stichprobe wurde jedoch der ursprüngliche Betrag verwendet und somit eine falsche Grundlage für die Stichprobenziehung herangezogen. (TZ 8)

Nach Freigabe der Auszahlungsanordnung durch den Anordnungsbefugten zeigte das HV-System diesem an, ob die Auszahlungsanordnung einer vereinfachten oder einer vollständigen Prüfung durch die BHAG unterlag. Aufgrund dieser Meldung konnte sich der Anordnungsbefugte auf die Prüfung einstellen und der Überraschungseffekt unterblieb. Durch eine Umstellung des HV-Systems könnte dem entgegengewirkt werden. (TZ 8)

NACHPRÜFUNG

Mit der Errichtung der BHAG wurde dieser die gesamte Nachprüfung der Geld-, Wertpapier- und Sachverrechnung übertragen. Das Haushaltsrecht sah keine Ausnahmen bezüglich der Nachprüfung von Verrechnungsprozessen vor. Dennoch verweigerte das BMWFJ der BHAG aufgrund — für den RH nicht nachvollziehbarer — datenschutzrechtlicher Bedenken die Nachprüfung im Besoldungsbereich. (TZ 9)

E-RECHNUNG

Seit Mitte 2010 war es dem Bund möglich, Rechnungen in elektronischer Form (E-Rechnung) zu verarbeiten. E-Rechnungen wurden in das HV-System hochgeladen oder über ein Online-Formular erfasst. Im Bund langten durchschnittlich 1,2 Mill. Rechnungen pro Jahr ein, die von 5.000 Personen bearbeitet wurden. Bei der Bearbeitung einer elektronischen Rechnung könnten rund neun Minuten gegenüber einer Papierrechnung eingespart werden, was rechnerisch einem möglichen Gesamteinsparungspotenzial von rd. 100 VBÄ entsprach. Weitere Einsparungseffekte ergäben sich bei Manipulations-, Versand- und Lagerkosten sowie bei der Lageradministration. Bis Ende Juli 2011 langten zwei E-Rechnungen beim Bund ein. Das Einsparungspotenzial bei der Verarbeitung von E-Rechnungen konnte daher noch nicht gehoben werden. (TZ 10)

KREDITOREN- UND DEBITORENMANAGEMENT

Bei der Neuanlage von Kreditoren- und Debitorenkonten durch die anordnenden Organe kam es zu Doppel- oder Mehrfacherfassungen, d.h. dass manche Kreditoren und Debitoren neu erfasst wurden, obwohl sie schon einmal oder mehrmals im System gespeichert waren. Dies war darauf zurückzuführen, dass eindeutige Erkennungsmerkmale nicht verpflichtend eingegeben werden mussten. Bei der Verwendung des e-Shops der Bundesbeschaffung

GmbH oder des Fördermittelmanagements waren Mehrfacherfassungen unter eigenen Nummernkreisen systembedingt erforderlich. (TZ 11)

Im Rahmen des Kreditoren- und Debitorenmanagement informierte die BHAG die haushaltsleitenden Organe über Zahlungsverbote, die beispielsweise aus Insolvenzfällen, abgetretenen oder verpfändeten Forderungen sowie Aufrechnungen hervorgingen. Das derzeitige System der Verwaltung von Zahlungsverboten erforderte eine parallele Führung von Evidenzlisten in allen Bundesministerien. Dieses System war ineffizient. Mangels einer eigenen Evidenzhaltung standen die Informationen über Zahlungsverbote den Bundesministerien für zukünftige Geschäftsbeziehungen nicht zur Verfügung, d.h. der Bund könnte Bestellungen bei Kreditoren tätigen, die sich bereits in einem Insolvenzverfahren befinden. (TZ 12)

Aufgrund der mehrfachen Anlage von Kreditoren oder Debitoren und der mangelnden Verknüpfung zwischen Kreditoren- und Debitorenkonten von derselben natürlichen bzw. juristischen Person war eine Aufrechnung zwischen Forderungen und Verbindlichkeiten nicht möglich. Das Haushaltsrecht sah eine Aufrechnung jedoch vor. Lediglich in einem „Fremdsystem“, der Abgabenverwaltung, wurde nachgefragt, ob der Kreditor Steuerschulden hatte, gegen die der Bund gegebenenfalls aufrechnen konnte („Eilnachrichtenverfahren“). (TZ 13)

GEBÜHRENEINHEBUNG

Die Forderungsüberwachung (Mahnwesen) gehörte im Rahmen des Debitorenmanagements zur Aufgabe der BHAG. Davon waren nur Forderungen aus Lieferungen und Leistungen betroffen, nicht aber Gebührenforderungen. Letztere mussten von den zuständigen haushaltsleitenden Organen eingemahnt werden. Diese hatten aber nur ein geringes Interesse an der Eintreibung von Gebühren, weil nicht ihre eigenen Einnahmen davon betroffen waren. In einzelnen Fällen musste die BHAG fällige Forderungen einmahnen, bei denen gleichzeitig Gebühren ausständig waren. Die BHAG durfte jedoch nur den Teil der Forderungen aus Lieferungen und Leistungen, nicht aber die Gebühren einfordern. Durch die geteilte Forderungseintreibung bestand ein hoher Verwaltungsaufwand. Insgesamt funktionierte das Forderungsmanagement bei der Gebühreneinhebung nicht effizient. (TZ 14)

Als Spezialfall war die Beschwerdegebühr beim VfGH und VwGH zu sehen. Diese mussten die Rechtsvertreter beim Finanzamt für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel einzahlen. Die Nachvollziehbarkeit der Bezahlung der Beschwerdegebühren beim VfGH und VwGH war nicht ausreichend gegeben. Die auf Sammelkonten eingehenden Zahlungen konnten nicht dem einzelnen Abgabepflichtigen zugeordnet werden. Es war daher weder den Gerichtshöfen noch dem Finanzamt möglich zu prüfen, wer die Gebühr für welche Eingabe beim VfGH bzw. VwGH entrichtet hatte. Der VfGH und der VwGH stellten das Gebührengerech

fallweise erst nach Erlass des Erkenntnisses fest, wenn die Forderung bereits verjährt war. (TZ 15)

MITTELVORMERKUNGEN

Nach § 64 BHV 2009 waren für erwartete bzw. bekannte Ausgaben Budgetmittel in Form von Mittelvormerkungen zu binden. Die Bundesministerien nahmen Mittelvormerkungen sowohl für konkrete Verpflichtungsgeschäfte als auch für geplante Verausgaben (pauschale Mittelreservierungen) vor. Es gab somit keine Unterscheidung, ob die Mittel für den konkreten Vollzug gebunden oder die Mittel zum Zwecke der ressortinternen Budgetplanung reserviert wurden. Das HV-System verminderte in beiden Fällen den Verfügungsrest und stellte am Jahresende alle vorgemerkten Mittel als offengebliebene Verpflichtungen dar. Die Bundesministerien nahmen die Mittelvormerkungen — entgegen den Haushaltsvorschriften — nicht durchgehend vor. Einige Bundesministerien legten Betragsgrenzen fest, ab denen sie Mittelvormerkungen durchführten, obwohl die rechtlichen Vorschriften keine Grenzen kannten. (TZ 16, 17)

UNZULÄSSIGE ÜBERSCHREITUNGEN

Die haushaltsleitenden Organe hatten gemäß § 5 Abs. 3 Z 5 BHG dafür Sorge zu tragen, ihre Voranschlagsbeträge im Rahmen des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes (BFG) einzuhalten. Das HV-System prüfte die Einhaltung technisch auf Ebene der Voranschlagsansätze. Prinzipiell gab es eine technische Sperre von jenen Zahlungen, die zu Überschreitungen der Voranschlagsansätze führten. Für die Auszahlung der Bezüge an Bundesbedienstete war allerdings keine Zahlungssperre eingerichtet. Dadurch war es möglich, Geldleistungen über PM-SAP (das Personalmanagement- und Verrechnungssystem von SAP) auszuzahlen, auch wenn die budgetäre Bedeckung nicht gegeben war. So überschritten das BMI, BMJ, BMLFUW und das BMUKK in den Jahren 2007 bis 2010 Voranschlagsansätze für Personalausgaben (Aktivbezüge). (TZ 18)

Aufgrund eines Systemmangels konnten Obligovorträge zu Voranschlagsüberschreitungen führen, indem Auszahlungsobergrenzen unzulässigerweise angehoben wurden. Sofern ein Obligovortrag das Budget des Folgejahres überschritten hatte, erkannte das HV-System den Obligovortrag als Auszahlungsobergrenze an. (TZ 19)

MATERIALVERWALTUNG

Die derzeitige Verwaltung von Verbrauchsgütern, insbesondere von Büromaterialien, war aufwändig und ressourcenintensiv, weil die Bundesministerien Materialbestände aufzeichneten, die aus betriebswirtschaftlicher Sicht als Aufwand erfasst werden hätten müssen. (TZ 20)

Die Aufzeichnung und Verwaltung von Materialien erfolgte in den einzelnen Bundesministerien unterschiedlich. Trotz allgemeiner Verfügbarkeit nutzten die Bundesministerien die im HV-System integrierte Materialverwaltung (MM) nur in geringem Umfang, wodurch keine Einheitlichkeit gegeben war. Die Dienststellen, in denen tatsächlich Produktionsprozesse (z.B. Druckereien, Gefängnisküchen, Werkstätten) stattfanden, nutzten ausnahmslos andere Systeme der Materialverwaltung, wodurch aus Bundessicht Mehrkosten entstanden. Zudem konnte deren Wartung nicht zentral erfolgen. (TZ 21)

ANLAGENBUCHFÜHRUNG

Als Vorbereitung der Umsetzung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform (2013) wurde als Inventarverwaltungssystem einheitlich das SAP-Modul FI-AA (Finance Asset Accounting) eingeführt. Dadurch konnten sowohl die Inventarisierung als auch die Verwaltung von Anlagegegenständen in einem einheitlichen System integriert in SAP durchgeführt und abgebildet werden. Allerdings verlief die Kommunikation zwischen den beiden Modulen HV-SAP und FI-AA nicht durchgehend automatisiert. Durch das erforderliche Aufrufen von zwei Programmen und die manipulative Eingabe ergab sich ein erhöhter Verwaltungsaufwand. Zudem war dadurch eine erhöhte Fehleranfälligkeit gegeben. Das Prinzip der Kontrollautomatik wurde dadurch verletzt. (TZ 22)

Die Bundesministerien wandten verschiedene Methoden zur Inventarisierung von Anlagegegenständen an. Ein Großteil der Bundesministerien verwendete maschinell generierte Aufkleber mit Inventarnummern, in einigen Stellen gab es Aufkleber mit Barcode. Im BMG wurden die Inventargegenstände — mit Ausnahme der EDV- Gegenstände — mit händisch eingetragenen Inventarnummern versehen. Diese Vorgangsweise war zeitaufwändig, fehleranfällig und veraltet. (TZ 23)

Die Durchführung der Inventuren gestalteten die Bundesministerien uneinheitlich. Rund die Hälfte der Bundesministerien nahm Stichproben und Teilinventuren strukturiert vor. Andere Bundesministerien führten Inventuren auch im Anlassfall, z.B. bei Übersiedlungen und Organisationsänderungen, durch. Das BMLFUW erstellte nach stichprobenartigen Inventuren kein Inventurprotokoll. Durch die Richtlinien für die Inventar- und Materialverwaltung (RIM) war nicht sichergestellt, dass sämtliche Inventargegenstände innerhalb eines bestimmten Zeitraums einer Inventur unterzogen wurden, weil sich die Inventuren auf Stichproben beschränken konnten. Dadurch fehlte auch ein Gesamtüberblick über das Bundesvermögen. (TZ 24)

Die RIM legten in Anlehnung an das Einkommensteuergesetz fest, dass Wirtschaftsgüter ab 400 EUR in den Inventaraufschreibungen mengen- und wertmäßig zu erfassen seien. Diese Betragsgrenze war für die Erfassung des Bundesvermögens nicht angemessen. Wirtschaftsgüter, deren Wert geringer als 400 EUR war, konnten als geringwertige Wirtschaftsgüter

mengenmäßig aufgezeichnet werden. Die Behandlung von geringwertigen Wirtschaftsgütern erfolgte unterschiedlich. Mehr als die Hälfte der Bundesministerien erfasste geringwertige Wirtschaftsgüter als Anlagegüter, wenn sich dies aus ihrer Sicht als zweckmäßig erwies. Ebenso legten die Bundesministerien den Begriff der wirtschaftlichen Einheit unterschiedlich aus, weil der Begriff einen weiten Handlungsspielraum offen ließ. Ein Teil des Bundesvermögens wurde dadurch nicht aufgezeichnet. Die Regelungen zur Erfassung von geringwertigen Wirtschaftsgütern waren somit nicht geeignet, dem Bund einen vollständigen Überblick über sein Vermögen zu verschaffen. (TZ 25)

FÖRDERUNGEN

Der Förderungsprozess wurde aktenmäßig dokumentiert, dies erfolgte in den Bundesministerien zumeist im ELAK. Zusätzlich waren Verrechnungsaufzeichnungen im HV-System erforderlich. Mit dem Projekt Fördermittelmanagement stellte das BMF den Bundesministerien einen Bundesförderungs-Master zur Verfügung, mit dem die Verwaltung und Verrechnung von Förderungen in einem SAP-Workflow möglich war. In einem ersten Schritt kam das Fördermittelmanagement im BMASK ab dem Jahr 2010 zum Einsatz. (TZ 26)

In den Bundesministerien waren in der Regel sowohl die Vergabe, Verwaltung und Auszahlung von Förderungen als auch die Kontrolle von Förderungen in einzelnen Abteilungen konzentriert. Bei einigen Förderungsprozessen bestand keine organisatorische Trennung zwischen der Verwaltung und der Kontrolle von Förderungen. In den Bundesministerien wurden bei der Abrechnungskontrolle und Auszahlung von Förderungen das Prinzip der Funktionstrennung sowie das Vier-Augen-Prinzip in der Regel nicht eingehalten. Dadurch konnten Rollenkonflikte nicht vermieden und das Risiko von Unregelmäßigkeiten nicht minimiert werden. (TZ 27)

Die Vergabe von Förderungen war in einzelnen Fällen an die Erbringung einer Eigenleistung gebunden. Für die Förderungsabrechnung mussten die Förderungsnehmer Belege über die gesamten Projektkosten vorlegen. Die Entwertung der vorgelegten Belege durch die zuständigen Dienststellen erfolgte unterschiedlich. Zumeist entwerteten die Sachbearbeiter in den Bundesministerien nicht alle, sondern nur so viele Belege, bis der Förderungsbetrag erreicht war. Die restlichen Belege wurden ohne Kontrollvermerk an den Förderungsnehmer zurückgesendet. Durch eine neuerliche Vorlage dieser Belege bei einer anderen Förderungseinrichtung konnte es auch zu einer Förderung des zwingend vorgegebenen Eigenanteils kommen. (TZ 28)

ZEICHNUNGSBERECHTIGUNGEN

Für die Zeichnung von Zahlungsaufträgen an Banken war die eigenhändige Unterschrift von zwei Zeichnungsberechtigten (Bedienstete der BHAG) erforderlich. Seit dem Jahr 2009

wurden die Zahlungsdatenträger direkt aus dem HV-System heraus erzeugt, und die Möglichkeit des Telebankings entfiel. Die BHAG legte deshalb fest, dass nur mehr jene Personen, die die Zahlungsdatenträger erstellten und an die BAWAG P.S.K. weiterleiteten, über eine Zeichnungsberechtigung verfügen müssten. (TZ 29)

Die Anzahl der erforderlichen Mitarbeiter der BHAG für die unmittelbare Durchführung der Zeichnung war seit der Umstellung deutlich eingeschränkt. Dennoch war die Anzahl der Zeichnungsberechtigten für Bundeskonten sehr hoch; dies entsprach nicht dem Prinzip der minimalen Rechte, wonach jeder Mitarbeiter nur mit solchen Berechtigungen ausgestattet werden sollte, die er für seine unmittelbare Arbeit benötigt. Im Juli 2011 übermittelte die BHAG Zeichnungsberechtigungen von 54 Personen auf 980 Bundeskonten an die BAWAG P.S.K. Daraus ergaben sich durchschnittlich sechs bis acht Zeichnungsberechtigungen pro Bundeskonto. Der BAWAG P.S.K. war es in der Praxis nicht möglich, die Zeichnungsberechtigungen ordnungsgemäß zu prüfen. (TZ 29)

Die Zahlstellen des Bundes führten die Kassabücher uneinheitlich: in vielen Fällen in Papierform, in manchen Fällen in einer Excel-Tabelle. Sowohl das in Papier geführte Kassabuch als auch das in Excel geführte Kassabuch übermittelten die Bundesministerien der BHAG zur Belegerfassung im HV-System in Papierform. Der Prozess der doppelten Erfassung von Belegen in den Kassabüchern und im HV-System war ineffizient. (TZ 30)

Die vom BMF angebotene Applikation Zahlstellenbuchführung wurde bisher nur im BMI genutzt. Sie bot die Möglichkeit, die Belegerfassung vom zuständigen ausführenden Organ durch den Import einer Datei vorzunehmen. Für die Belegerfassung verrechnete die BHAG den Bundesministerien Kosten, die sich pro Anordnung und nicht nach der Anzahl der erfassten Belege berechneten. Diese Kostenberechnung entsprach nicht dem tatsächlichen Aufwand der BHAG. (TZ 30)

BARGELDLOSER ZAHLUNGSVERKEHR

Die Verrechnung von Kreditkartenabrechnungen erfolgte in neun (BKA, BMASK, BMF, BMG, BMJ, BMLFUW, BMLVS, BMVIT, BMWF) von 14 Bundesministerien gemäß den Richtlinien des BMF. Die übrigen Bundesministerien verbuchten Kreditkartentransaktionen wie Eingangsberechnungen. Die Verbuchung von Kreditkartenabrechnungen über gesonderte Konten würde die Transparenz des Zahlungsverkehrs erhöhen und die Kontrolle der Kreditkartenabrechnungen erleichtern. (TZ 31)

Mit der Verwendung von Kreditkarten wird das Vier-Augen-Prinzip ausgeschaltet, wodurch generell ein höheres Risiko für den Bund gegeben ist. Die Ausgabepolitik von Kreditkarten variierte stark zwischen den Bundesministerien (eine Karte im BMJ und 123 Karten im BMF). Bei 23 Kreditkarten lag der Gesamtumsatz 2010 unter 10 EUR. (TZ 32)

Sofern Kreditkarten für die allgemeine Beschaffung in Bundesministerien vorhanden waren, konnte die Karte von einem Bediensteten des Bundesministeriums angefordert werden bzw. es wurden die Daten für eine Online-Bestellung telefonisch durchgegeben. Diese Vorgangsweise entsprach nicht den Richtlinien für den Einsatz von Bundes-Kreditkarten in Bundesdienststellen, in denen festgelegt war, dass nur der Inhaber die Kreditkarte nutzen durfte. (TZ 33)

Für die Auszahlung von Geldleistungen an Präsenzdiener und die Auszahlung von Bezugsvorschüssen bei Arbeitslosenversicherungsleistungen setzten das BMLVS und das Arbeitsmarktservice (AMS) Pre-Paid-Karten ein. Der Einsatz von Pre-Paid-Karten entsprach den derzeit vorliegenden technischen Gegebenheiten und den Grundsätzen des Zahlungsverkehrs, wonach der Barzahlungsverkehr zu minimieren ist. Das mit dem Barzahlungsverkehr verbundene Risiko von Diebstählen konnte reduziert werden. (TZ 34)

PERSONALVERRECHNUNG

Das BMF übermittelte nach jeder Bezugsabrechnung im Postweg eine Zahlungskontrollliste an die beteiligten Dienststellen. Sie diente dem jeweiligen Dienststellenleiter zur Feststellung und Bestätigung der Dienstverwendung der angeführten Bediensteten. Falls in der Zahlungskontrollliste Bedienstete angeführt waren, die nicht dem Dienststellenleiter zugeordnet waren, hatte er unverzüglich den Leiter der zuständigen Dienstbehörde/Personalstelle zu verständigen. Die Zahlungskontrolllisten waren aufgrund ihres Umfangs unübersichtlich. Eine vollständige Kontrolle war daher sehr zeitintensiv. (TZ 35)

PROGRAMMENTWICKLUNG

Bei der Programmentwicklung bestanden systemimmanente Risikopotenziale. Das Vier-Augen-Prinzip war bei der Produktivsetzung von Programmen und Berichten im HV-System nicht zwingend vorgesehen. Ein Mitarbeiter der BRZ GmbH konnte sowohl Programme entwickeln, testen und produktiv setzen. Vor der Produktivsetzung überprüften die Mitarbeiter der BRZ GmbH die Funktionen der Programme, nicht aber deren Sourcecode und damit deren Programmlogik. Bei fehlender Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips und mangelnder Prüfung des geänderten Sourcecodes könnten nicht genehmigte Zahlungen programmtechnisch angeordnet oder zahlungsrelevante Daten manipuliert werden. (TZ 36)

BERECHTIGUNGEN IM HV-SYSTEM

Ein wirksames IKS bedarf eines rollenbasierten Berechtigungskonzepts, das dem Prinzip der minimalen Rechte entspricht. Das derzeitige Berechtigungssystem baute auf keinen Risikoanalysen auf und war daher nicht geeignet, potenziellen Risiken (z.B. Malversationen aufgrund Nichtberücksichtigung von Unvereinbarkeitsregeln oder eines fehlenden Vier-

Augen-Prinzips) durch wirksame Funktionstrennung in der Ablauforganisation bzw. durch geeignete Kontrollmaßnahmen entgegenzuwirken. Dies setzt ein Benutzerkonzept mit auf den Arbeitsplatz zugeschnittenen Benutzerberechtigungen voraus. Das Berechtigungskonzept HV-SAP enthielt lediglich die Auflistung möglicher Rollen. Es lag aber nur für Rollen im Bereich der Bundeskosten- und -leistungsrechnung (BKLR) auf Transaktions- und Objektebene vor. (TZ 37)

Die Rollendefinition für neue SAP-User und die Rollenverwaltung durch Super Key User gestalteten sich aufwändig und unübersichtlich. Sobald die Berechtigungen einer Rolle erweitert werden sollten, wurden zusätzliche Rollen eingerichtet, anstatt die Rechte der bestehenden Rollen zu erweitern. Dies führte dazu, dass letztendlich jeder Benutzer mehrere gleichartige Rollen hatte. Der tatsächliche Berechtigungsumfang einzelner Benutzer war dadurch schwer überschaubar. Zusätzlich war es möglich, die Beschreibung der Rollendefinition zu überschreiben. Dadurch war der Funktionsumfang einer Rolle nicht transparent. Darüber hinaus wurden einmal eingerichtete Rollen nicht mehr gelöscht. (TZ 38)

Mit der Rolle des sogenannten Firefighters konnten einzelne User für einen begrenzten Zeitraum mit umfassenden Berechtigungen ausgestattet werden. Der Firefighter diente für Notfälle und durfte nur aufgrund einer Supportanforderung für die Produktivsysteme verwendet werden. Die Verwendung des Firefighters stellte ein hohes Risiko dar, weil damit das Vier-Augen-Prinzip außer Kraft gesetzt und das Prinzip der minimalen Rechte verletzt wurde. Dass ein Firefighter Zahlungsdatenträger erstellen oder zahlungsrelevante Kreditoren- und Debitorenstammsätze ändern konnte, war nicht erforderlich. (TZ 39)

Die Auswertung der Firefighter-Protokolle erwies sich als wenig praktikabel. Änderungen, die ein Firefighter durchführte, verursachten regelmäßig eine große Zahl von Einträgen im Protokoll und machten das Protokoll unleserlich. Eine sinnvolle Einschränkung des Protokolls war mangels einer Risikoanalyse der Transaktionen nicht möglich. (TZ 40)

AUFGABENUNTERSUCHUNGEN

Die Dokumentation von IT-Entwicklungen in Form von Aufgabenuntersuchungen und Verfahrensvorschriften, die gemäß § 76 BHG und §§ 2 und 5 BHV 2009 von den zuständigen haushaltsleitenden Organen erstellt werden müssen, sowie die Einvernehmensherstellung mit der Bundesministerin für Finanzen oder dem Bundesminister für Finanzen und dem RH unterblieb weitgehend. Insbesondere für das Verfahren HV-SAP, das zentrale System der Haushaltsverrechnung, lag keine Verfahrensvorschrift vor. Aufgrund der fehlenden Einvernehmensherstellung mit dem RH konnte dieser seiner Rolle hinsichtlich der Wahrung der Ordnungsmäßigkeit und Einheitlichkeit des Rechnungswesens nicht nachkommen. (TZ 41)

EINHEITLICHKEIT DES RECHNUNGSWESENS

Die Einheitlichkeit des Rechnungswesens war nicht gewährleistet. Die Haushaltsverrechnung des Bundes basierte auf der Standardsoftware SAP R/3, die für die einzelnen haushaltsleitenden Organe zur Verwaltung ihrer Budgets auf Mandanten eingerichtet war, die unterschiedlich ausgeführt waren. Jeder Mandant bildete ein geschlossenes Rechnungssystem, innerhalb dessen die Verrechnung in mehreren Buchungskreisen erfolgte. Bei einem Releasewechsel von SAP mussten die entsprechenden Einstellungen der unterschiedlichen Mandanten auf jedem Mandanten separat nachgezogen werden. (TZ 42)

Zu einem geordneten Rechnungswesen gehört gemäß § 2 Abs. 3 BHV 2009 auch die Einheitlichkeit der Verrechnung. Im Prozess der Haushaltsverrechnung verwendeten die anweisenden Organe einzelne Datenfelder nicht einheitlich. Die Bundesministerien konnten für jeden Buchungskreis innerhalb ihrer Mandanten eigene Kontenpläne führen. So konnte es dazu kommen, dass die Bezeichnungen für Konten mit den gleichen Nummern in unterschiedlichen Buchungskreisen verschieden waren und bei der bundesweiten Aggregation der Konten unterschiedliche Sachverhalte zusammengefasst wurden. Eine uneinheitliche Verwendung von Datenfeldern oder Kontonummern gefährdet die Ordnung des Rechnungswesens. (TZ 43)

ERFASSUNG DES VALUTADATUMS

Die zeitliche Zuordnung der voranschlagswirksamen Verrechnung erfolgte nicht taggenau in Abhängigkeit vom jeweiligen Valutadatum der Bankbuchung. Zur Zeit der Gebarungsprüfung war eine Übernahme des Valutadatums der Bankbuchung im HV-System technisch nicht möglich. (TZ 44)

Das HV-System speicherte bei Zahlungsanordnungen nicht das tatsächliche Zahlungsdatum, sondern lediglich das Datum des Zahlungsauftrags. Ab 2013 ist das Zahlungsdatum das wesentliche Kriterium für die zeitliche Zuordnung in der Finanzierungsrechnung. Vermögens-, Ergebnis- und Finanzierungsrechnung sind dann ein geschlossenes System, so dass sich die Veränderung des Bankkontosaldos, der sich aus der Finanzierungsrechnung ergibt, gleichermaßen in der Vermögensrechnung wiederfinden muss. Das derzeitige System der zeitlichen Zuordnung in der voranschlagswirksamen Verrechnung kann ab 2013 nicht mehr weitergeführt werden, weil es zu Diskrepanzen zwischen den einzelnen Rechnungen führen würde. (TZ 44)

WEITERE FESTSTELLUNG

Die Besoldung wurde in Nebenverrechnungskreisen geführt. Dabei kamen das Verfahren PM-SAP und — zumindest noch bis 2012 — das Altsystem „Personal-, Abrechnungs- und

Verwaltungsverfahren“ (PAV) zum Einsatz. Sofern Bezugszahlungen aufgrund von Nachverrechnungen sowohl aus dem PAV als auch aus dem PM-SAP erfolgten, wurden diese getrennt ausbezahlt und ebenso gesondert versteuert, was zu einer unrichtigen Berechnung der Lohnsteuer führte. (TZ 45)

Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

BMF

(1) Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen wären um das Prinzip der minimalen Rechte zu ergänzen, um alle Prinzipien des Internen Kontrollsystems IKS im Haushaltsrecht zu verankern. (TZ 3)

(2) Die ELAK/SAP-Koppelung sollte weiterentwickelt werden, so dass jeder Bearbeitungsschritt nur in einem System (ELAK (Elektronischer Akt) oder HV-System (Haushaltsverrechnungs-System)) gemacht werden muss und automatisch auch im jeweils anderen System durch Datenaustausch einsehbar ist. (TZ 5)

(3) Das HV-System wäre so zu ändern, dass künftig auch bei nachträglicher Änderung des Auszahlungsanordnungsbetrags dieser als Grundlage für die Stichprobenziehung herangezogen wird. (TZ 8)

(4) Das HV-System wäre so umzustellen, dass dem Anordnungsbefugten im HV-System nicht mehr angezeigt wird, ob eine Auszahlungsanordnung in der Stichprobe ausgewählt wurde und einer vollständigen Prüfung unterlag. (TZ 8)

(5) Die E-Rechnungen im Bund wären zu forcieren, indem beispielsweise die ausgegliederten Rechtsträger dazu verpflichtet werden, bei der Abrechnung mit Bundesdienststellen E-Rechnungen zu versenden. Weiters sollte die Bundesbeschaffung GmbH in ihren Ausschreibungen die Verpflichtung zur Ausstellung einer E-Rechnung in die Rahmenverträge mit Lieferanten aufnehmen. (TZ 10)

(6) Zur Beseitigung der Schwachstellen im Kreditoren- und Debitorenmanagement bezüglich der Doppel- bzw. Mehrfacherfassungen wäre auf das System des Geschäftspartners umzustellen, der eindeutige Identifikationsmerkmale aufweisen sollte. Bei der Überleitung der bestehenden Personenstammdaten auf die Geschäftspartner wäre darauf zu achten, dass alle bisher verwendeten Kreditoren- und Debitorenkonten einer Person nur einem Geschäftspartner zugewiesen werden. (TZ 11)

(7) Es wären sowohl organisatorische als auch programmtechnische Verbesserungen bei der Verwaltung der Personenstammdaten, insbesondere die Einführung von Mussfeldern, die

Bereinigung der mehrfach erfassten Kreditoren- und Debitorenkonten sowie die zentrale Anlage der Kreditoren- und Debitorenkonten in der Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) mit eigens dafür abgestellten Mitarbeitern, vorzunehmen. (TZ 11)

(8) Die BHAG sollte sowohl die Personenstammdaten als auch die Zahlungsverbote zentral verwalten. (TZ 12)

(9) Um die im Bundeshaushaltsgesetz 1986 (BHG) und in der Bundeshaushaltsverordnung 2009 (BHV 2009) vorgesehene Aufrechnung vornehmen zu können, wäre das Geschäftspartnersystem einzuführen. (TZ 13)

(10) Zur Verwaltungsvereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens der Aufrechnung mit Abgabenschulden wäre im Rahmen des HV-Systems eine elektronische Abfragemöglichkeit einzurichten, mit der die Buchhaltungsreferenten der BHAG prüfen könnten, ob ein Abgabenrückstand besteht oder nicht. (TZ 13)

(11) Zur Erhöhung der Effizienz der Gebühreneinhebung wäre darauf hinzuwirken, dass gegebenenfalls die erforderlichen Rechtsgrundlagen im Gebührengesetz 1957 geschaffen werden, um die BHAG mit der Gebühreneinhebung betrauen zu können. (TZ 14)

(12) Das System der Haushaltsverrechnung wäre so umzustellen, dass eine Auszahlungsanordnung sich ausschließlich auf eine Mittelbindung und nicht auf eine Mittelreservierung beziehen darf. (TZ 16)

(13) Die Phase „Verpflichtung“ der voranschlagswirksamen Verrechnung wäre im Hinblick auf eine klare Trennung von Budgetplanung, -steuerung und operativer Verrechnung zu bereinigen. (TZ 17)

(14) Für die Auszahlung von Personalausgaben wäre eine technische Sperre einzuführen, um das vom Gesetzgeber in Form des Bundesfinanzgesetzes beschlossene Budget nicht zu überschreiten. In diesem Zusammenhang wäre das Genehmigungsverfahren für überplanmäßige Ausgaben, insbesondere für Personal, entsprechend zu beschleunigen. (TZ 18)

(15) Eine technische Sperre wäre einzurichten, die verhindert, dass Obligovorträge zu unzulässigen Budgetüberschreitungen führen. (TZ 19)

(16) Zur Verringerung des Fehlerrisikos durch manipulative Dateneingaben sowie zur Vereinfachung der Inventarverwaltung wäre unter Berücksichtigung der Kosten die Einführung einer automatisierten Schnittstelle zwischen den SAP-Modulen HV und FI-AA zu überprüfen. (TZ 22)

- (17) Die Inventargegenstände sollten — unter Berücksichtigung von Kosten- und Nutzenaspekten — zukünftig mit einer modernen, bundesweit einheitlichen Methode zur Inventarisierung von Anlagegegenständen (z.B. Barcode oder RFID) gekennzeichnet werden. (TZ 23)
- (18) Zur Vermögenssicherung wäre die Betragsgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter auf 100 EUR zu senken. Mit Einführung dieser Grenze könnte von dem Begriff der wirtschaftlichen Einheit abgegangen werden. (TZ 25)
- (19) Die Anzahl der Zeichnungsberechtigungen für den Zahlungsverkehr mit Kreditinstituten wäre weiter einzuschränken. (TZ 29)
- (20) Um die Kostenwahrheit bei der händischen Belegerfassung durch die BHAG zu wahren, sollten die Kosten für die Erfassung der Kassabücher nicht pro Anordnung, sondern pro erfasstem Beleg verrechnet werden. (TZ 30)
- (21) Die Zahlungskontrolllisten wären neu zu strukturieren. Alle Änderungen am Personalstand sollten klar markiert bzw. gesondert auf der Liste angeführt werden. (TZ 35)
- (22) Im gesamten Programmentwicklungsprozess in der Haushaltsverrechnung wäre das Vier-Augen-Prinzip zwingend umzusetzen; insbesondere sollte kein einzelner Mitarbeiter gleichzeitig die Berechtigungen zum Entwickeln, Testen und Produktivschalten von Programmen besitzen. (TZ 36)
- (23) Vor der Produktivsetzung sollten Mitarbeiter der BRZ GmbH Programme nicht nur auf deren Funktionen überprüfen, sondern — zumindest stichprobenweise nach einem Zufallsprinzip — alle Änderungen im Sourcecode kontrollieren. (TZ 36)
- (24) Eine Risikoanalyse aller Prozesse der Haushaltsverrechnung wäre vorzunehmen, um darauf aufbauend ein rollenbasiertes Berechtigungskonzept zu erstellen. (TZ 37)
- (25) Das Berechtigungskonzept sollte die Berechtigungen auf Transaktions- und Objektebene festlegen und dabei dem Prinzip der minimalen Rechte folgen. (TZ 37)
- (26) Die Anlage und Verwaltung von Rollen wären durch den Einsatz geeigneter Rollenverwaltungstools zu vereinfachen und die Rollenbezeichnungen zu normieren. (TZ 38)
- (27) Die Dokumentation des Firefighter-Einsatzes wäre zu vereinheitlichen. (TZ 39)
- (28) Es wäre eine Risikoanalyse der Transaktionen durchzuführen, um darauf aufbauend Firefighter-Protokolle nach spezifischen Aufgabenstellungen auszuwerten. Für risikolose

Transaktionen sollte eine eigene Firefighter-Benutzergruppe eingerichtet werden, um dem Prinzip der minimalen Rechte zu entsprechen. (TZ 40)

(29) Zur Sicherstellung eines geordneten Rechnungswesens sollte im Zuge der Haushaltsrechtsreform 2013 in der Haushaltsverrechnung auf ein Ein-Mandanten-System umgestellt werden. (TZ 42)

(30) Verfahrensvorschriften nach § 2 BHV 2009 wären zu erarbeiten, um die Verrechnungsprozesse zu vereinheitlichen. (TZ 43)

(31) Der Kontenplan sollte für alle haushaltsleitenden Organe harmonisiert werden. (TZ 43)

(32) Bei jeder Zahlungsanordnung wäre auch das Valutadatum der Banküberweisung zu speichern. (TZ 44)

BKA und BMF

(33) Es wäre darauf hinzuwirken, das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 und das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 so anzupassen, dass der Verfassungsgerichtshof und Verwaltungsgerichtshof die Gebührenforderungen selbst im HV-System zu erfassen hätten und diese Forderungen durch die BHAG überwacht würden. (TZ 15)

BMASK

(34) In den Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservice wären die Tresorschlüssel gemäß den Versicherungsbestimmungen gesichert zu verwahren. (TZ 34)

BMWFJ

(35) Eine ordnungsgemäße Nachprüfung durch die BHAG im Bereich der Besoldung wäre sicherzustellen. (TZ 9)

PEERING POINT BETRIEBS GMBH

Die Peering Point Betriebs GmbH wurde 2004 mit dem Ziel gegründet, ein leistungsfähiges und sicheres IT-Netzwerk für den Betrieb der e-card und weitere Dienste im Gesundheitswesen anzubieten. Das Unternehmen wies seit seinem Bestehen Verluste aus. Bilanzverluste wurden von den beiden Eigentümern — dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und der Österreichischen Ärztekammer — zu je 50 %, ab 2011 im Verhältnis 60 zu 40 abgedeckt. Eine sachliche Begründung für die Höhe des Leistungsentgelts des Hauptverbands fehlte, ebenso wie für die Verlustaufteilung.

Die Erlöse aus den sogenannten Mehrwertdiensten (z.B. Befundübermittlung) lieferten keine für ein positives Ergebnis ausreichenden Deckungsbeiträge. Ein Konzept zur besseren Nutzung des IT-Netzwerks durch Mehrwertdienste und Maßnahmen zur Ausgabenreduktion fehlten.

Die Betriebssicherheit des Netzwerks war hoch: Seit 2005 war es im Verantwortungsbereich der Peering Point Betriebs GmbH zu keinen ungeplanten Betriebsunterbrechungen gekommen.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Gebarungsprüfung war die Beurteilung der Umsetzung der Unternehmensziele der Peering Point Betriebs GmbH (PPG) sowie die Darstellung der technischen Infrastruktur und des Ressourceneinsatzes. (TZ 1)

Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die ansonsten nach dem risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (TZ 1)

ZIELE UND AUFGABEN DER PPG

Die PPG wurde im Dezember 2004 von den Gesellschaftern — dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) und der Österreichischen Ärztekammer (Ärztekammer) — gegründet. Die Ziele der Gesellschaftsgründung waren, einerseits dem Bedarf nach einem verlässlichen Übertragungsmedium für Gesundheitsdaten (insbesondere e-card-Anwendung) nachzukommen und andererseits zwischen dem Hauptverband und der Ärztekammer diesbezüglich eine langfristige und verbindliche Zusammenarbeit zu konstituieren. (TZ 2)

Im Rahmen der im Gesellschaftsvertrag vorgesehenen Aufgaben war die PPG in zwei Bereichen tätig:

- Datenübermittlung im Zusammenhang mit der e-card-Anwendung: Hier stellte die PPG die Netzverbindung zwischen dem Ort, an dem die e-card eingelesen wurde, und dem e-card-Rechenzentrum her.
- Datenübermittlung im Zusammenhang mit sogenannten Mehrwertdiensten:

Hier stellte die PPG die Netzverbindung zwischen den Providern von Anbietern zusätzlicher Dienste im Gesundheitswesen und ihren Kunden her. Diese zusätzlichen Dienste, in der PPG Mehrwertdienste genannt, waren z.B. Befunddokumentation, Patientenakte, Internet/E-Mail. (TZ 2)

ORGANE

Während der Gebarungüberprüfung führten zwei Geschäftsführer die operativen Geschäfte der PPG. Je ein Geschäftsführer wurde von jeweils einem der Gesellschafter nominiert. Ein Dienstverhältnis der Geschäftsführer zur PPG war im Gesellschaftsvertrag ausgeschlossen. Entscheidungen der Generalversammlung mussten einstimmig unter Anwesenheit der Gesellschafter getroffen werden (z.B. Gesellschafterzuschüsse). (TZ 3)

AUSSTATTUNG UND PERSONAL

Die PPG war in den Räumlichkeiten der Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungsgesellschaft m.b.H. (100 %-Tochter des Hauptverbandes) untergebracht, welche der PPG anteilige Kosten für die Nutzung der Räumlichkeiten in Rechnung stellte. Die PPG hatte kein eigenes Personal. Die Leistungen wurden vom Personal der Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungsgesellschaft m.b.H. erbracht und der PPG auf Stundenbasis verrechnet oder von anderen Auftragnehmern geleistet. Dies hatte komplexe Weiterverrechnungsvorgänge zur Folge. (TZ 4)

KOSTENZUORDNUNG

Die kostenmäßige Zuordnung der Dienstleistungen der PPG zu den einzelnen Nutzergruppen des Netzwerks — wie bspw. Ordinationen mit Fernwartung oder Befunddokumentation — erfolgte nicht. Auf die Messung der Nutzung der technischen Einrichtungen des Peering Point verzichtete die PPG. Für Controllingzwecke wäre es notwendig, die Kosten und Einnahmen zumindest in einem solchen Detaillierungsgrad auszuweisen, dass die Ergebnisentwicklung der beiden Geschäftsfelder e-card-Anwendung und Mehrwertdienste nachvollziehbar ist. (TZ 5)

ERGEBNIS DER GESCHÄFTSTÄTIGKEIT

In den Jahren 2005 bis 2010 wies die PPG jährlich ein negatives Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit aus. Die Rangrücktrittserklärung der beiden Gesellschafter verhinderte eine Überschuldung im Sinne des Insolvenzrechts. (TZ 6)

DECKUNG DER JAHRESFEHLBETRÄGE

Zur Deckung der Jahresfehlbeträge wurde in Gesellschafterbeschlüssen vereinbart, diese über Gesellschafterzuschüsse abzudecken. Diese Gesellschafterzuschüsse trugen von 2005 bis 2010 zu je 50 % die Ärztekammer und der Hauptverband. Die Generalversammlung vom 4. Mai 2011 beschloss, dass der Zuschuss für das Jahr 2011 zu 40 % von der Ärztekammer und zu 60 % vom Hauptverband zu tragen sei. Für diese Aufteilung lag keine sachliche Begründung vor. (TZ 7)

STRATEGIEN ZUR ERGEBNISVERBESSERUNG

Die PPG plante, durch Marketingmaßnahmen zur Akquisition potenzieller Mehrwertdienstkunden bzw. Teilnehmer wie Wahlärzte oder Rettungsorganisationen und durch Ausgabenreduktionen ihr Geschäftsergebnis zu verbessern. Das Konzept der Geschäftsführung für die Ausweitung der Mehrwertdienste wurde in der Generalversammlung vom Mai 2011 nicht beschlossen. Ein neues Konzept für dieses Geschäftsfeld lag bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht vor. (TZ 11)

NEUE GESCHÄFTSFELDER

Die Übermittlung der gesetzlich vorgesehenen Meldungen des Hauptverbandes und der Landesgesundheitsfonds an das BMG sowie der Meldungen der Fondskrankenanstalten an den Landesgesundheitsfonds erfolgte gesammelt auf einem Datenträger (CD-ROM oder DVD); auf diesem Datenträger waren laut Gesetz die Daten nicht notwendigerweise zu verschlüsseln, was ein höheres Missbrauchs- und Verlustrisiko als bei einer gesicherten Datenfernübertragung bedeutete. Dennoch hatte die PPG diese Datenübermittlungen wie auch weitere potenzielle Anwendungen im Gesundheitsbereich, mit Bedarf an einem hohen Standard an Datensicherheit, noch nicht als neue Geschäftsfelder erschlossen. (TZ 12)

E-CARD-NETZWERK

Der PPG oblag im Rahmen des e-card-Netzwerks die Führung der technischen Einrichtungen, die sicherstellen sollten, dass der Datenaustausch zwischen Ärzten, Sozialversicherungsträgern und vor allem dem e-card-Rechenzentrum auf einer gesicherten Infrastruktur

erfolgte. Dafür leistete der Hauptverband vertragsgemäß Leistungsentgelte in Höhe von 300.000 EUR jährlich an die PPG. Für die Festlegung der Höhe der Leistungsentgelte des Hauptverbandes fehlte eine sachliche Begründung bzw. war sie nicht dokumentiert. (TZ 8)

EINNAHMEN VON MEHRWERTDIENSTANBIETERN

Neben dem Geschäftsfeld der Datenübermittlung bei der e-card- Anwendung agierte die PPG auch bei den Mehrwertdiensten im Gesundheitsbereich als Peering Point: Die PPG schloss dazu mit den Mehrwertdiensteanbietern Verträge ab, welche Dienstleistungen über das Netzwerk der PPG zu erbringen waren (z.B. Befundübermittlung, TV im Ordinations-Wartezimmer, Bankomat-kassen). Die Mehrwertdiensteanbieter leisteten Entgelte für die Benutzung des Netzwerks. Von 2006 bis 2009 waren die Erlöse daraus von 64.203 EUR auf 455.421 EUR gestiegen, von 2009 auf 2010 ergab sich ein deutlicher Rückgang der Leistungserlöse auf 371.974 EUR. Die Gründe dafür lagen in Leistungsreduktionen infolge Umstellung von Mehrwertdiensteanbietern auf das Internet, Kündigungen von Verträgen und Insolvenz eines Anbieters. Strategische Vorgaben für eine höhere Auslastung des IT-Netzwerks durch Mehrwertdienste fehlten. (TZ 9)

RESELLERVERTRÄGE

Die PPG übertrug für den Zeitraum Mai 2008 bis April 2011 in der sogenannten Reseller-Vereinbarung der Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungsgesellschaft m.b.H. die für einen bestimmten Kundenkreis alleinige Zuständigkeit für den Abschluss von Verträgen betreffend Mehrwertdienstleistungen. Die Vergütung an die PPG bestand in einer Monatspauschale von 12.500 EUR. Eine Verrechnung nach Leistung war ausgeschlossen. (TZ 10)

TECHNISCHE REALISIERUNG

Die Betriebssicherheit des Netzwerks war insofern befriedigend, als es seit 2005 zu keinen ungeplanten Betriebsunterbrechungen kam, welche die PPG zu verantworten gehabt hätte. Mit der gegebenen Leistungsfähigkeit und Verfügbarkeit des Netzwerkbetriebs erfüllte die PPG grundsätzlich ihre diesbezügliche Aufgabe laut Gesellschaftsvertrag. (TZ 13)

DATENSCHUTZ NACH DEM DATENSCHUTZGESETZ

2006 ließ die PPG eine Zertifizierung des Unternehmens hinsichtlich des Datenschutzgesetzes 2000 (DSG) vornehmen. Im Rahmen dieser Zertifizierung waren keine gravierenden Mängel und Sicherheitsrisiken erkannt worden. 2006 erfolgte ein Umbau des Peering Point

mit Hardware- und Konfigurationsänderungen. Eine Nachzertifizierung, die den aktuellen Stand der sicherheitstechnischen Einrichtungen berücksichtigte, erfolgte nicht. (TZ 14)

DATENSCHUTZ NACH DEM GESUNDHEITSTELEMATIKGESETZ

Für die Übermittlung von Gesundheitsdaten sind die gesetzlichen Vorschriften des Gesundheitstelematikgesetzes bindend. Die 2006 erfolgte Zertifizierung der sicherheitstechnischen Einrichtungen berücksichtigte noch nicht das Gesundheitstelematikgesetz. Eine Abklärung, ob die Bestimmungen des Gesundheitstelematikgesetzes maßgeblich für die Aufgabenerfüllung der PPG sind, war bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht erfolgt. (TZ 15)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Peering Point Betriebs GmbH

(1) Es wäre eine Kostenaufteilung in einem für Zwecke der Steuerung geeigneten Detaillierungsgrad, jedenfalls aber getrennt nach e-card-Anwendung und Mehrwertdiensten, vorzunehmen. (TZ 5)

(2) Bei künftigen Resellerverträgen sollte nach Leistungen abgerechnet werden, um steuernd eingreifen zu können. (TZ 10)

(3) Eine Strategie und Zielsetzung sollten hinsichtlich einer zusätzlichen Nutzung der bestehenden technischen Infrastruktur für die Mehrwertdienste festgelegt und Maßnahmen zur Ausgabenreduktion gesetzt werden. (TZ 6, 9, 11)

(4) Die Übermittlung von Gesundheitsdaten zwischen Krankenanstalten, Landesgesundheitsfonds, dem Hauptverband und dem BMG sollte im Hinblick auf das erforderliche hohe Maß an Datensicherheit als neues Geschäftsfeld unter Berücksichtigung von Kosten- Nutzen- Überlegungen angeboten werden. (TZ 12)

(5) Es sollten für den Gesundheitsbereich potenzielle Geschäftsfelder entwickelt werden, in denen das vorhandene Datennetz genutzt werden könnte. (TZ 12)

(6) Es wäre zu prüfen, ob die Einrichtung eines Nutzerbeirats die erweiterte Nutzung des vorhandenen gesicherten IT-Netzwerks und somit eine Ergebnisverbesserung der Peering Point Betriebs GmbH unterstützen könnte. (TZ 12)

(7) Eine (Nach-)Zertifizierung des Unternehmens hinsichtlich Datensicherheit sollte beauftragt werden, wobei auch die Anforderungen des Gesundheitstelematikgesetzes miteinbezogen werden sollten. (TZ 14, 15)

Peering Point Betriebs GmbH, Ärztekammer und Hauptverband

(8) Die Festlegung der Modalitäten der Aufteilung der Verlustabdeckung zwischen Ärztekammer und Hauptverband sowie der Höhe des Leistungsentgelts des Hauptverbandes wäre nicht nur als Verhandlungsergebnis der Gesellschafter in der Generalversammlung zu dokumentieren, sondern auch mit einer inhaltlichen Begründung zu versehen. (TZ 7, 8)

PENSIONSRECHT DER BEDIENTETEN DER SOZIALVERSICHERUNGEN

Die pensionierten Bediensteten der Sozialversicherungsträger erhielten neben der ASVG-Pension zusätzlich Dienstgeber(pensions)leistungen. Im Jahr 2011 betragen diese gesamthaft rd. 302,76 Mill. EUR für in Summe rd. 16.000 Pensionisten.

Die Dienstgeber(pensions)leistungen — sie gelten auch künftig noch für jene 14.027 Bediensteten des Aktivstands, die vor 1996 aufgenommen wurden — wurden bis 2004 mehrfach mit dem Ziel der schrittweisen Reduzierung reformiert. 2010 waren jedoch bei den beispielhaft analysierten Daten nur geringe Einsparungen aufgrund der Reformen erkennbar: 69,7 % jener Pensionisten und 73,2 % jener Pensionistinnen eines Sozialversicherungsträgers, die in den Jahren 2009 und 2010 in Ruhestand versetzt wurden, erhielten noch eine Gesamtpension (ASVG-Pension und Dienstgeber(pensions)-leistung) von über 80 % des Letztbezugs. Auch bei Pensionierung im Jahr 2028 — im Endausbau der Reform — werden hinsichtlich der berechneten Höhe der Dienstgeber(pensions)leistung im Vergleich mit dem Bund geringere Einsparungen vorliegen. Die Umsetzung der Empfehlungen des RH hinsichtlich einer weitergehenden Reform dieser Pensionsrechte beinhaltet im Zeitraum 2013 bis 2050 ein Einsparungspotenzial von rd. 1,4 Mrd. EUR.

Die ab 1996 aufgenommenen 14.260 Bediensteten der Sozialversicherungsträger waren pensionsrechtlich bereits mit den ASVG-Versicherten harmonisiert.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Darstellung und Beurteilung der Reformen der für die Bediensteten der Sozialversicherungsträger geltenden Pensionsrechte. Gemäß Schreiben des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) vom Jänner 2010 wäre aufgrund dieser Reformen und der laufend durchgeführten Dämpfungsmaßnahmen die Gleichwertigkeit mit den im Bundesbereich vorgenommenen Pensionsreformen gegeben. Daher sollte das Ausmaß der bisherigen Reformen dieser Pensionsrechte auch durch einen Vergleich mit dem Pensionsrecht der Bundesbeamten evaluiert werden. Zusätzlich sollten Vorschläge für eine Vereinfachung dieser Pensionsrechte ausgearbeitet und das Einsparungspotenzial bei Umsetzung der Empfehlungen des RH berechnet werden. (TZ 1)

AUSGANGSLAGE SOZIALVERSICHERUNGSTRÄGER

Die Sozialversicherung deckt die Zweige Pensionsversicherung, Krankenversicherung und Unfallversicherung ab. Von den Gesamtausgaben der Sozialversicherungsträger in der Höhe

von 50,222 Mrd. EUR im Jahr 2011 entfielen (jeweils einschließlich Verwaltungsaufwand und sonstigen Kosten) rd. 68 % auf die Pensionsversicherung, rd. 29 % auf die Krankenversicherung und rd. 3 % auf die Unfallversicherung. (TZ 2)

Die 22 Sozialversicherungsträger einschließlich der eigenen medizinischen Einrichtungen sowie der Hauptverband wiesen in Summe 28.180 Bedienstete (Stand April 2011) auf, die Personalausgaben 2011 beliefen sich auf 1,224 Mrd. EUR. (TZ 2, 3)

Die pensionierten Bediensteten der Sozialversicherungsträger erhielten grundsätzlich neben ihrer ASVG-Pension eine in der Dienstordnung der Bediensteten der Sozialversicherungsträger festgelegte monatlich ausbezahlte Dienstgeber(pensions)leistung. Der Aufwand hierfür betrug 2011 bei rd. 16.000 Pensionisten rd. 302,76 Mill. EUR. (TZ 4)

Von 2008 bis 2011 stieg die Anzahl der Pensionisten der Sozialversicherungsträger um 4,8 %, die Ausgaben für die Dienstgeber(pensionsleistungen stiegen um 8,3 %. (TZ 4)

Der Anteil der vorzeitigen Alterspensionen wegen langer Versicherungsdauer („Hacklerpension“) belief sich im Jahr 2010 auf rd. 67 % der Gesamtzahl der Ruhestandsversetzungen. Hiedurch war das durchschnittliche Pensionsantrittsalter der Bediensteten der Sozialversicherungsträger bei Männern (2010 rd. 59,9 Jahre) bzw. bei Frauen (2010 rd. 55,7 Jahre) um jeweils rd. 5 Jahre niedriger als das im ASVG vorgesehene Regelpensionsalter. (TZ 5)

DIENSTORDNUNG DER BEDIENSTETEN DER SOZIALVERSICHERUNGSTRÄGER

Die Regelung des Dienstrechts (inklusive pensionsrechtlicher Ansprüche gegenüber dem Dienstgeber) für die Bediensteten der Sozialversicherungsträger erfolgte in drei Dienstordnungen: der Dienstordnung A für die Angestellten (DO.A), der Dienstordnung B für die Ärzte (DO.B) und der Dienstordnung C für die Arbeiter (DO.C). (TZ 6)

Die den Bediensteten der Sozialversicherungsträger nach der Ruhestandsversetzung gemäß der Dienstordnung zustehende Dienstgeber(pensions)leistung stellte keine gesetzliche Leistung dar, sondern war als Betriebspension anzusehen. Die Gesamtpension jener Bediensteten, die in das Pensionsrecht der Dienstordnung einbezogen waren, setzte sich daher aus einer gesetzlich zustehenden ASVG-Pension und der Dienstgeber(pensions)leistung gemäß Dienstordnung zusammen. Im Jahr 2010 beliefen sich die ASVG-Pensionsleistungen für die Pensionisten der Sozialversicherungsträger auf rd. 387,74 Mill. EUR, die Dienstgeber(pensions)leistungen auf rd. 295,13 Mill. EUR. (TZ 6)

GELTUNGSBEREICH DES PENSIONSRECHTS

Bedienstete, die ab dem 1. Jänner 1996 in den Dienst eines österreichischen Sozialversicherungsträgers eingetreten waren, unterlagen dem Pensionskassenkollektivvertrag. Diese Personengruppe wird neben der ASVG-Pension zusätzlich Leistungen aus der Pensionskasse erhalten. Per 30. April 2011 galt dies (Anwartschaft auf Leistungen aus der Pensionskasse) für 14.260 aktive Bedienstete. Die frühzeitige Umstellung für die ab 1996 eingetretenen Bediensteten auf das Pensionskassenmodell war zweckmäßig. (TZ 7)

Bedienstete, die vor dem 1. Jänner 1996 in den Dienst eines österreichischen Sozialversicherungsträgers eingetreten waren, werden nach Ruhestandsversetzung zusätzlich zur gesetzlichen ASVG-Pension eine Dienstgeber(pensions)leistung gemäß Dienstordnung erhalten. Per 30. April 2011 galt diese Anwartschaft gemäß dem sogenannten Übergangsrecht der Dienstordnung noch immer für 14.027 aktive Bedienstete. (TZ 7)

Der nachfolgende Bericht beschreibt die Art der Berechnung und Höhe dieser Dienstgeber(pensions)leistungen nach dem Übergangsrecht sowie einen Vergleich mit dem Bund. (TZ 8)

VERGLEICH BUNDESBEAMTE UND BEDIENSTETE DER SOZIALVERSICHERUNGSTRÄGER

Ausgangslage Bundesbeamte

Das unkündbare öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis des Beamten galt auf Lebenszeit. Dafür erhielt der Beamte von seinem Dienstgeber im Ruhestand einen Ruhegenuss, der vor der Pensionsreform 1997 bis zu 80 % des Letztbezugs erreichen konnte. In der Pensionsversicherungsreform 2003 wurde das Pensionsantrittsalter schrittweise auf 65 Jahre (Männer und Frauen gleich) erhöht, anstelle des Letztbezugs trat eine schrittweise auf 40 Jahre steigende Durchrechnung der Monatsbezüge und bei der Gesamtdienstzeit erfolgte ein Übergang auf 45 Jahre. Im Rahmen der Pensionsharmonisierung 2005 wurde für ab 2005 pragmatisierte Bundesbeamte die Pensionsberechnung mittels Pensionskonto des Allgemeinen Pensionsgesetzes (APG) bzw. für die Geburtsjahrgänge ab 1955 eine Parallelrechnung von Pensionsrecht (Rechtslage 2004) und APG vorgesehen. Diese Reformen wurden vom RH in einer früheren Gebarungsüberprüfung als zweckmäßig und sparsam beurteilt (Reihe Bund 2009/10). (TZ 9)

Ausgangslage Bedienstete der Sozialversicherungen

Die Bediensteten der Sozialversicherungsträger unterlagen einem privatrechtlichen Dienstverhältnis als Angestellte bzw. Arbeiter. Bei Erreichen des vorgesehenen Lebensalters

gebührte ihnen die gesetzliche Pensionsleistung nach dem ASVG, die von der Pensionsversicherung getragen wurde. Für Frauen galt das niedrigere Pensionsantrittsalter des ASVG zwischen 55 Jahren („Hacklerregelung“) und 60 Jahren (Alterspension). Weiters stand den Bediensteten bei Beendigung des Dienstverhältnisses und damit auch bei Versetzung in den Ruhestand eine Abfertigung zu. (TZ 10)

Gemäß der Dienstordnung kamen jedoch für Bedienstete, die vor 1996 in den Dienst getreten waren, auch Elemente des Beamtendienstrechts zur Anwendung. Dies betraf die Unkündbarstellung nach zehnjähriger Dienstzugehörigkeit sowie die Versetzung in den Ruhestand mit einer Gesamtpension (Summe aus der ASVG-Pension und der Dienstgeber(pensions)leistung) von grundsätzlich 80 % des Letztbezugs. In Analogie zum Bund wurden diese Pensionsrechte mehrfach reformiert und u.a. anstelle des Letztbezugs eine schrittweise auf 40 Jahre steigende Durchrechnung vorgesehen. (TZ 10)

Die bisherige Gestaltung des Pensionsrechts für jene Bediensteten der Sozialversicherungsträger, die vor 1996 in den Dienst getreten waren, wies Vorteile beider Systeme auf: Die Abfertigung bei Beendigung des Dienstverhältnisses sowie das für Frauen niedrigere Pensionsantrittsalter von 55 bis 60 Jahren – beides Charakteristika eines vertraglichen Dienstverhältnisses. Weiters als Charakteristika des Beamtendienstrechts die Unkündbarstellung sowie eine Versetzung in den Ruhestand mit einer Gesamtpension (Summe aus der ASVG-Pension und einer Dienstgeber(pensions)leistung), deren Berechnung sich der Höhe nach am Beamtenpensionsrecht orientierte. (TZ 10)

Zwecks Beurteilung der Reformen der Pensionsrechte der Bediensteten der Sozialversicherungsträger stellte der RH die finanziellen Auswirkungen der Reformen dar und verglich diese mit den Ergebnissen des Bundes. (TZ 10)

METHODE

Zur Beurteilung der Pensionssysteme wurden die Eckpunkte der Pensionsreformen untersucht, das waren u.a. Durchrechnungsdauer, Pensionsantrittsalter, Gesamtdienstzeit, Bemessungsgrundlage, Verlustdeckel, Pensionskonto nach Art des APG, Parallelrechnung von Pensionsrecht und Pensionskonto, Höchstbeitragsgrundlage und Abschläge bei vorzeitiger Versetzung in den Ruhestand. (TZ 11)

Zur Veranschaulichung der Auswirkungen berechnete der RH außerdem in Zusammenwirken mit einzelnen Sozialversicherungsträgern in einer Modellrechnung die Auswirkungen der Pensionsreformen auf die Höhe der Dienstgeber(pensions)leistung bzw. der Gesamtpension eines Bediensteten. Ergänzend wurde die auf Dauer des Ruhestands gesamthaft zu erwartende Gesamtpensionsleistung für die verschiedenen Geburtsjahrgänge berechnet und vergleichend dargestellt. (TZ 11)

RECHTSLAGEN IM ÜBERBLICK

Grundlagen des Pensionsrechts der Bundesbeamten

Die Systematik der Ruhegenussberechnung (Rechtslage 2004) mit einem Regelpensionsalter von 65 Jahren, einer Durchrechnung von 40 Jahren und einer Gesamtdienstzeit von 45 Jahren hatte der RH in einer früheren Gebarungüberprüfung im Sinne der Leistungsgerechtigkeit und Finanzierbarkeit der Ruhegenüsse als zweckmäßig und sparsam beurteilt (Reihe Bund 2009/10). (TZ 12)

Das neue Pensionskonto des APG für ab 2002¹ pragmatisierte Beamte sowie die Parallelrechnung von APG-Pensionskonto und Ruhegenussberechnung (Rechtslage 2004) für die Geburtsjahrgänge ab 1955 trugen in hohem Maß zur künftigen Finanzierung der Ruhegenüsse der Beamten bei. Gleichzeitig wurde damit auch eine Harmonisierung der Methode der Pensionsberechnung für Beamte mit den ASVG-Versicherten umgesetzt (Reihe Bund 2009/10). (TZ 12)

Grundlagen des Pensionsrechts des ASVG und Pensionsberechnung

Die Bediensteten der Sozialversicherungsträger erhielten bei Versetzung in den Ruhestand eine ASVG-Pension. Diese errechnete sich im Endausbau der Reform (2028) aufgrund einer 40-jährigen Durchrechnung der Monatsbezüge (unter Anwendung der Höchstbeitragsgrundlage); die erforderliche Dienstzeit für eine Pensionsleistung in Höhe von 80 % dieser Bemessungsgrundlage betrug 45 Jahre; die Verlustdeckelung (5 % bis 10 %) reduzierte die Durchrechnungsverluste gegenüber der Vergleichspension der Rechtslage 2003 (maximal 18-jährige Durchrechnung). Für ab 1955 geborene Versicherte war eine Parallelrechnung nach dem Pensionsrecht des ASVG als auch nach dem APG-Pensionskonto durchzuführen. (TZ 13, 14)

Grundlagen der Pensionsberechnung gemäß Dienstordnung

Die vor 1996 eingetretenen Bediensteten der Sozialversicherungsträger erhielten zusätzlich zur ASVG-Pension eine Dienstgeber(pensions)leistung. Diese errechnete sich aus der Dienstordnungspension abzüglich einer (aufgrund der Dienstzeiten bei einem Sozialversicherungsträger berechneten) fiktiven ASVG-Pension. (TZ 15)

¹ gemäß 2. Stabilitätsgesetz 2012 für ab 1976 geborene Beamte unter Entfall der Parallelrechnung

Im Endausbau der Reform (2028) ermittelte sich die Dienstordnungspension aufgrund einer 40-jährigen Durchrechnung der Monatsbezüge, die erforderliche Dienstzeit für eine Pensionsleistung in Höhe von 80 % dieser Bemessungsgrundlage betrug 35 (bei Akademi

kern 30) Jahre; die Verlustdeckelung (0 % bis 7 % bzw. bis 13 %) reduzierte die Durchrechnungsverluste gegenüber dem Vergleichsruhegenuss nach dem Letztbezugsprinzip. (TZ 16)

Abschläge

Die Abschläge bei vorzeitiger Versetzung in den Ruhestand betragen bei der Berechnung der Dienstordnungspension 1,2 % pro Jahr (bei Akademikern 1,5 %); sie waren damit um rund zwei Drittel geringer als im ASVG bzw. beim Bund: Die Abschläge betragen im ASVG 4,2 % pro Jahr, das entsprach den 3,36 %-Punkten im Bund. (TZ 17)

Die gemäß Dienstordnung vorgesehenen Abschläge kamen bei der Ruhestandsversetzung aufgrund von Dienstunfähigkeit jedoch aufgrund weiterer Sonderregelungen faktisch nicht zur Anwendung. Die Frage, ob bei der Berechnung der Korridor pension gemäß Dienstordnung Abschläge anzuwenden wären, war bei den Sozialversicherungsträgern noch nicht hinreichend geklärt. (TZ 17)

Fiktive ASVG-Pension

Die Bemessungsgrundlage der fiktiven ASVG-Pension der Rechtslage 2004 errechnete sich aus einer maximal 35-jährigen (bei Akademikern maximal 30-jährigen) Durchrechnung der Monatsbezüge, die der Rechtslage 2003 aus einer 15- bzw. 18-jährigen Durchrechnung jeweils unter Anwendung der Höchstbeitragsgrundlage. Für die Bemessungsgrundlage der fiktiven ASVG-Pension wurde dann jene Rechtslage (2004 oder 2003) herangezogen, die bei der Anwendung des 5 %- bis 10 %-Verlustdeckels in der ASVG-Pensionsberechnung die höhere Pension ergab. Der Steigerungsbetrag der fiktiven ASVG-Pension war auf 64,5 % (bei Akademikern auf 57 %) begrenzt, Abschläge waren nicht vorgesehen. (TZ 18)

Die Bestimmungen der Dienstordnung zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage der fiktiven ASVG-Pension, insbesondere der Verweis auf den Verlustdeckel nach § 607 Abs. 23 ASVG, ließen auch andere Interpretationsmöglichkeiten als die derzeit im Vollzug angewendete zu. (TZ 18)

Ermittlung der Dienstgeber(pensions)leistung

Die Berechnung der Dienstgeber(pensions)leistung erfolgte in einem äußerst aufwändigen und komplexen Berechnungsprozess: Dieser setzte sich aus den Rechenschritten Ermittlung der Dienstordnungspension, Ermittlung der Vergleichspension, Ermittlung der fiktiven ASVG-Pension und Deckelung der Durchrechnungsverluste der Dienstordnungspension gegenüber der Vergleichspension (jeweils nach Abzug der fiktiven ASVG-Pension) zusammen. Bei Bediensteten, die erst nach 1993 unkündbar gestellt wurden, war noch eine Deckelung der Gesamtpension aus ASVG-Pension und Dienstgeber(pensions)leistung auf 80 % des Letztbezugs erforderlich. Da für alle diese Berechnungen keine einheitliche IT-Unterstützung entwickelt worden war, hatten die 22 Sozialversicherungsträger sowie der Hauptverband diese Berechnungen selbständig, unabhängig voneinander und oftmals nur aufgrund von Papiermustervorlagen vorzunehmen. (TZ 19)

FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DER BISHERIGEN REFORMEN

Finanzielle Auswirkungen der bisherigen Reformen hinsichtlich der Dienstgeber(pensions)leistung (Modellrechnung)

Die Reform der Dienstordnungspension brachte im Ergebnis nur geringe Einsparungen mit sich, weil die Reduzierung der Dienstgeber(pensions)leistung mit steigendem Geburtsjahr gering war. Auch bei Pensionierung im Jahr 2028 — im Endausbau der Reform — werden hinsichtlich der berechneten Höhe der Dienstgeber(pensions)leistung im Vergleich mit dem Bund geringere Einsparungen vorliegen. Trotz der in der Dienstordnungspension vorgesehenen, schrittweise steigenden, maximal 40-jährigen Durchrechnung der monatlichen Beitragsgrundlagen kam es mit steigendem Geburtsjahr teilweise sogar zu einer Erhöhung der Dienstgeber(pensions)leistung. (TZ 20)

Bei der Analyse der Entwicklung der Dienstgeber(pensions)leistung in Abhängigkeit einer vorzeitigen Ruhestandsversetzung (hier am Beispiel des Geburtsjahrgangs 1968) zeigte sich, dass die Dienstgeber(pensions)leistung ab bestimmten Geburtsjahrgängen mit steigendem Pensionsantrittsalter sinkt – bis hin zu einer Halbierung bei bestimmten Gehaltsverläufen. Das heißt, es lag ein dem Ziel der ASVG-Pensionsreform gegenteiliger Effekt vor: Ein längerer Verbleib im Dienststand brachte ab bestimmten Geburtsjahrgängen eine reduzierte Dienstgeber(pensions)leistung mit sich. (TZ 20)

Finanzielle Auswirkungen der bisherigen Reformen hinsichtlich der Gesamtpension (Modellrechnung)

Die Gesamtpension der Bediensteten der Sozialversicherungsträger verringerte sich zwar mit steigenden Geburtsjahrgängen. Dies beruhte allerdings überwiegend auf der Reduzierung der ASVG-Pensionen, während die Dienstgeber(pensions)leistungen (durch die Sozialversicherungsträger), wie bereits angeführt, nur geringe Einsparungen im Vergleich mit dem Bund aufwiesen. Im Vergleich zu dieser Entwicklung der Gesamtpension führten die Reformen des Pensionsrechts der Bundesbeamten zu höheren Einsparungen. In Folge waren die Einsparungen hinsichtlich der Gesamtpensionshöhe bei den Bediensteten der Sozialversicherungsträger geringer als bei den Bundesbeamten. (TZ 21)

Die folgende Tabelle stellt das Ergebnis der Modellrechnung auf Grundlage des Gehaltsverlaufs (E III, C I) der Sozialversicherungsträger für das Pensionsrecht der Bediensteten der Sozialversicherungsträger gegenüber dem Pensionsrecht des Bundes vergleichend dar: (TZ 21)

Modellrechnung: Vergleich der Gesamtpension (ASVG-Pension und Dienstgeber(pensions)leistung) eines Akademikers/Fachdienstes eines Sozialversicherungsträgers im Vergleich mit der Bundesbeamtenpension (Berechnungsbasis Gehaltsverlauf Sozialversicherungsträger)							
Geburtsjahr	1953	1955	1960	1965	1970	1975	1980
	in EUR						
Gesamtpension Sozialversicherung (E III: Akademiker)	4.500	4.270	3.870	3.860	3.860	2.570	2.510
Pension Bund (E III: Akademiker)	3.510	3.270	3.030	2.940	2.670	2.590	2.510
Gesamtpension Sozialversicherung (C I: Fachdienst)	2.950	2.880	2.860	2.860	2.550	2.540	2.070
Pension Bund (C I: Fachdienst)	2.400	2.340	2.210	2.130	2.120	2.110	2.070

Erläuterung: Berechnungsbasis jeweils gleicher Gehaltsverlauf des Bediensteten der Sozialversicherungsträger und des Bundesbeamten: Normverdienstverlauf Sozialversicherungsträger: Akademiker DO.A: E III, Fachdienst DO.A: C I; männlich, Pensionsantrittsalter 65 Jahre; Geldwert 2011; nach Abzug der jeweiligen Pensionssicherungsbeiträge

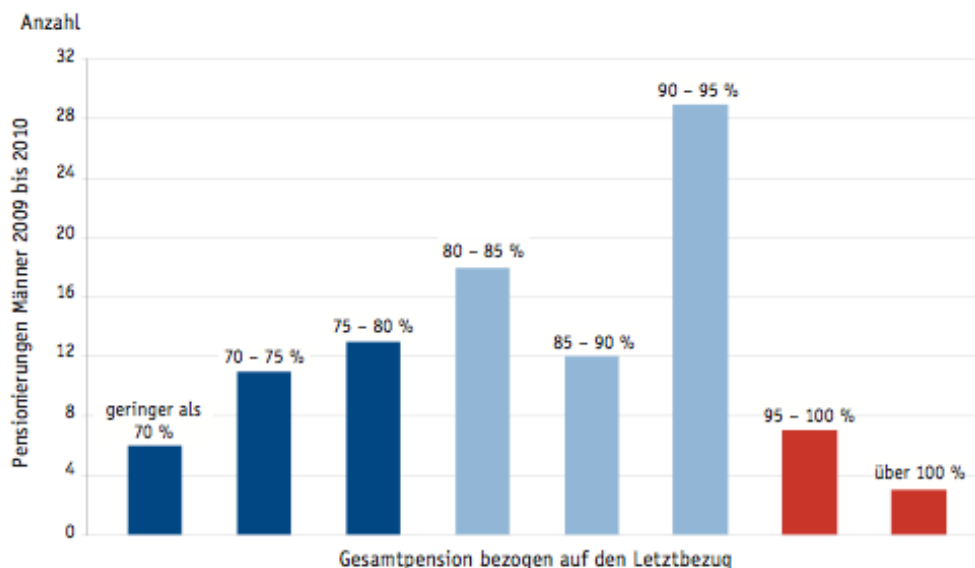
Quelle: Modellrechnung RH

Finanzielle Auswirkungen der bisherigen Reformen hinsichtlich der Gesamtpensionshöhe der Jahre 2009 und 2010

Auch bei beispielhaft analysierten Echtdaten von 334 Pensionierungen eines Sozialversicherungsträgers in den Jahren 2009 und 2010 waren nur geringe Einsparungen durch die bisherigen Reformen der Dienstordnungspension erkennbar:

Die durchschnittliche Gesamtpension (ASVG-Pension und Dienstgeber(pensions)leistung) der in den Jahren 2009 und 2010 durchgeführten Ruhestandsversetzungen der männlichen Bediensteten dieses einen Sozialversicherungsträgers betrug 84,6 % vom Letztbezug. Von diesen 99 Ruhestandsversetzungen erhielten 69,7 % eine Gesamtpension von über 80 % des Letztbezugs: (TZ 22)

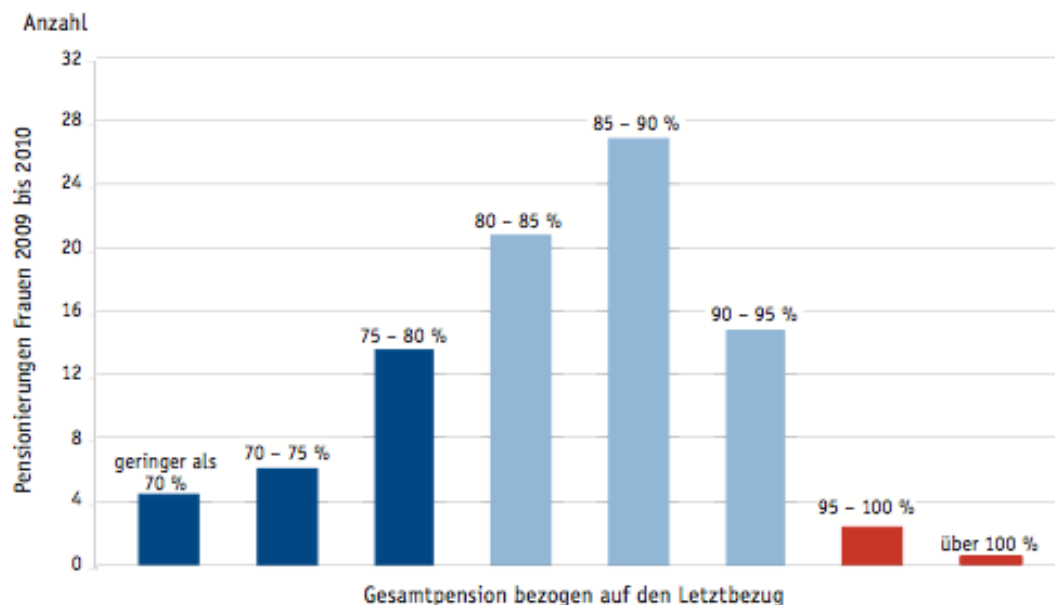
Ruhestandsversetzungen 2009 und 2010:
Verteilung der 99 Pensionierungen (männlich) auf Bandbreiten der Gesamtpensionshöhe (ASVG-Pension und Dienstgeber(pensions)leistung) in Relation zum Letztbezug; nur Vollzeitbeschäftigte



Quelle: Daten eines Sozialversicherungsträgers; Darstellung RH

Die durchschnittliche Gesamtpension (ASVG-Pension und Dienstgeber(pensions)leistung) der in den Jahren 2009 und 2010 durchgeführten Ruhestandsversetzungen der voll- und teilzeitbeschäftigten weiblichen Bediensteten dieses einen Sozialversicherungsträgers betrug 84,0 % vom Letztbezug. Von diesen 235 Ruhestandsversetzungen erhielten 73,2 % eine Gesamtpension von über 80 % des Letztbezugs. (TZ 22)

Ruhestandsversetzungen 2009 und 2010:
Verteilung der 223 Pensionierungen (weiblich) auf Bandbreiten der Gesamtpensionshöhe (ASVG-Pension und Dienstgeber(pensions)leistung) in Relation zum Letztbezug; nur Vollzeitbeschäftigte



Quelle: Daten eines Sozialversicherungsträgers; Darstellung RH

EINSPARUNGSERFOLG DER BISHERIGEN REFORMEN

Die Einsparungserfolge der Reformen der Dienstordnungspension waren gegenüber den Reformen des Bundes geringer, weil die von einem Bediensteten gesamthaft erhaltene Pensionsleistung auch nach Abzug der Pensionsbeiträge wesentlich höher war als bei einem Bundesbeamten; ebenso war die Eigenleistung des Bediensteten des Sozialversicherungs-

trägers hinsichtlich der gesamthaft erhaltenen Dienstgeber(pensions)leistung geringer als jene eines Bundesbeamten. (TZ 23)

Hiezu teilte der Hauptverband in seinem Informationsschreiben vom 27. Februar 2012 mit, dass seiner Ansicht nach die in der Dienstordnung definierten Dienstnehmer-Pensionsbeiträge zur Dienstgeber(pensions)leistung diese bei einem Pensionsantrittsalter von 65 Jahren vollständig finanziert. Bei der Berechnung wären hiezu fiktive Dienstgeber-Pensionsbeiträge veranschlagt worden. (TZ 23)

Darauf hatte der RH erwidert, dass Dienstgeber-Pensionsbeiträge bei der direkten Leistungszusage weder gesetzlich vorgesehen, noch faktisch durch den Hauptverband durch Rücklagen belegt waren. Daher bezeichnete der RH die Berechnungen des Hauptverbandes, die eine vollständige Eigendeckung der Dienstgeber(pensions)leistung belegen sollten, wegen der Annahme fiktiver Dienstgeber-Pensionsbeiträge als nicht zutreffend. (TZ 23)

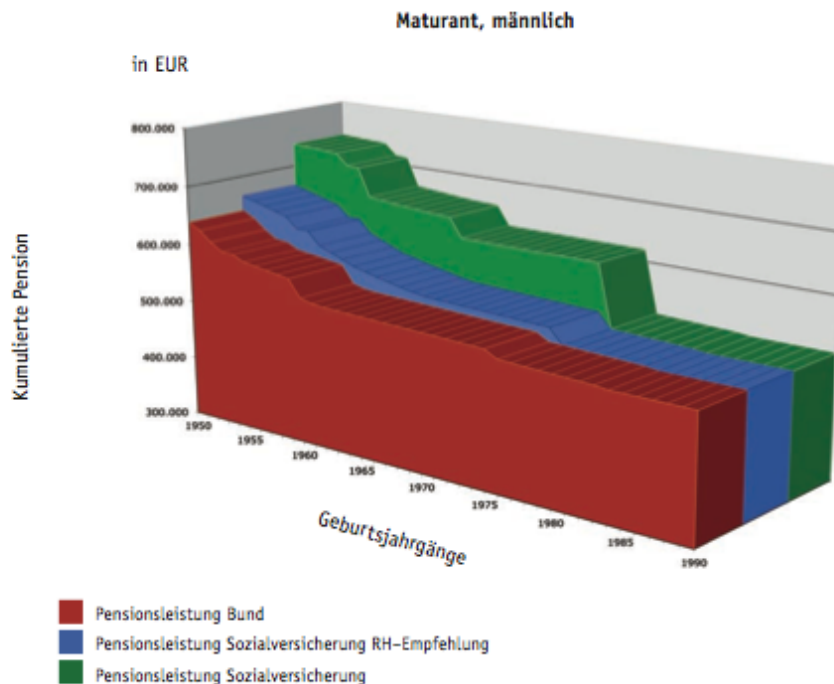
FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DER EMPFEHLUNGEN DES RH

Pensionshöhe bei Umsetzung der Empfehlungen des RH

Bei Umsetzung der Empfehlungen des RH würde die Gesamtpensionshöhe eines Bediensteten der Sozialversicherungsträger gegenüber dem geltenden Pensionsrecht mit steigendem Geburtsjahr verringert. Die Einsparungen würden, wegen der erforderlichen legislativen Vorlaufzeit, gegenüber dem Bund zeitversetzt wirken. (TZ 24)

Einsparungspotenzial bei Umsetzung der Empfehlungen des RH

Die Umsetzung der Empfehlungen des RH würde auch die gesamthaft erhaltene Pensionsleistung (ASVG-Pension und Dienstgeber(pensions)leistung; ohne Einrechnung der Abfertigung) eines Bediensteten der Sozialversicherungsträger reduzieren (hier am Beispiel Maturant: von Pensionsantritt (Regelpensionsalter) bis Ableben; Berechnungsbasis des Vergleichs: gleicher Gehaltsverlauf Sozialversicherungsträger (DO.A: C III; Geldwert 2011). (TZ 25)



- Erläuterung:
- Berechnungsgrundlagen: Normverdienstverlauf Sozialversicherung DO.A: C III; Geldwert 2011
 - Regelpensionsalter für Bedienstete der Sozialversicherungsträger: Mann 65 Jahre
 - Regelpensionsalter Bund: ab GJ 1950 gelten 64 Jahre + 1 Monat, steigt schrittweise auf 65 Jahre (gilt ab GJ 2. Oktober 1952)
 - statistisches Ableben: Mann 80,7 Jahre
 - bei Bediensteten der Sozialversicherungsträger wurde das Ruhen der Dienstgeber(pensions)leistung auf Abfertigungsdauer berücksichtigt
 - nach Abzug der jeweiligen Pensionssicherungsbeiträge

Quelle: Modellrechnung RH

Die Umsetzung der Empfehlungen des RH würde im Zeitraum 2013 bis 2050 ein Einsparungspotenzial für die 9.366 Verwaltungsangestellten der Sozialversicherungsträger gemäß Dienstordnung (DO.A) von insgesamt 950 Mill. EUR (Geldwert 2011) mit sich bringen. Dieses Einsparungspotenzial errechnete sich aus der betragsmäßigen Differenz der Höhe der Gesamtpension nach der geltenden Rechtslage zur Höhe nach Umsetzung der Empfehlungen des RH. (TZ 25)

Die Gesamtzahl der Bediensteten, deren Pensionsrecht noch nach dem Übergangsrecht der Dienstordnung zu erfolgen hat, beinhaltet weiterhin den Pflegedienst, die Ärzte und Arbeiter sowie Psychologen und Zahntechniker. Für diese Gruppen lagen zwar Gesamtzahlen, nicht aber die mit den Geburtsjahrgängen verknüpfte Einstufungsstatistik der jeweiligen Gehaltstabellen vor. Der RH schätzte das zusätzliche Einsparungspotenzial für diese 4.496 Be-

diensteten bei Umsetzung der Empfehlungen des RH im Zeitraum 2013 bis 2050 auf 450 Mill. EUR. (TZ 25)

In Summe betrug daher das Einsparungspotenzial für alle dem Übergangsrecht unterliegenden Bediensteten der Sozialversicherungsträger bei Umsetzung der Empfehlungen des RH hinsichtlich einer weitergehenden Pensionsreform im Zeitraum 2013 bis 2050 rd. 1,4 Mrd. EUR. (TZ 25)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMASK

(1) Es sollte eine Anpassung des ASVG in die Wege geleitet werden, sodass alle für die Pensionsberechnung, insbesondere auch die Vergleichsberechnungen, anzuwendenden Normen in einem einheitlichen Gesetzestext zusammengefasst sind. (TZ 14)

(2) Der für Pensionisten der Sozialversicherungsträger geltende Pensionsversicherungsbeitrag von 3,3 % wäre für jenen Teil der Dienstgeber(pensions)leistung, der 35 % der monatlichen ASVG-Höchstbeitragsgrundlage überschreitet, auf 6,6 % zu erhöhen, für jenen Teil, der 70 % der monatlichen ASVG-Höchstbeitragsgrundlage überschreitet, auf 9,9 %. Hierbei wurde berücksichtigt, dass die Pensionisten der Sozialversicherungsträger für ASVG-Pensionsleistungen keinen Pensionsversicherungsbeitrag zu leisten haben. (TZ 22)

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

(3) Die Arten der Ruhestandsversetzung wären in den Dienstordnungen A, B und C in Analogie zum ASVG zu definieren und die Höhe der entsprechenden Abschläge wäre an das ASVG (unter Beachtung der aktuellen Judikatur zum Diskriminierungsverbot) anzupassen. (TZ 17)

(4) Hinsichtlich der Bestimmungen zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage der fiktiven ASVG-Pension wäre eine Klarstellung der Berechnungsart in der Dienstordnung vorzunehmen. (TZ 18)

(5) Um die Einheitlichkeit des Vollzugs der Berechnungsvorschriften der Dienstgeber(pensions)leistung in den 22 Sozialversicherungsträgern zu gewährleisten, sollte die Trägerkonferenz Maßnahmen vorsehen, die eine einheitliche Auslegung der Rechtsvorschriften der Pensionsberechnung sicherstellen. Mögliche, die einheitliche Auslegung unterstützende Maßnahmen wären beispielsweise die Zurverfügungstellung entsprechender Mustervorlagen zur Pensionsberechnung, die Entwicklung von IT-Tools für einzelne Prozessschritte oder die Einrichtung einer Informationsstelle für die Sachbearbeiter;

alternativ dazu wäre auch eine von einem Sozialversicherungsträger für alle Träger durchgeführte Pensionsberechnung geeignet. (TZ 19)

(6) Im Hinblick auf eine für alle Beschäftigungsgruppen gleichmäßige Reduzierung der Höhe der Gesamtpension wären bei den Berechnungsvorschriften der Dienstgeber(pensions)-leistung hinsichtlich des Übergangsrechts

- 1. der 0 %- bis 7 %- bzw. 13 %-Verlustdeckel bei der Berechnung der Dienstordnungs-pension entfallen zu lassen,*
- 2. die 80 %-Grenze für die Gesamtpension, die erst für Bedienstete, die nach 1993 unkündbar gestellt wurden, anzuwenden war, bei der Pensionsberechnung für alle Bediensteten vorzusehen und*
- 3. der Steigerungsbetrag der fiktiven ASVG-Pension auch beim Akademiker im Gesamtausmaß von bis zu 35 Jahren zu berechnen. (TZ 24)*

Die Umsetzung dieser Empfehlungen würde für die 9.366 dem Übergangsrecht unterliegenden Verwaltungsangestellten ein gesamthaftes Einsparungspotenzial im Zeitraum 2013 bis 2050 in Höhe von 950 Mill. EUR mit sich bringen. Hinsichtlich der Ärzte, des Pflegepersonals und der Arbeiter sowie Psychologen und Zahntechniker, in Summe 4.496 dem Übergangsrecht unterliegende Bedienstete, würde die Umsetzung der Empfehlungen ein geschätztes Einsparungspotenzial von zusätzlich 450 Mill. EUR mit sich bringen. In Summe betrug daher das Einsparungspotenzial für alle dem Übergangsrecht unterliegenden Bediensteten der Sozialversicherungsträger bei Umsetzung der Empfehlungen des RH hinsichtlich einer weitergehenden Pensionsreform im Zeitraum 2013 bis 2050 rd. 1,4 Mrd. EUR. (TZ 25)

KOMMUNALKREDIT AUSTRIA AG UND KA FINANZ AG

Die Republik Österreich erwarb im November 2008 99,78 % der Anteile an der Kommunalkredit Austria AG um 2 EUR, um eine drohende Insolvenz der Bank zu vermeiden. Ernsthafte und nachvollziehbare Erwägungen über mögliche Alternativen zum finanziellen Engagement des Bundes fehlten ebenso wie zeitnah verfasste und nachvollziehbare Dokumentationen über den Anteilserwerb.

Neben einer Kapitalerhöhung um rd. 220 Mill. EUR für die Kommunalkredit Austria AG gewährte der Bund dieser Bank sowie der KA Finanz AG bis Ende 2010 Gesellschafterzuschüsse von insgesamt rd. 165 Mill. EUR (rd. 30 Mill. EUR und 135 Mill. EUR). Darüber hinaus bestanden Ende 2010 Haftungen des Bundes für die beiden Banken über 9,585 Mrd. EUR. Dem Bund flossen bis Ende 2010 Haftungsentgelte in etwa der gleichen Höhe seines Kapitaleinsatzes zu. Während für die Kommunalkredit keine weiteren Maßnahmen aus dem Bankenpaket vorgesehen sind, wird die KA Finanz AG noch einige Jahre auf Maßnahmen aus dem Bankenpaket angewiesen sein.

Bei dem zur Erzielung von Zusatzerträgen aufgebauten hohen Wertpapierportfolio von 15,846 Mrd. EUR (Ende 2008) traten Kursrückgänge um bis zu mehr als 1 Mrd. EUR auf. Im Bereich der Credit Default Swap-Geschäfte, die teilweise spekulativen Charakter hatten, ist bei weiterem ungünstigen Verlauf der europäischen Staatsschuldenkrise mit signifikanten Verlusten der KA Finanz AG zu rechnen.

Die Kommunalkredit Austria AG verfehlte im Rahmen ihres neuen Geschäftsmodells die Zielsetzungen 2009 und die Budgetziele 2010 sowohl hinsichtlich der Geschäftsvolumina als auch der Kundenmargen deutlich.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung des Anteilserwerbs an der Kommunalkredit Austria AG durch die Republik Österreich und ihrer damit übernommenen Verpflichtungen und Risiken, des Vertriebs und des Risikomanagements der Kommunalkredit Austria AG sowie der Effizienz des Finanzmanagements hinsichtlich des Wertpapier- und Credit Default Swap (CDS)-Portfolios durch die KA Finanz AG. (TZ 1)

AUSGANGSLAGE

Die Kommunalkredit alt (vor dem Anteilserwerb durch die Republik Österreich im November 2008) konzentrierte ihre Geschäftstätigkeit vor der akut gewordenen internationalen Finanzkrise im Jahr 2008 auf die Finanzierung der öffentlichen Hand. In diesem Großvolumengeschäft waren in der Vergangenheit bei verhältnismäßig geringem Risiko nur

geringe Margen zu erzielen. In den Jahren vor der internationalen Finanzkrise verfolgte die Kommunalkredit alt im Bereich der Finanzierung eine volumsgetriebene Wachstumsstrategie mit starkem Fokus auf das Sekundärmarktgeschäft. Insbesondere expandierte die Kommunalkredit alt ihr Wertpapierportfolio überdimensional, um unter Ausnutzung ihrer vermeintlichen Refinanzierungsvorteile im Kurzfristbereich zusätzliche Erträge zu generieren. Demgemäß wuchs die Bilanzsumme der Kommunalkredit alt zwischen 2000 und 2008 von 3,4 Mrd. EUR auf 37,4 Mrd. EUR. Der stark ausgeweitete Geschäftsbereich Financial Markets (Wertpapier- und CDS-Portfolio) barg hohe Risikopotenziale. (TZ 3)

Ende 2008 verfügte die Kommunalkredit alt über ein Wertpapierportfolio von rd. 15,846 Mrd. EUR. Dieses bestand im Wesentlichen aus Engagements gegenüber dem öffentlichen Sektor (rd. 7,0 Mrd. EUR), aber auch aus Veranlagungen außerhalb des Kerngeschäftsbereichs, insbesondere bei Kreditinstituten (rd. 4,3 Mrd. EUR) und im Strukturierten Bereich (u.a. ABS, RMBS von insgesamt rd. 2 Mrd. EUR). (TZ 3)

Das CDS Sell-Portfolio der Kommunalkredit alt betrug Ende 2008 rd. 12,119 Mrd. EUR. Die starke Expansion des CDS-Portfolios (vornehmlich Länderrisiken) — zwischen 2005 und 2008 mit einer Steigerung um 227 % — eröffnete als liquiditätsschonendes Kreditersatzgeschäft die Möglichkeit zur Erzielung von Provisionserträgen. (TZ 3)

AUSBRUCH DER FINANZKRISE

Die Kommunalkredit alt war im Zuge der akut gewordenen Finanzkrise auf das tatsächlich eingetretene drastische Szenario und den damit verbundenen Liquiditäts- und Kapitalbedarf nicht eingerichtet. Sie war Anfang November 2008 insbesondere mit einem hohen Liquiditätsbedarf (1,1 Mrd. EUR) zur Bereitstellung von zusätzlichen Cash-Collaterals als Sicherheiten für CDS-Verträge aufgrund von negativen Marktentwicklungen sowie mit einem hohen Wertberichtigungs- und Vorsorgebedarf (1,795 Mrd. EUR) insbesondere im Bereich der CDS-Bestände konfrontiert. Als weitere unternehmensspezifische Ursache im Zusammenhang mit der Kapitalmarktabhängigkeit der Refinanzierung der Kommunalkredit alt erwies sich die geringe Fristenkonformität bzw. die hohe Fristentransformation in der Refinanzierung. Die sich im Zuge der Finanzkrise ausbreitende Vertrauenskrise verschloss der Kommunalkredit alt Ende Oktober 2008 den Zugang zum Kapitalmarkt und blockierte die Refinanzierung im Kurzfristbereich am Interbankenmarkt. (TZ 4)

Die Republik Österreich entschied sich als Reaktion auf die weltweite Finanzkrise in Abstimmung mit den Vorgaben der EU — wie auch viele andere EU-Staaten — im Rahmen von staatlichen Rettungsmaßnahmen (sogenanntes Bankenpaket) für eine Kombination aus Rekapitalisierungsmaßnahmen, der Übernahme von Haftungen und der Bereitstellung dringend benötigter Liquidität für die betroffenen Kreditinstitute. Die diesbezüglichen

gesetzlichen Bestimmungen — u.a. das Interbankmarktstärkungsgesetz (IBSG) und das Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FinStaG) — traten am 27. Oktober 2008 in Kraft. (TZ 5)

ANTEILSERWERB DURCH DIE REPUBLIK ÖSTERREICH

Vertragsabschluss

Aufgrund der drohenden Zahlungsunfähigkeit der Kommunalkredit alt nahm der Vorstand in der letzten Oktoberwoche 2008 Gespräche mit Vertretern der Republik Österreich auf, um mittels Staatsintervention eine Insolvenz der Kommunalkredit alt zu vermeiden. Unter großem Zeitdruck versuchten die Vertreter der Republik Österreich — unter teilweiser Teilnahme des damaligen Bundeskanzlers und des damaligen Vizekanzlers und Bundesministers für Finanzen — anhand von Unterlagen sowie durch Zuziehung von externen Experten (u.a. Finanzprokurator, Oesterreichische Nationalbank (OeNB), Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA)) Informationen über die tatsächliche wirtschaftliche Lage der Kommunalkredit alt zu bekommen und die weiteren Maßnahmen festzulegen. (TZ 6)

Nach intensiven Verhandlungen unterfertigte der damalige Vizekanzler am Montag, den 3. November 2008 in der Früh, zum Zeichen der Einigung mit den bisherigen Eigentümern Österreichische Volksbanken-Aktiengesellschaft (VBAG) und Dexia Crédit Local, Paris, ein Memorandum of Understanding. Auf dessen Grundlage unterzeichnete die Republik Österreich, vertreten durch den vom Vizekanzler bevollmächtigten Präsidenten der Finanzprokurator, am 3. November 2008 den Kaufvertrag über den Erwerb von 99,78 % der Anteile der damaligen Aktionäre VBAG (50,78 %-Anteil, den die 100 %- Tochtergesellschaft VBKA-Holding GmbH hielt) und Dexia Crédit Local (49 %-Anteil) an der Kommunalkredit alt um je 1 EUR; 0,22 % der Anteile verblieben beim Österreichischen Gemeindebund. Der Eigentumsübergang der Aktien erfolgte mit 5. Jänner 2009. (TZ 2, 6)

Dokumentation

Die an den Verhandlungen über die Rettung der Kommunalkredit alt auf Seiten des Bundes federführenden Institutionen, das BMF und die Finanzprokurator, legten — wegen des laut Angaben hohen Zeitdrucks bei den Verhandlungen — keine Akten über die Verhandlungen bzw. über den Vertragsabschluss an. Es lagen nur teilweise im Nachhinein verfasste Gesprächsprotokolle und vereinzelte Aktenvermerke vor, zeitnah verfasste Dokumentationen fehlten. Dies erschwerte das Nachvollziehen der Vorgänge und insbesondere der Entscheidungsgründe für die getroffenen und mit hohen finanziellen Auswirkungen verbundenen Maßnahmen. (TZ 7)

Entscheidungsgründe

Ernsthafte und nachvollziehbare Erwägungen seitens des BMF über mögliche Alternativen zum finanziellen Engagement des Bundes fehlten. Laut den verfügbaren Unterlagen wurde hauptsächlich über die Bedingungen der Anteilsübernahme diskutiert, der Einstieg des Bundes in die Kommunalkredit alt selbst wurde aber kaum hinterfragt. (TZ 8)

Zur Zeit der Entscheidung über die Rettung bzw. den Anteilserwerb an der Kommunalkredit alt lagen keine fundierten volkswirtschaftlichen Analysen vor, aus denen die Notwendigkeit des Weiterbestehens der Kommunalkredit alt für die kommunale Finanzierung in Österreich hervorging. Zudem hätte laut den vorliegenden Unterlagen eine allfällige Insolvenz der Kommunalkredit alt die Existenz der VBAG nicht gefährdet. (TZ 9, 10, 12)

Vermögensflüsse

Der von der Republik Österreich für die erworbenen Anteile an der Kommunalkredit alt zu zahlende und der von der Kommunalkredit alt für die Abgabe des 49 %-Anteils an der Dexia Kommunalkredit Bank AG (DexiaKom) zu erhaltende Kaufpreis von jeweils 1 EUR spiegelte sich nicht in den wirtschaftlichen Bewertungen der Unternehmen wider, sondern stellte letztlich ein verhandeltes Ergebnis dar. So wurde im Übernahmevertrag einvernehmlich auf das der Kommunalkredit alt von den Alteigentümern schon im September 2008 zugesagte Eigenkapital verzichtet. (TZ 13)

Die in Partizipationskapital umgewandelten Forderungen der VBAG (172,5 Mill. EUR von 225 Mill. EUR) und der Dexia-Gruppe (200 Mill. EUR von rd. 773 Mill. EUR) in Form unbesicherter Einlagen gegenüber der Kommunalkredit alt stärkten zwar die Eigenkapitalbasis der Kommunalkredit alt, brachten aber keine Liquidität in die Bank. Für die Alteigentümer bedeutete dies — rein wirtschaftlich gesehen — keinen Verzicht, weil diese Forderungen im Fall einer Insolvenz der Kommunalkredit alt, wie sie ohne das Eingreifen des Bundes unvermeidlich gewesen wäre, ohnehin nicht werthaltig gewesen wären. (TZ 13)

GESELLSCHAFTSRECHTLICHE ÄNDERUNGEN

Eigentümerstruktur nach der Restrukturierung

Die bestmögliche Umsetzung der im Umstrukturierungsplan definierten Ziele für die Sanierung und Restrukturierung der Kommunalkredit alt sollte durch eine Trennung (Spaltung) der Kommunalkredit alt in zwei Kreditinstitute erreicht werden, die einen strategischen und nicht strategischen Geschäftsbereich umfassten. (TZ 15)

Die Finanzierungs- und Betreuungsaktivitäten von Kommunen (Kerngeschäft) wurden im Wege der Spaltung zur Aufnahme in die frühere Kommunalkredit Depotbank AG übertragen. Die Spaltung wurde nach Eintragung ins Firmenbuch am 28. November 2009 wirksam. Gleichzeitig wurden die Kommunalkredit alt in KA Finanz AG und die Kommunalkredit Depotbank AG in Kommunalkredit Austria AG (Kommunalkredit) umbenannt. Die Kommunalkredit fungierte seither als spezialisierter Anbieter für Gemeinden, Länder und öffentliche Institutionen im Bereich kommunaler und infrastrukturnaher Projektfinanzierungen sowie Finanzdienstleistungen an Kommunen mit Schwerpunkt auf österreichische Kunden. (TZ 15)

Das nicht strategische Geschäft (Wertpapier- und CDS-Portfolio) sowie die Beteiligung an der Kommunalkredit International Bank Ltd. (KIB), Zypern, verblieben in der nunmehrigen KA Finanz AG, wobei die KIB am 18. September 2010 in die KA Finanz AG fusioniert wurde. Ziel der KA Finanz AG war der fokussierte Risikoabbau bei Minimierung des Einsatzes öffentlicher Ressourcen, unter Wahrung von Wertaufholungspotenzialen bei bestmöglichem Eigenbeitrag. Ein aktivseitiger Aufbau des Geschäftsvolumens (Neugeschäft) fand nicht mehr statt. (TZ 15)

Die Eigentümerstruktur war nach der Restrukturierung bei beiden Gesellschaften gleich: Die Republik Österreich hielt 99,78 % der Anteile der Kommunalkredit und der KA Finanz AG, die restlichen 0,22 % waren jeweils im Eigentum des Österreichischen Gemeindebundes. Beide Gesellschaften agierten voneinander unabhängig; es bestand keine Holdingbeziehung. (TZ 15)

Genehmigung der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission genehmigte am 31. März 2011 die staatlichen Maßnahmen (Beihilfverfahren) zugunsten der Kommunalkredit alt und damit den am 10. Juni 2009 eingereichten Umstrukturierungsplan. (TZ 16)

Die Kommunalkredit verpflichtete sich, das jährliche Wachstum ihrer gesamten Aktiva zu beschränken und ihre Bilanzsumme zu verringern. Gemäß den Auflagen der Europäischen Kommission muss die Kommunalkredit bis 30. Juni 2013 zur Gänze privatisiert werden. In Umsetzung dieser Entscheidung der Europäischen Kommission beschloss der Ministerrat in seiner Sitzung vom 29. November 2011, die FIMBAG Finanzmarkteteiligung Aktiengesellschaft des Bundes (FIMBAG) mit der gänzlichen Privatisierung der Gesellschaftsanteile des Bundes an der Kommunalkredit zu beauftragen. (TZ 16)

MAßNAHMEN DES BANKENPAKETS

Maßnahmen gemäß FinStaG und IBSG

Seit Beschluss des Bankenpakets im Oktober 2008 übernahm der Bund bis Ende 2010 vier Haftungen für die Kommunalkredit gemäß FinStaG über insgesamt 7,508 Mrd. EUR. Zum 31. Dezember 2010 waren drei Haftungen abgelaufen. Mit 31. Dezember 2010 haftete der Bund gemäß FinStaG für die Kommunalkredit — nach einer Herabsetzung der Haftung um 0,208 Mrd. EUR — über 1,000 Mrd. EUR im Zusammenhang mit der Besserungsschein-konstruktion. Die Kommunalkredit und die KA Finanz AG nützten die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Garantien des Bundes für die Rückzahlung von Wertpapieremissionen in 13 Fällen mit einem Gesamtbligo des Bundes von 8,765 Mrd. EUR zuzüglich Zinsen. Mit Ende 2010 haftete der Bund gemäß IBSG für die Kommunalkredit mit 1,000 Mrd. EUR und für die KA Finanz AG mit 7,585 Mrd. EUR. Damit bestanden Ende 2010 Haftungen des Bundes für die beiden Banken gemäß FinStaG und IBSG über 9,585 Mrd. EUR. (TZ 18, 19)

Bei der Kommunalkredit erfolgte eine Kapitalerhöhung über rd. 220 Mill. EUR. Weiters erhielten bis Ende 2010 die Kommunalkredit rd. 30 Mill. EUR und die KA Finanz AG aus den umgewandelten Haftungsentgelten 135 Mill. EUR an Gesellschafterzuschüssen. (TZ 18)

Weiters bediente sich die KA Finanz AG der Refinanzierungsmöglichkeit über die zur Belegung der Kreditvergabe zwischen den Kreditinstituten im Rahmen des Bankenpakets gegründete Oesterreichische Clearingbank AG (Clearingbank) in einem Ausmaß bis zu 1,75 Mrd. EUR (Höchststand zum 30. Juni 2010). Ende Februar 2011 wurden alle mit der Clearingbank getätigten Geschäfte abgewickelt und vollständig rückgeführt. (TZ 19)

Dem Bund entstanden bis Ende 2010 keine finanziellen Belastungen durch Ausfälle für nach dem Bankenpaket vergebene Haftungen. (TZ 19)

Refinanzierung laut Umstrukturierungsplan

Die KA Finanz AG war Ende 2010 entgegen ihrem Umstrukturierungsplan größtenteils auf staatlich garantierte Refinanzierung angewiesen. Der Bund haftete Ende 2010 für Anleihen der KA Finanz AG um mehr als das Doppelte (7,585 Mrd. EUR) der vorgesehenen Höhe (3,600 Mrd. EUR). Ein Zweck der Anteilsübernahme — infolge der Reputation des neuen Eigentümers Republik Österreich weiterhin ausreichenden Zugang zu den privaten Refinanzierungsmärkten zu haben — wurde damit bei der KA Finanz AG größtenteils verfehlt. (TZ 20)

BESSERUNGSSCHEINSTRUKTUR

Bürgschaftsvereinbarung

Da der Kurs der Wertpapiere sank, musste die Kommunalkredit alt deren Wert berichtigen; dies hätte für die Erstellung eines den Weiterbestand der Bank ermöglichenden Jahresabschlusses 2008 eine Kapitalzufuhr erfordert. Mit der Übernahme der Bürgschaftsvereinbarung durch den Bund vom 24. April 2009 wurde die Kommunalkredit alt in die Lage versetzt, nicht werthaltige Positionen in ihren Büchern mit ihren jeweiligen Wertansätzen fortzuführen und sonst allenfalls notwendige Risikovorsorgen nicht bilden zu müssen. Dadurch ermöglichte der Bund das vorläufige Weiterbestehen der Kommunalkredit alt, ohne zunächst die dafür nötigen Ausgaben zu tätigen. Die Kommunalkredit alt hatte dem Bund für die gemäß § 2 Abs. 1 Z 2 FinStaG übernommene Haftung bis zu einem Höchstbetrag von 1,208 Mrd. EUR ein Haftungsentgelt von jährlich 10 % des aushaftenden Betrags zu zahlen. (TZ 21)

Kapitalisierungsvereinbarung

Mit der Kapitalisierungsvereinbarung zwischen dem Bund und der Kommunalkredit sowie der KA Finanz AG vom 17. November 2009 wurde die Haftung des Bundes für nicht mehr werthaltige Wertpapiere der Kommunalkredit alt durch eine Besserungsscheinkonstruktion ersetzt. Die Kommunalkredit gewährte hiezu der KA Finanz AG ein Darlehen in Höhe von 1 Mrd. EUR (Geldmarkteinlage), auf dessen Rückzahlung sie gegen Ausstellung eines Besserungsscheins verzichtete. Infolge zwischenzeitlich eingetretener Werterholungen konnte die Bundeshaftung gemäß FinStaG dabei von 1,208 Mrd. EUR auf 1 Mrd. EUR herabgesetzt werden. An die Stelle der Haftung des Bundes für nicht mehr werthaltige Wertpapiere trat eine umfassendere Haftung für die Gewinnsituation der KA Finanz AG. (TZ 22)

Mit dieser Konstruktion wurde eine mögliche Verlustabdeckung durch den Bund von 1 Mrd. EUR bis zum 28. November 2012 hinausgeschoben. Die weitere Wertentwicklung des Besserungsscheins wird von den zugrunde liegenden Wertpapieren und Veranlagungen der KA Finanz AG bestimmt. (TZ 22)

Darüber hinaus trifft den Bund aufgrund dieser Vereinbarung eine Verlustabdeckungspflicht im Fall der Unterschreitung der 7 %-Tier 1-Verpflichtung im Sinne des § 23 Abs. 14 BWG. (TZ 23)

GELDFLÜSSE ZWISCHEN BUND UND KOMMUNALKREDIT BZW. KA FINANZ AG

In der Kapitalisierungsvereinbarung verpflichtete sich der Bund gegenüber der KA Finanz AG für die Jahre 2009 bis 2013 zu sogenannten Restrukturierungsbeiträgen in Form von Gesellschafterzuschüssen. Diese bestanden in der Einbehaltung und Umwidmung an den Bund zu entrichtender Haftungsentgelte und waren für 2009 mit 60 Mill. EUR und für die folgenden Jahre mit jeweils 75 Mill. EUR begrenzt. In den Jahren 2009 und 2010 wurden insgesamt 135 Mill. EUR in die nicht gebundene Kapitalrücklage der KA Finanz AG eingestellt. (TZ 24)

Die Kapitalisierungsvereinbarung beinhaltete auch eine Eigenkapitalzufuhr vom Bund an die Kommunalkredit in der Höhe von rd. 250 Mill. EUR in Form einer Kapitalerhöhung (rd. 220 Mill. EUR) und eines Gesellschafterzuschusses (rd. 30 Mill. EUR), d.h. die Kommunalkredit wurde mit rd. 250 Mill. EUR rekapitalisiert. (TZ 24)

In den Jahren 2008 bis 2010 leistete die KA Finanz AG insgesamt Netto-Haftungsentgelte von 233,8 Mill. EUR (inkl. der Provisionen für die Clearingbank-Linie). Zusätzlich entrichtete die Kommunalkredit im genannten Zeitraum 15,7 Mill. EUR als Haftungsentgelt für die Refinanzierung der Besserungsscheinbürgschaft an den Bund. (TZ 24)

Bis zum Jahresende 2010 floss der bisherige Kapitaleinsatz des Bundes für die Kommunalkredit und KA Finanz AG von der Betragshöhe her in Form von Haftungsentgelten — ohne Berücksichtigung der Finanzierungskosten des Bundes — zurück. Während für die Kommunalkredit keine weiteren Maßnahmen aus dem Bankenpaket vorgesehen sind, wird die KA Finanz AG noch einige Jahre auf Maßnahmen aus dem Bankenpaket angewiesen sein. Ihr weiterer Refinanzierungs- und Kapitalbedarf hängt stark von der jeweiligen Marktentwicklung ab. Das Portfolio der KA Finanz AG, das eine starke Ausrichtung auf internationale Schuldner aufwies, die dem öffentlichen Bereich zuzuordnen waren, ist von der Wertentwicklung dieser Schuldnerkategorie geprägt. (TZ 24)

VERTRIEB

Neues Geschäftsmodell

Im neuen Geschäftsmodell für den Vertrieb der Kommunalkredit sollte der Schwerpunkt auf dem spezialisierten Angebot von kommunalen und infrastrukturnahen Projektfinanzierungen — vor allem für (österreichische) Gemeinden, Städte, Länder und öffentliche Institutionen, aber auch infrastrukturnahe Privatunternehmen — liegen. Dabei sollte von der Orientierung am Volumenswachstum abgegangen werden und sollten durch qualitativ hochwertige Projektabwicklung und -beratung einerseits höhere Margen und andererseits ein höherer

Kundennutzen als bisher erzielt werden. Die Zukunftserwartungen der Kommunalkredit betreffend den Investitionsbedarf für den kommunalen Bereich von jährlich rd. 2 Mrd. EUR sowie das Neugeschäftsvolumen für das kommunale und infrastrukturnahe Projektgeschäft in Österreich von 11 Mrd. EUR bis 13 Mrd. EUR waren angesichts der gespannten finanziellen Lage der Kommunen und öffentlichen Haushalte als optimistisch einzustufen. (TZ 25)

Zielvorgaben

Die Konzentration des neuen Geschäftsmodells lag auf dem Ausbau des strategiekonformen Neugeschäfts mit der Ausrichtung auf drei definierte Segmente (Soziale Infrastruktur, Verkehr und Energie & Umwelt) und dem Ziel der Abkehr von einfach strukturierten (Plain Vanilla)-Finanzierungen und der Ausrichtung auf höhermargiges Kundengeschäft. (TZ 26)

Laut dem konservativen Szenario des Umstrukturierungsplans wurde ausgehend von einem Bestandsgeschäft von rd. 10 Mrd. EUR eine konservative Neugeschäftsplanung von 5,740 Mrd. EUR über fünf Jahre mit einem Marktwachstum von 17 % angenommen. Im Jahr 2013 sollte das strategiekonforme Neukundengeschäft knapp 38 % der Bilanzsumme erreichen. (TZ 27)

Die Kommunalkredit konnte im Jahr 2009 weder das geplante Auszahlungsvolumen noch die angestrebte aktivseitige Kundenmarge des Umstrukturierungsplans erreichen. Das angestrebte Volumen wurde zu 65,7 % bzw. zu 84,1 % und die Bruttomarge zu 40,9 % erreicht. (TZ 28)

Die Kommunalkredit verfehlte auch die Budgetziele 2010 sowohl hinsichtlich der Volumina als auch der Margen zum Teil deutlich. Insgesamt erfolgten 2010 Auszahlungen von 795,78 Mill. EUR bzw. in Höhe von knapp drei Vierteln des budgetierten Volumens. Zuzüglich der Auszahlungen für die keinem der angeführten Segmente zugeordneten Public Finance-Geschäfte von 14,16 Mill. EUR ergaben sich Gesamtauszahlungen von 809,94 Mill. EUR bzw. ein Erfüllungsgrad von 76 %. Im Jahr 2010 erreichte die Kommunalkredit mit den Gesamtauszahlungen von 795,78 Mill. EUR 66 % der budgetierten Bruttomarge. Der Margenerreichungsgrad lag bei den Inlandsgeschäften bei 52 % und im Ausland bei 89 %. (TZ 29)

Das höhermargige Neukundengeschäft 2010 wurde überwiegend im Ausland abgeschlossen; damit waren hohe Bonitätsrisiken verbunden. (TZ 29)

Vertriebsreporting

Der Vertrieb erstellte wöchentlich eine Marktinformation, welche die gelegten Angebote und die erfolgten Abschlüsse bzw. Zuschläge der Kommunalkredit der vorangegangenen Woche enthielt. Die wöchentliche Marktinformation war sowohl von der Form als auch von der inhaltlichen Gestaltung ineffizient und verbesserungswürdig. Die Mehrfacherfassung von Daten im Monatsreporting war aufwändig und fehleranfällig. (TZ 30)

RISIKOMANAGEMENT

Risikostrategie

Um die Anforderungen an den Internal Capital Adequacy Assessment Process (ICAAP) zu erfüllen, hatte jede Bank Risikostrategien festzulegen und darin das risikopolitische Instrumentarium sowie die risikopolitischen Zielsetzungen zu beschreiben. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung waren bei der Kommunalkredit nach der im November 2009 vollzogenen Spaltung grundlegende Elemente des neu aufzubauenden ICAAP im Einsatz, aus Kapazitätsgründen befanden sich viele Aspekte jedoch erst in der Konzeption oder in der Umsetzung. Die Kommunalkredit entwickelte ein sogenanntes ICAAP-Framework, welches den dokumentarischen Überbau des ICAAP und dessen Elemente (Risikoorganisation und Risiken des Bankgeschäfts) darstellte. (TZ 31)

Basierend auf dem ICAAP-Framework verfügte die Kommunalkredit über eine im November 2009 schriftlich festgelegte Risikostrategie. Diese enthielt u.a. steuerungsrelevante Grundsätze, wonach zur Beurteilung der Risiko-Chancen-Verhältnisse eine Risikomessung an eine Ertragsrechnung geknüpft war, um so eine Risiko-Ertragssteuerung zu ermöglichen. (TZ 32)

Die Kreditrisikostrategie der Kommunalkredit stammte vom April 2008, d.h. aus der Zeit noch vor der Anteilsübernahme durch die Republik Österreich; diese war noch nicht an die Neuorganisation und das neue Geschäftsmodell angepasst. (TZ 33)

Das durchschnittliche Rating des Gesamtportfolios wies Ende 2009 nur die Stufe A1 nach einer internationalen Ratingagentur auf und lag somit eine Ratingkategorie unter dem vorgegebenen Limit. (TZ 33)

Organisation des Risikomanagements

Die Gesamtverantwortung für das Risikomanagement oblag dem Vorstand der Kommunalkredit. Die Steuerung der Risiken erfolgte durch das Risk Management Committee (RMC). Im Rahmen der monatlich stattfindenden RMC-Sitzungen wurde regelmäßig in standardisierter

Form bspw. über wesentliche Risikotreiber (Credit at Risk), Länderrisiken, Ratingparameter, diverse Portfoliodarstellungen und Limitüberziehungen berichtet. (TZ 34)

Die Kommunalkredit verfügte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über zwei Abteilungen mit operativen Risikomanagementaufgaben, nämlich die Abteilungen Kreditrisiko und Controlling mit der dort angesiedelten Gruppe Risikocontrolling. Es waren teils gleichartige Tätigkeiten bzw. voneinander abhängige Tätigkeiten in zwei Organisationseinheiten aufgeteilt, was zu Schnittstellenproblemen und Synergieverlusten führen könnte. (TZ 35)

Die Richtlinie betreffend „Kompetenzgrenzen für den Bereich Vertrieb sowie für die Abteilung Treasury“ vom 28. Dezember 2009 legte Kompetenzbereiche und -grenzen in Abhängigkeit des Gesamtobligos fest. Betriebswirtschaftliche Aspekte, wie bspw. Mindestmargen, die durch ein Neugeschäft aufgrund einer durchgeführten Produktkalkulation erreicht werden mussten, waren in der geltenden Richtlinie nicht geregelt. (TZ 36)

Laut einer weiteren Richtlinie war die Zuständigkeit im Risikokontrollprozess mehrstufig gegliedert. Anfang 2010 waren 16 Geschäftspartner mit einem Obligo von 455,28 Mill. EUR bzw. 3 % des Gesamtobligos als beobachtungswürdig eingestuft. (TZ 36)

Eine durchgehende klare funktionale Trennung der Bereiche Markt (Zuständigkeit für Akquisition und Kreditentscheidungen) und Marktfolge (von Marktverantwortung unabhängiger Bereich) bis zur Vorstandsebene, insbesondere auch im Vertretungsfall, war nicht gegeben. (TZ 37)

Risikosituation

Die Kommunalkredit berechnete das Risiko ihrer gesamten Geschäfte (z.B. für Ausleihungen und Wertpapiere) anhand eines Value at Risk-Modells (CreditVaR). Das Kreditrisiko drückt die Gefahr von finanziellen Verlusten aus, die entstehen, wenn ein Vertragspartner seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommt. Das Gesamtexposure betrug 2008 44,072 Mrd. EUR. Der deutliche Rückgang von 2008 auf 2009 (auf 16,249 Mrd. EUR) war auf die Spaltung der Kommunalkredit alt in die Kommunalkredit und die KA Finanz AG im November 2009 zurückzuführen. Während das Gesamtexposure im Inland von 2009 auf 2010 um 16,7 % sank, stieg dieses im Ausland um 4 %. (TZ 38, 39)

Das Gesamtexposure betrug Ende 2010 14,770 Mrd. EUR; es umfasste die Kategorien Darlehen, Wertpapiere und Haftungen sowie die Kategorien Geldhandel, Derivate und Devisen. Davon betrug das Obligo an Staaten mit EU-Unterstützungsmaßnahmen (Staatsanleihen, die unter die Maßnahmen der European Financial Stability Facility — EFSF fallen) 0,232 Mrd. EUR bzw. 1,6 % am Gesamtexposure. (TZ 39)

Die in Form des CreditVaR dargestellten Risikokennzahlen der Kommunalkredit erhöhten sich zwischen 2008 und 2010 kontinuierlich, wobei ein Vergleich und eine Beurteilung der Kennzahlen über den gesamten Zeitraum aufgrund der organisatorischen Veränderungen nur bedingt möglich waren. Aber auch im Jahresabstand von 2009 bis 2010 stieg der CreditVaR um 13,7 %. Der CreditVaR stieg im Segment Inland von 2009 auf 2010 deutlich von 1,31 % auf 3,26 % an. Im Segment Ausland blieb der CreditVaR zwischen 2009 und 2010 relativ konstant (knapp mehr als 5 %), aber noch immer um mehr als 2 Prozentpunkte höher als der Inlandswert. In den Ländern außerhalb der EU (Nicht-EU-Europa) war der CreditVaR im Jahr 2010 rund drei Mal höher als 2009. Bei einem Branchenvergleich zeigte sich eine deutliche Steigerung des Risikos im Unternehmensbereich, in dem der CreditVaR von 1,82 % (2008) auf 7,75 % (2010) des LGD-gewichteten Gesamtexposure stieg. (TZ 39)

Ende Juni 2010 betrug die ausgenützte Risikodeckungsmasse rd. 42 %. Bei einem Stress-testscenario lag die Ausnutzung der Risikodeckungsmasse bei rd. 70 %. In Relation zum LGD-gewichteten Gesamtexposure und im Verhältnis zur Risikotragfähigkeit der Kommunalkredit erwies sich das Risiko als nicht auffällig, wobei jedoch in der Gegenüberstellung zu beachten war, dass „risikodämpfende“ Faktoren (wie z.B. der AAA-geratete Besserschein) in die Berechnung miteinfließen. (TZ 39)

WERTPAPIERPORTFOLIO

Die Kommunalkredit-Gruppe (Kommunalkredit alt und KIB) baute — auch zur Erzielung von Zusatzerträgen — ein Wertpapierportfolio von mit Ende 2008 15,846 Mrd. EUR — überwiegend durch Fremdfinanzierung — auf. Dies stellte eine Steigerung gegenüber 2005 um 81,5 % dar. Zwischen 2008 und 2010 (im Bereich der Kommunalkredit und KA Finanz AG) gingen die Wertpapiere um 2,949 Mrd. EUR bzw. 18,6 % zurück. (TZ 40)

Der überwiegende Teil dieses Portfolios bestand aus einfach strukturierten, marktüblichen (Plain Vanilla) Staats- und Unternehmensanleihen. Dieser Anteil schwankte von 2008 bis 2010 zwischen 70,1 % (2008) und 81,2 % (KA Finanz AG 2010) des Gesamtnominales an Wertpapieren; bei der Kommunalkredit betrug der Anteil der Plain Vanilla-Anleihen 2010 96,3 %. Die Kursrückgänge der einzelnen Wertpapiergruppen im Zuge der Finanzkrise ließen sich an den Marktwerten ablesen, die ab 2008 unter den Nominalen bzw. den Anschaffungswerten der entsprechenden Wertpapiere lagen, und zwar bis zu mehr als 1 Mrd. EUR im Jahr 2009. (TZ 40)

Vom prozentuellen Wertverfall her ragte dabei insbesondere die Gruppe mit nichtlinearem Risikoprofil heraus. Der Wertverfall lag in den Jahren 2008 bis 2010 bei diesen in Bezug auf mögliche Ausfälle als besonders kritisch zu wertenden Wertpapieren zwischen 24,4 % (2010) und 41,1 % (2009). Der Aufbau eines bedeutenden Portfolios von US-RMBS-Wertpapieren (der US Residential Mortgage Backed Securities-Anteil 2009 betrug 45,5 % an Wertpapieren

mit nichtlinearem Risikoprofil) durch eine im Rahmen der Kommunalfinanzierung auf die Übernahme von Kredit- und Ausfallsrisiken der öffentlichen Hand spezialisierte Bank stand nicht im Einklang mit der eigenen strategischen Ausrichtung der Kommunalkredit-Gruppe. Stark risikoe erhöhend wirkte dabei die Tatsache, dass mit 31. Dezember 2009 etwa 67 % des gesamten US-RMBS-Portfolios nur mit US-Subprime-Forderungen, d.h. mit Forderungen an Immobilienbesitzer der schlechtesten Bonitätsstufe, besichert waren. (TZ 40)

CDS-PORTFOLIO

Übersicht und Entwicklung

Die Kommunalkredit alt begann ab dem Jahr 2005 mit dem Aufbau des CDS Sell-Portfolios. Die Kommunalkredit-Gruppe betrachtete den Verkauf von CDS-Produkten als zusätzliche Ertragsmöglichkeit ohne wesentliche Liquiditätsbelastung. Den CDS-Geschäften lag überwiegend das Ausfallsrisiko staatlicher Anleihen zugrunde bzw. wurde das Ausfallsrisiko solcher Anleihen versichert, d.h. das CDS Sell-Portfolio der Kommunalkredit-Gruppe bestand zu einem Großteil (z.B. Ende 2010: rd. 86 %) aus verkauften CDS-Kontrakten für Gebietskörperschaften (Sovereigns). (TZ 41)

Die CDS Sell-Volumina stiegen von 2005 bis 2008 stark an (um 8.383,78 Mill. EUR bzw. 224 %), andererseits wiesen die CDS Sell- gegenüber den CDS Buy-Positionen einen starken Überhang auf (2008 bis 2010: mehr als 700 % höher). CDS Sell-Positionen, die sich für den Verkäufer ungünstig entwickelten, wiesen einen negativen Marktwert auf. Das bedeutete, dass der Verkäufer diesen Betrag seinem Vertragspartner für eine allfällige Auflösung des CDS zahlen müsste. Durch die Unausgewogenheit zwischen CDS Sell- und CDS Buy-Positionen war der potenzielle Liquiditätsbedarf des gesamten CDS-Portfolios im Falle von Stress-Situationen ungewöhnlich hoch. Ende 2008 hatte die Kommunalkredit-Gruppe einen Liquiditätsbedarf aus ihrem gesamten CDS-Portfolio von 1.146,52 Mill. EUR. Nach Rückgang des Liquiditätsbedarfs auf knapp die Hälfte im Jahr 2009 stieg dieser wieder 2010 um 70 % auf 1.020,28 Mill. EUR. (TZ 41)

Die Größenordnung und die Art der Geschäfte (z.B. CDS Sell) entsprachen nicht der Ausrichtung der Kommunalkredit alt als Kommunalfinanzierer. Das Geschäft der Kommunalkredit-Gruppe im Bereich der CDS-Produkte hatte aufgrund der Art der Finanzprodukte, des Umfangs der Investments im Verhältnis zur Bilanzsumme und der auf kurzfristigen Prämien-ertrag ohne Berücksichtigung der langfristigen Risiken ausgerichteten Vorgehensweise teilweise spekulativen Charakter und sollte ausschließlich der Ertragssteigerung dienen. (TZ 41)

Durch die Festlegungen der Kommunalkredit-Gruppe, die CDS-Positionen im Bankbuch zu führen und damit langfristig zu halten, und durch den hohen Staatsanteil unter den ver-

kauften CDS mussten bis Ende 2008 kaum Eigenmittel als Risikopuffer bereitgestellt werden. Da es sich demnach überdies um keine Handelsbuch-Positionen handelte, musste auch ein Value at Risk nicht errechnet und entsprechend der Risikotragfähigkeit der Bank begrenzt werden. (TZ 41)

Dadurch war es möglich, dass das CDS Sell-Portfolio der Kommunalkredit-Gruppe Ende 2008 bis auf 12,119 Mrd. EUR anwuchs und damit beinahe ein Drittel der gesamten Bilanzsumme erreichte. Die auf diese Weise gegen Zahlung einer Prämie übernommenen zusätzlichen Wertpapierrisiken erreichten damit eine Größenordnung, die auch im Vergleich zu anderen österreichischen Großbanken als außergewöhnlich hoch bezeichnet werden muss. Eine abschließende wirtschaftliche Beurteilung der CDS-Portfolios der Kommunalkredit-Gruppe kann erst nach Ablauf aller CDS-Positionen und nach Vorliegen aller bis dahin eingetretenen Schadensfälle erfolgen. Bei weiterem ungünstigen Verlauf der europäischen Staatsschuldenkrise ist jedoch mit signifikanten Verlusten der KA Finanz AG in diesem Bereich zu rechnen. (TZ 41)

Risikoerhöhende CDS-Geschäfte

Unter Vernachlässigung von Risikoabschätzungen hob die KIB im Juni 2008 — d.h. mitten in der sich seit Juli 2007 immer weiter ausbreitenden Krise des Weltfinanzsystems — unter reinen Ertragsgesichtspunkten bereits bestehende Absicherungen zu eigenen CDS Sell-Positionen von 320 Mill. EUR auf und ging darüber hinaus noch zusätzlich 750 Mill. EUR an eigenen CDS Sell-Positionen ein. Damit nahm die KIB zu einem äußerst ungünstigen Zeitpunkt gegen Erhalt einer Prämie zusätzliche Ausfallsrisiken von Wertpapieren Dritter, oftmals explizit auch Ausfallsrisiken von Bankanleihen, von 1,07 Mrd. EUR mehr in ihre Bilanz. (TZ 42)

MANAGEMENT DER WERTPAPIER- UND CDS-PORTFOLIEN

Das gesamte Kreditexposure der KA Finanz AG betrug Ende 2010 24,667 Mrd. EUR. Davon entfielen als wesentliche Positionen auf Wertpapiere 10,467 Mrd. EUR, auf CDS und Haftungen 11,100 Mrd. EUR und auf Darlehen 2,013 Mrd. EUR. Vom Gesamtobligo entfielen 2,678 Mrd. EUR bzw. 10,9 % auf Staaten, die Unterstützung unter dem ESFS beansprucht bzw. beantragt haben, davon auf Griechenland 1,011 Mrd. EUR (0,822 Mrd. EUR Wertpapiere und 0,189 Mrd. EUR CDS). Die KA Finanz AG hat seit November 2008 das Kreditexposure durch Tilgungen und Verkäufe um 7,179 Mrd. EUR reduziert, davon 2,677 Mrd. EUR im Jahr 2010. (TZ 43)

Die Kommunalkredit-Gruppe verfügte über ein differenziertes Limitsystem zur Begrenzung von Wertpapierrisiken, das jedoch noch nicht voll entwickelt war; ein Projekt zur Verfeinerung wurde aufgrund der Verstaatlichung der Kommunalkredit-Gruppe nicht mehr

umgesetzt. Insbesondere das Fehlen von Produktlimits begünstigte die im Zuge der Finanzkrise später sehr ungünstige Konzentration von Risiken bei besonders ausfallgefährdeten Forderungen an private US-Immobilienbesitzer geringer Bonität (US-RMBS) und bei der Übernahme von Versicherungsschutz für Wertpapiere Dritter (CDS Sell). (TZ 44)

Das Liquiditätsmodell der Kommunalkredit-Gruppe enthielt gewisse Puffer, jedoch keine expliziten Stress-Szenarien für den Liquiditätsbedarf des CDS-Portfolios aufgrund der laufend notwendigen Hinterlegung von zusätzlichen Sicherheiten im Zuge von Verschlechterungen des Marktumfelds. Daher wurde der Ende 2008 auf diese Weise aus dem CDS-Portfolio der Bank resultierende Liquiditätsbedarf (Collateralerfordernis) von rd. 1,147 Mrd. EUR vom Modell nicht ausreichend abgebildet und daher zu gering eingeschätzt. (TZ 45)

Der laufenden Analyse — bspw. hinsichtlich der künftigen Marktentwicklung, des Liquiditäts- und Eigenkapitalbedarfs und der Entwicklung der Refinanzierungskosten — risikotechnisch bedeutsamer Teile der Wertpapier- und CDS-Portfolios der KA Finanz AG wird in Zukunft große Bedeutung zukommen, um die wirtschaftlich jeweils günstigere Variante („Halten“ oder „Verkaufen“) für jedes einzelne Wertpapier bzw. für jeden einzelnen CDS zeitnah ermitteln zu können. Allerdings war der Spielraum der KA Finanz AG für wirtschaftlich gegebenenfalls sinnvolle Verkäufe von Wertpapieren und CDS und damit für das Begrenzen allfälliger Verluste durch ihre sanierungsbedingt angespannte Eigenkapital-situation stark eingeschränkt. (TZ 46)

OFFENE VERFAHREN

Bei der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption wird ein Strafverfahren gegen ehemalige Vorstandsmitglieder und leitende Mitarbeiter der Kommunalkredit alt geführt. Um etwaige zivilrechtliche Schadenersatzansprüche zu wahren, haben sich sowohl die Kommunalkredit als auch die KA Finanz AG dem Strafverfahren gegen sämtliche Beschuldigte als Privatbeteiligte in Summe der gesamten Schadenshöhe angeschlossen und damit eventuelle Schadenersatzansprüche geltend gemacht. (TZ 47)

Die KA Finanz AG wurde von zwei ehemaligen Vorstandsmitgliedern vor dem Arbeits- und Sozialgericht wegen angeblich unberechtigter vorzeitiger Auflösung ihrer Vorstandsverträge auf Kündigungsentschädigung geklagt. In diesem Verfahren hat die KA Finanz AG jeweils eine Widerklage wegen Schadenersatz eingebracht. (TZ 47)

Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor:

Kommunalkredit Austria AG

- (1) Die im Zusammenhang mit den über Plan liegenden Margen im Ausland verbundenen hohen Risiken wären streng zu überwachen und gegebenenfalls zu limitieren. (TZ 29)*
- (2) Die Marktinformationen sollten in das Management-Informationssystem integriert und das Monatsreporting in die IT-Systemlandschaft der Kommunalkredit eingebunden werden. (TZ 30)*
- (3) Die Risiko-Ertragssteuerung wäre möglichst rasch umzusetzen. (TZ 32)*
- (4) Es sollte eine an die neue Struktur und das neue Geschäftsmodell der Kommunalkredit angepasste Kreditrisikostategie als Grundlage aller kreditgeschäftsbezogenen Themenbereiche entwickelt und umgesetzt werden. (TZ 33)*
- (5) Die Aufbau- und Ablauforganisation des Risikomanagements wäre zu evaluieren und eine Zusammenlegung des Bereichs Risikomanagement in eine Organisationseinheit zu erwägen. (TZ 35)*
- (6) In der Kompetenzregelung sollten auch betriebswirtschaftliche Aspekte schriftlich festgehalten werden. Durch die Festlegung von Mindestmargen, die bei den einzelnen Neugeschäften erreicht werden müssen, könnten schon im Vorfeld wirtschaftlich unrentable Kreditanträge ausgesondert und insgesamt die Ertragskraft des Ausleihungsgeschäfts gesteigert werden. (TZ 36)*
- (7) Eine Trennung von Markt und Marktfolge bis zur Vorstandsebene wäre durch verbindliche organisatorische Regelungen sicherzustellen und der Vertretungsfall im Hinblick auf eine mögliche gleichzeitige Abwesenheit beider Vorstände eindeutig zu regeln. (TZ 37)*
- (8) Für die einzelnen Geschäftsfelder der Kommunalkredit (z.B. Wertpapiere, Darlehen, Haftungen), insbesondere für den Ausleihungsbereich, sollte eine eigene Risikokennzahl in Anlehnung an die CreditVaR-Berechnungen des Risk Management Committee eingeführt werden. (TZ 39)*
- (9) Für die einzelnen Geschäftsfelder wären gesonderte Risikoberechnungen zu erstellen. Darüber sollte als zusätzliche Risikolimitierung ein maximaler Gesamt-CreditVaR festgelegt werden. (TZ 39)*

KA Finanz AG

(10) Die bestehenden Limitregelungen zur Begrenzung von Wertpapierrisiken wären insbesondere um Produktlimits zu erweitern. (TZ 44)

(11) Das begonnene Projekt des Portfolioreportingsystems in Bezug auf die Wertpapier- und CDS-Portfolien sollte ehestmöglich umgesetzt und bei Bedarf auch auf die Wertpapier-, Darlehens- und Haftungsbestände der Kommunalkredit ausgeweitet werden. (TZ 46)

VERSORGUNG VON SCHLAGANFALLPATIENTEN IN OBERÖSTERREICH UND DER STEIERMARK

Die Reformpoolprojekte zur Versorgung von Schlaganfallpatienten trugen in Oberösterreich deutlich und in der Steiermark teilweise zu einer Verbesserung in der Schlaganfallversorgung bei.

Verbesserungspotenzial bestand insbesondere bei der Schnittstelle Krankenanstalt und Reha-Einrichtung sowie hinsichtlich der Datenqualität und der Führung von Schlaganfall-Registern.

Das Reformpoolprojekt in der Steiermark ging auch auf geschlechtsspezifische Unterschiede in der Schlaganfallversorgung ein. Dabei zeigte sich unter anderem, dass Frauen seltener als Männer einer sogenannten Stroke Unit zugewiesen werden und seltener eine Thrombolyse erhielten.

PRÜFUNGSZIEL

Prüfungsziel war die Beurteilung der Reformpoolprojekte zur Schlaganfallversorgung in Oberösterreich und in der Steiermark sowie der Behandlungsprozesse von Schlaganfallpatienten. Weiters beurteilte der RH die Ergebnismessung, die Register zur Schlaganfallversorgung und den geplanten Aufbau der tagesklinischen Versorgung. (TZ 1)

REFORMPOOLPROJEKTE IN OBERÖSTERREICH UND IN DER STEIERMARK

Der Schlaganfall ist in Österreich mit jährlich rd. 24.000 Neuerkrankungen eine der volkswirtschaftlich bedeutendsten Erkrankungen. Er ist Hauptauslöser für bleibende Behinderungen im Erwachsenenalter. Die Gesundheitsreform 2005 bot mit den sogenannten Reformpoolprojekten die Rahmenbedingungen, den gesamten Versorgungsprozess beim Schlaganfall über sektorale Grenzen (z.B. Akutkrankenanstalten, Einrichtungen der Rehabilitation) hinweg abzustimmen. (TZ 2)

In Oberösterreich wurde in den Jahren 2006 bis 2010 ein Reformpoolprojekt zur Versorgung von Schlaganfallpatienten durchgeführt, in der Steiermark im Jahr 2008. Beide Projekte hatten das Ziel, Verbesserungen in der gesamten Prozesskette, d.h. vom Eintritt des Schlaganfalls über die Akutbehandlung bis zur Rehabilitation, zu erreichen. (TZ 2)

Durch das oberösterreichische Reformpoolprojekt konnten deutliche Verbesserungen in der Schlaganfallversorgung erreicht werden. Das Projekt ermöglichte zudem einen Überblick über die gesamte Versorgungskette bei Schlaganfallpatienten. Die aus dem Datawarehouse

gewonnenen Daten und die daraus erstellten Berichte förderten die Transparenz bei der Schlaganfallversorgung und ermöglichten Qualitätsverbesserungen. Die Kosten des Projekts betragen in den Jahren 2005 bis 2010 rd. 2,1 Mill. EUR. Die wesentlichsten Kostenblöcke waren die Personalkosten (rd. 1,1 Mill. EUR) und die IT (rd. 525.000 EUR). Ende 2010 wurden die aufgebauten Strukturen als Regelbetrieb etabliert. (TZ 3)

Die Dauer für den Weitertransport von Akut-Schlaganfallpatienten (sogenannte Interhospitaltransfers) war in Oberösterreich nicht optimal. (TZ 3)

Durch das Reformpoolprojekt in der Steiermark, dessen Dauer vergleichsweise kürzer war und das mit geringerem Ressourceneinsatz durchgeführt wurde, gelangen einige Verbesserungen in der Notfallversorgung, nicht aber in der Akutversorgung und in der Rehabilitation. Die gesammelten Daten waren nur in geringem Ausmaß verwendbar. Die Kosten für das Reformpoolprojekt betragen in den Jahren 2006 bis 2009 rd. 347.000 EUR; wesentlichster Kostenfaktor war mit rd. 221.000 EUR die externe Projektbegleitung. Der Beschluss, das Projekt in den Regelbetrieb zu überführen, erfolgte Ende 2011. (TZ 4)

STANDARDS FÜR DIE AKUTVERSORGUNG

Für die Akutversorgung von Schlaganfällen lagen anerkannte Standards vor, die in den beiden Reformpoolprojekten übernommen wurden. Ihre Einhaltung war anhand von Indikatoren überprüfbar, die regelmäßig beobachtet werden sollten; unter anderem die Zeit bis zur ersten Bildgebung und der Anteil der Schlaganfall-Patienten, die eine Lyse-Therapie erhielten. Ein Benchmarking mit Sollwerten wäre für die Sicherung der Qualität in der Schlaganfallversorgung zweckmäßig. Die in Oberösterreich für Benchmarks verwendeten Sollwerte unterschieden sich allerdings von jenen der Gesundheit Österreich GmbH (GÖG). Die Steiermark verfügte über keine derartigen Indikatoren. (TZ 5)

SCHLAGANFALL-REGISTER

Auf Bundes- und Landesebene wurden unterschiedliche Datenregister geführt. Die GÖG führte ein Register über die Stroke Units, das oberösterreichische Register enthielt zusätzlich Daten aus den anderen Einheiten der Krankenanstalten, die Akutschlaganfallpatienten betreuten sowie aus den Bereichen Transport, Rehabilitation und hausärztliche Versorgung. Damit war es besser geeignet, einen Überblick über die gesamte Versorgungskette zu geben. Das steiermärkische Register wurde nach der Pilotphase nicht mehr weiter mit Daten gefüllt, jedoch baute die KAGes ab dem Jahr 2010 ein eigenes Register auf. (TZ 6)

DATENQUALITÄT

Im oberösterreichischen Reformpoolprojekt zeigten Plausibilitätskontrollen der gesammelten Daten mit den zugehörigen Krankenakten, dass die Qualität der Schlaganfall-Daten zwischen den einzelnen Krankenanstalten unterschiedlich war, so dass bei Vergleichen Vorsicht geboten erschien. (TZ 7)

Ein Vergleich der Daten des GÖG-Registers mit den Krankenakten in den beiden Landesnervenkliniken durch den Rechnungshof (RH) ergab insbesondere Ungenauigkeiten beim Zeitpunkt der ersten Bildgebung, was die Aussagekraft der Zeitwerte in Frage stellte. (TZ 7)

STROKE UNITS

Unter einer Stroke Unit wird eine Spezialeinrichtung zur Schlaganfallversorgung in den Neurologischen Abteilungen von Krankenanstalten verstanden. Die Auslastung der Stroke Unit in Linz betrug rd. 88 %, jene in Graz rd. 73 %. Dies lag daran, dass die Belegung der Betten in Linz im Unterschied zu Graz nicht fast ausschließlich mit Schlaganfall-Patienten erfolgte. Die den Stroke Units direkt zurechenbaren Kosten lagen pro stationären Patienten auf annähernd gleichem Niveau. Die Primärkosten je stationärer Patient lagen in Linz bei 1.037 EUR und in Graz bei 1.018 EUR. (TZ 8)

GESCHLECHTSSPEZIFISCHE UNTERSCHIEDE BEI DER SCHLAGANFALLVERSORGUNG

Das Reformpoolprojekt in der Steiermark ging anders als jenes in Oberösterreich auch auf geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Schlaganfallversorgung ein. Dabei zeigte sich, dass Frauen seltener als Männer einer Stroke Unit zugewiesen wurden und auch seltener eine Thrombolyse erhielten. (TZ 9)

PHASEN IM REHABILITATIONSPROZESS VON SCHLAGANFALLPATIENTEN

Um eine Abstimmung der Behandlungsmaßnahmen auf den Bedarf der Patienten zu ermöglichen, wurde ein Phasenmodell für neurologische Erkrankungen erstellt. Schlaganfallpatienten der Phase A (Akutbehandlung) und der Phase B (Frührehabilitation) sollten demnach in einer Akutkrankenanstalt betreut werden. Schlaganfallpatienten der Phase B sind laut dem Phasenmodell zeitweise bewusstseinsgestört und weisen keine bzw. nur eine geringe Kooperationsfähigkeit auf. Bei den Aktivitäten des täglichen Lebens ist dieser Patient vollkommen oder weitgehend unselbständig. Schlaganfallpatienten der Phase C sind zumindest teilorientiert, können einige Aktivitäten des täglichen Lebens bewältigen und an mehreren Therapieeinheiten pro Tag aktiv teilnehmen. (TZ 10)



Für die Frührehabilitation waren in der Landesnervenklinik Linz 16 und in der Landesnervenklinik Graz 12 Betten eingerichtet. Die Verlegung von Patienten auf Reha-Stationen erfolgte, wenn eine Therapie Erfolg versprach und freie Betten verfügbar waren. (TZ 11)

Ob Schlaganfallpatienten der Phase C auch in Akutkrankenanstalten oder ausschließlich im extramuralen Bereich versorgt werden sollten, war nicht eindeutig geregelt. (TZ 12)

ENTLASSUNGSMANAGEMENT

In den Landesnervenkliniken Linz und Graz war die Beratung der Angehörigen von Schlaganfallpatienten durch Sozialarbeiter vorgesehen. Beratungen zu Themen wie Pflege zu Hause bzw. allfälliger Umbauarbeiten führte in beiden Kliniken speziell geschultes Pflegepersonal durch. (TZ 13)

NAHTSTELLE KRANKENANSTALT UND REHA-EINRICHTUNG

Beide Reformpoolprojekte betonten die Wichtigkeit einer bedarfsgerechten Rehabilitation zum richtigen Zeitpunkt und einer Optimierung der Nahtstelle zwischen Krankenanstalt und Reha-Einrichtung. Allerdings war die Datenlage in diesem Bereich ungenügend. (TZ 14)

ERGEBNISMESSUNG

Um die Nachhaltigkeit der Zustandsverbesserung eines Patienten beurteilen zu können, war eine Ergebnismessung mittels einer Follow-up-Untersuchung drei Monate nach dem Schlaganfall vorgesehen. In der Landesnervenklinik Graz wurden im Jahr 2010 kaum Follow-ups durchgeführt, in der Landesnervenklinik Linz etwa bei jedem dritten Patienten. (TZ 15)

TAGESKLINIKEN

Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark bestand die Absicht, die tagesklinische Leistungserbringung auch im Bereich der Schlaganfallversorgung zu forcieren, um den vollstationären Bereich zu entlasten. Während ein Pilotprojekt zur neurologischen tagesklinischen Behandlung in der Landesnervenklinik Linz ein messbares Ziel enthielt, fehlten konkrete Zielsetzungen für die Landesnervenklinik Graz. (TZ 16)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Oberösterreichischer und Steiermärkischer Gesundheitsfonds

(1) Es sollten zielgruppenspezifische Informations-Kampagnen zum Thema Schlaganfall durchgeführt und dabei auch verstärkt auf die Betroffenheit von Frauen eingegangen

werden. Ebenso sollte eine Sensibilisierung des medizinischen Personals für dieses Thema angestrebt werden. (TZ 9)

(2) Um den in der Stroke Unit bzw. Frührehabilitation erzielten Behandlungserfolg nicht zu gefährden, sollte in Abstimmung mit dem Bund auf eine klare Regelung der Versorgungs- und Finanzierungszuständigkeit für die Reha-C-Phase (extramuraler Bereich, Akutkrankenanstalt) hingewirkt werden. (TZ 12)

(3) Zwecks Verkürzung der Wartezeiten im Krankenhaus auf eine Reha sollte darauf hingewirkt werden, dass Informationen über die Bewilligung/Ablehnung eines Reha-Antrags auch dem Krankenhaus zur Verfügung gestellt werden, sofern der Reha-Antrag im Krankenhaus gestellt wurde. Dies wäre insbesondere bei alleinstehenden Personen, die sich im Krankenhaus und nicht an ihrem Wohnsitz aufhalten, zweckmäßig. (TZ 14)

(4) Es sollten möglichst vollständige Daten über die Zeitpunkte der Antragstellung auf Rehabilitation sowie die Zeitpunkte der Bewilligung bzw. Ablehnung dieser Anträge angestrebt werden. (TZ 14)

(5) Bei Leistungsanbietern mit schlechten Indikatorenwerten (z.B. lange Zeitdauer bis zur ersten Bildgebung, geringe Outcome-Verbesserungen) sollten auf Basis der Ergebnisse von Datenanalysen die Ursachen dafür erhoben und verbessernde Maßnahmen sichergestellt werden. (TZ 3, 4)

Oberösterreichischer Gesundheitsfonds

(6) Im Zusammenwirken mit den Notarztsystemen und den Krankenanstaltenträgern sollten die Gründe für die fallweise lange Dauer von Interhospitaltransfers von Akutschlaganfallpatienten untersucht und diese beschleunigt werden. (TZ 3)

(7) Das Pilotprojekt zur neurologischen tagesklinischen Behandlung in der Landesnervenklinik Linz sollte nach dessen Abschluss im Dezember 2012 evaluiert und dabei insbesondere die Entlastung des vollstationären Bereichs dargestellt werden. (TZ 16)

Steiermärkischer Gesundheitsfonds

(8) Eine für die Steuerung der Schlaganfallversorgung geeignete Datenbasis sollte aufgebaut und Auswertungen daraus den Systempartnern kommuniziert werden. (TZ 4, 5)

(9) Aufbauend auf dem Schlaganfall-Register der KAGes sollte die landesweite Schlaganfall-Dokumentation nach oberösterreichischem Modell weitergeführt werden. (TZ 6)

Gesundheit Österreich GmbH und Oberösterreichischer Gesundheitsfonds

(10) Die für Benchmarks verwendeten Sollwerte sollten möglichst aufeinander abgestimmt und auf die aussagekräftigsten Indikatoren reduziert werden, um im täglichen Betrieb anwendbare Kennzahlen etablieren und deren Wirksamkeit erhöhen zu können. (TZ 5)

Gesundheit Österreich GmbH und Oberösterreichischer sowie Steiermärkischer Gesundheitsfonds

(11) Die vorhandenen Schlaganfall-Register sollten möglichst vereinheitlicht und automatische Überleitungen zwischen den Registern sichergestellt werden, um Mehrgleisigkeiten und Fehleranfälligkeiten zu verhindern. (TZ 6)

(12) Zur Begrenzung des Dokumentationsaufwands sollten die Inhalte der Register möglichst aus Vorkonten, wie elektronischen Krankenakten, übergeleitet werden. (TZ 6)

(13) Bei den für die Register erforderlichen Daten sollte eine gute Qualität sichergestellt werden. (TZ 7)

Landesnervenkliniken Linz und Graz

(14) Es sollten verstärkt Follow-ups durchgeführt werden, um die Nachhaltigkeit der Zustandsverbesserung der Patienten beurteilen zu können. Dabei sollte festgelegt werden, welche Schritte zu setzen sind, um Patienten im Rahmen von Follow-ups auch tatsächlich zu erreichen. (TZ 15)

Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H.

(15) Das Konzept für eine neurologische Tagesklinik in der Landesnervenklinik Graz sollte nach angemessener Frist evaluiert werden. Insbesondere wären dabei kritische Erfolgsfaktoren wie Ergebnisqualität, Auslastung, laufende Kosten, Erträge aus der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung sowie die Auswirkungen auf die Gebarung der neurologischen Abteilung insgesamt zu berücksichtigen. (TZ 16)

A 26 LINZER AUTOBAHN (WESTRING)

Wesentliches Ziel der ursprünglichen Planungen der A 26 Linzer Autobahn (bestehend aus A 26 Nord und A 26 Süd) war der Ringschluss zur A 7 Mühlkreis Autobahn im Norden von Linz. Durch die Herausnahme der A 26 Nord aus dem Bundesstraßengesetz 1971 im Jahr 2011 entfielen dieser Ringschluss und seine positiven Auswirkungen. Die A 26 Süd stellte daher nur noch einen Zubringer zum hochrangigen Netz dar, die überregionale Verkehrsbedeutung entfiel.

Durch den Wegfall der A 26 Nord konnten Kostenreduktionen bei baulichen Maßnahmen im Ausmaß von rd. 15,6 Mill. EUR erzielt werden. Um weitere Einsparungspotenziale zu realisieren, beschlossen die ASFINAG, der Bund, das Land Oberösterreich und die Landeshauptstadt Linz im Jänner 2011, die A 26 Süd in drei Verwirklichungsabschnitten von 2015 bis 2029 umzusetzen. Tatsächlich erhöhten sich dadurch jedoch die geschätzten Gesamtkosten: Die lange Umsetzungsdauer bis 2029 wird insgesamt eine erhebliche Verteuerung der Errichtungskosten um rd. 43,1 % bewirken – von rd. 451,4 Mill. EUR (Einreichprojekt 2008) auf rd. 645,8 Mill. EUR.

Der theoretische Vergleich der Bestandszahlen des Jahres 2005 mit dem Vorhabensplanfall zeigte, dass die Realisierung der A 26 Süd lediglich einen noch höheren Anstieg der Verkehrszahlen verhindern könnte. Deshalb wäre der gleichzeitige Ausbau des öffentlichen Verkehrs erforderlich, um einer weiteren Zunahme des motorisierten Individualverkehrs entgegenzuwirken.

PRÜFUNGSZIELE

Ziele der Gebarungsüberprüfung der Planung der A 26 Linzer Autobahn waren die Beurteilung der netzstrategischen Bedeutung und der Verkehrswirksamkeit, der Projektplanung und –entwicklung, der Alternativen und Varianten, der Kosten und Finanzierung sowie die Beurteilung der Genehmigungsverfahren. (TZ 1)

VORPLANUNGEN

Bereits im Jahr 1972 sah der Gesamtverkehrsplan der Landeshauptstadt Linz die Errichtung einer Westtangente samt einem neuen Tunnel mit anschließender Donaubrücke sowie einer Nordtangente bis zur damaligen A 24 Mühlkreis Autobahn als Stadtring vor. (TZ 4)

Der zunehmende Einpendelverkehr in die Landeshauptstadt Linz führte zu Beginn der 1980er Jahre vermehrt zu Stauerscheinungen. Ab dem Jahr 1986 kam es zur Ausarbeitung mehrerer Studien und im Jahr 2001 zu einer Variantenuntersuchung mit dem Ziel der Verbesserung der Verkehrssituation. Die als deren Ergebnis ausgewählte Trasse war mit der

des aktuellen Projekts vergleichbar. Die Notwendigkeit des Vorhabens wurde mit der Beseitigung von akuten Kapazitätsengpässen in Teilbereichen des bestehenden Bundesstraßennetzes innerhalb des Stadtgebiets von Linz, mit der Entlastung eines großen Teils des Linzer Stadtstraßennetzes und der Schaffung eines Verkehrsrings um Linz begründet (Ringschluss). Die Kostenschätzung der Variantenuntersuchung für die A 26 Nord (Variante B) und Süd (Variante C) belief sich auf rd. 214,6 Mill. EUR. (TZ 5 bis 7, 10, 26)

Auf der Grundlage des Bundesstraßen-Übertragungsgesetzes vom März 2002 wurde die A 26 dem Geltungsbereich des Bundesstraßengesetzes 1971 unterworfen und damit in die Zuständigkeit der ASFINAG übertragen. Damit ging auch die Finanzierungsverantwortung auf den Bund über. (TZ 9)

VORPROJEKT 2003, EINREICHPROJEKT 2008

Das Vorprojekt 2003 umfasste auf der Grundlage der Trassenentscheidung aus der Variantenuntersuchung 2001 die Anpassung an die durch die Aufnahme der A 26 in das Bundesstraßengesetz 1971 veränderten Rahmenbedingungen (Kategorie Autobahn). Das Ergebnis einer Nutzen-Kosten-Analyse bestätigte mit einem positiven Nutzen-Kosten-Faktor von 1,74 die Realisierungszweckmäßigkeit. Im Vorprojekt schätzten die Planer die Kosten der Errichtung der A 26 Nord und Süd auf rd. 438,1 Mill. EUR. (TZ 10, 18, 26)

Im Jahr 2007 legten das BMVIT und die ASFINAG die Teilung der A 26 in zwei Bauabschnitte fest. Als erster Schritt war der Bau der A 26 Süd von der Westbrücke bis zur Anschlussstelle Donau Nord (Planperiode 2007 bis 2012) und erst danach die Verlängerung in Form des Abschnitts Nord (Planperiode nach 2013) vorgesehen. Die Verkehrsplaner der ASFINAG beurteilten die A 26 Süd auch ohne den Ringschluss durch die A 26 Nord als verkehrswirksam. (TZ 11)

Die ASFINAG legte das für die A 26 Süd ausgearbeitete Einreichprojekt dem BMVIT im Mai 2008 vor. Die Kostenschätzung des Einreichprojekts für die A 26 Süd betrug rd. 451,4 Mill. EUR. (TZ 11, 26)

VERKEHRSELASTUNG

Infolge des hohen Anteils an Tagespendlern im motorisierten Individualverkehr war das Linzer Straßennetz besonders im Morgen- und Abendverkehr stark belastet. Der Anteil des Ziel-, Quell- und Binnenverkehrs im Linzer Stadtgebiet betrug bezogen auf Oberösterreich rd. 98 %, hingegen machte der Transitverkehr nur 2 % aus. Zu den besonders stark belasteten Straßen zählten neben der A 7 Mühlkreis Autobahn die B 126 Leonfeldener Straße, die B 127 Rohrbacher Straße, die B 129 Eferdinger Straße und die B 139 Kremstal Straße. (TZ 13, 14)

Bei Nichterrichtung der A 26 zeigte die Verkehrsprognose für das Jahr 2025 gegenüber dem Bestand des Jahres 2005 eine Steigerung des Verkehrsaufkommens von durchschnittlich 37 %. (TZ 15)

VERKEHRSWIRKSAMKEIT DER A 26

Durch den Bau der A 26 Süd soll es laut Verkehrsprognosen (Planfälle) im Jahr 2025 auf einigen Straßenabschnitten zu deutlichen Verkehrsreduktionen, vereinzelt aber auch zu Verkehrszunahmen kommen. Im Vergleich zum Bestandsjahr 2005 wird bei Bau der A 26 Süd auf fast allen Straßenabschnitten mit Ausnahme des oberirdisch geführten Teils der Waldeggstraße und der Rudolfstraße (B 127) ein erhöhtes Verkehrsaufkommen erwartet. Die Realisierung der A 26 Süd wird lediglich einen noch höheren Anstieg der Verkehrszahlen verhindern können, weshalb es unabdingbar ist, zur Lösung der Linzer Verkehrsprobleme den gleichzeitigen Ausbau des öffentlichen Verkehrs zu forcieren. (TZ 16)

Ein Planfall, der nur den Ausbau von Maßnahmen im öffentlichen Verkehr ohne Bau der A 26 betrachtete, wurde nicht erstellt. Dadurch konnte nicht festgestellt werden, welche verkehrlichen Wirkungen durch den alleinigen Ausbau des öffentlichen Verkehrs möglich gewesen wären. (TZ 17)

WIRTSCHAFTLICHKEITSUNTERSUCHUNG

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Einreichprojekt ergab einen deutlich positiven Nutzen-Kosten-Faktor von 2,48. Die Schadstoff- sowie die Lärmkosten waren in Abweichung von den Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen (RVS) nicht monetär, sondern lediglich qualitativ beurteilt worden. (TZ 18)

FUNKTION DER STRAßENVERBINDUNG

Der durch die A 26 bewirkte Ringschluss des hochrangigen Straßennetzes im städtischen Bereich der Landeshauptstadt Linz war von Beginn der Planungen an ein wesentliches Projektziel und begründete die Bedeutung für den überregionalen Durchzugsverkehr. Damit entsprach das Vorhaben auch den Zielvorstellungen der hochrangigen Bundesstraßenplanung, wonach der Netzschluss im hochrangigen Bundesverkehrswegenetz sowie eine ausreichend hohe Verkehrsnachfrage zentrale Eigenschaften einer hochrangigen Verkehrsverbindung darstellen. (TZ 19)

ENTWICKLUNG AB SOMMER 2010

Ab dem Sommer 2010 evaluierte die ASFINAG aufgrund der Wirtschaftskrise ihr Bauprogramm auf Einsparungspotenziale. Nach intensiven politischen Verhandlungen einigten sich die ASFINAG, der Bund, das Land Oberösterreich und die Landeshauptstadt Linz im Jänner 2011 darauf, das Projekt in drei Abschnitten bis 2029 umzusetzen. Weiters wurden Zuschüsse des Landes Oberösterreich sowie der Landeshauptstadt Linz von insgesamt 15 % der Gesamtkosten vereinbart. Die A 26 Nord sollte aus dem Bundesstraßengesetz 1971 genommen werden. (TZ 20)

Eine technische Machbarkeitsstudie von April 2011 stellte die Redimensionierungsmöglichkeiten nach Wegfall der A 26 Nord und die etappenweise Errichtung dar. Sie ermittelte eine Reduktion der reinen Baukosten um rd. 4,6 Mill. EUR (Einsparungen durch Redimensionierung der Donaubrücke rd. 24 Mill. EUR, Mehrkosten für Provisorien im Bereich der Waldeggstraße rd. 15,4 Mill. EUR und durch einen komplexeren Tunnelbau rd. 4 Mill. EUR). (TZ 20)

Die Herausnahme der A 26 Nord aus dem Bundesstraßengesetz 1971 erfolgte im Juli 2011 ohne eine vorangegangene Strategische Prüfung im Verkehrsbereich. Die A 26 Süd verblieb im BStG 1971 und damit in der Finanzierungsverantwortung der ASFINAG. Da die A 26 durch den Entfall des Abschnitts Nord ihre Funktion als Bestandteil des hochrangigen Bundesstraßennetzes verlor, wäre sie demzufolge aus fachlicher Sicht nicht mehr dem Zuständigkeitsbereich der ASFINAG und damit nicht ihrer Finanzierungsverantwortung zuzurechnen gewesen. (TZ 20, 21)

Durch die Herausnahme der A 26 Nord aus dem Bundesstraßengesetz 1971 entfallen der Ringschluss und seine positiven Auswirkungen (wie z.B. Entlastung der A 7 Mühlkreis Autobahn, Entlastung des Linzer Straßennetzes). Die A 26 Süd verliert damit ihre Bedeutung für das hochrangige Bundesstraßennetz und wird künftig als Zubringer vorrangig für den Pendlerverkehr aus dem nordwestlichen Mühlviertel sowie zur Entlastung des innerstädtischen Straßennetzes im westlichen Teil der Landeshauptstadt Linz dienen. (TZ 20)

AUSWIRKUNGEN DER ERRICHTUNG IN VERWIRKLICHUNGSABSCHNITTEN

Durch die Errichtung in drei Verwirklichungsabschnitten wird die Bemaatung der Donaubrücke (1. Verwirklichungsabschnitt), die nur einen Mautabschnitt darstellt, erst ab 2024 möglich. Auf Basis der geltenden Rechtslage sind für die Bemaatung von Bundesstraßen mindestens zwei Mautabschnitte je Fahrtrichtung erforderlich. (TZ 22)

AUSWIRKUNGEN DES ENTFALLS DER A 26 NORD

Bei ausschließlicher Betrachtung der verkehrlichen Wirkungen wird es durch den Entfall der A 26 Nord auf einigen Straßen zu einer geringeren Verkehrsreduktion gegenüber der Realisierung des Ringschlusses kommen und kann das Projektziel „Entlastung der A 7 Mühlkreis Autobahn“ nicht mehr im ursprünglich geplanten Ausmaß erreicht werden. (TZ 23)

ALTERNATIVEN, VARIANTEN

Großräumige Umfahrungen (West- und Ostumfahrung) wurden sowohl im Rahmen der Variantenuntersuchung 2001 als auch durch die ASFINAG im Herbst 2010 geprüft. Sie konnten die verkehrlichen Zielsetzungen des Projekts aber nicht erfüllen und wurden daher bei der Planung nicht weiter berücksichtigt. (TZ 24)

Der Ausbau als Landesstraße bzw. als kombinierte Landes- und Bundesstraße wurde erwogen. Allerdings hätte dieser eine Verschlechterung der Verkehrsqualität, Neuplanungen, eine Neueinreichung zum UVP-Verfahren und damit weitere zeitliche Verzögerungen zur Folge gehabt. (TZ 25)

KOSTENENTWICKLUNG

Die Variantenuntersuchung 2001 mit geschätzten Kosten von rd. 214,6 Mill. EUR für die A 26 Nord und Süd war mit den in der Folge erarbeiteten Projekten nicht vergleichbar (Tunnel der A 26 Nord noch einröhrig, noch keine Anwendung der Entwurfsparameter für Autobahnen). (TZ 26)

Das Vorprojekt 2003 wies nach Übergang der Zuständigkeit auf die ASFINAG für die gesamte A 26 (Nord und Süd) Schätzkosten von rd. 438,1 Mill. EUR aus. (TZ 26)

Die Kostenschätzung des Einreichprojekts 2008 umfasste ausschließlich die A 26 Süd und ergab auf Preisbasis 2007 mit bereits hoher Planungstiefe Errichtungskosten von insgesamt rd. 451,4 Mill. EUR. Sie lag damit um 3 % über der Kostenschätzung des Vorprojekts 2003, das allerdings die gesamte A 26 (Nord und Süd) umfasste. (TZ 26)

In der Folge erstellte die ASFINAG regelmäßig Kostenschätzungen gemäß ihren internen Richtlinien und ermittelte im Juni 2009 Errichtungskosten von rd. 528,1 Mill. EUR. Die Steigerung um rd. 75,4 Mill. EUR oder rd. 17 % gegenüber dem Einreichprojekt war u.a. auf die Erhöhung von Bauleistungen, die Kosten einer Verkehrsbeeinflussungseinrichtung, auf Anpassungen bei Projektierung und Projektmanagement, die Preisgleitung sowie auf die Erhöhung des Unvorhergesehenen zurückzuführen. (TZ 26)

Die auf Basis des Übereinkommens vom Jänner 2011 erstellte aktuelle Kostenschätzung vom Juni 2011 lautete auf rd. 645,8 Mill. EUR, was einer Steigerung um rd. 43,1 % gegenüber dem Einreichprojekt (2008) und einer Steigerung um rd. 22 % gegenüber der Kostenschätzung vom Juni 2009 entsprach. Der Hauptanteil der 22 %igen Steigerung von rd. 117,7 Mill. EUR entfiel — infolge der langen Umsetzungsdauer bis 2029 — auf die Preisgleitung mit rd. 102 Mill. EUR (rd. 87 % der Steigerung). (TZ 27)

Kostenreduktionen durch bauliche Maßnahmen nach Wegfall der A 26 Nord konnten hingegen gemäß einer aktualisierten Planungsoptimierung vom Juni 2011 nur im Ausmaß von rd. 15,6 Mill. EUR erzielt werden. Das den Verhandlungen zugrunde gelegte Ziel einer kostengünstigen Realisierung der A 26 konnte demnach im Hinblick auf die A 26 Süd nicht erreicht werden. Durch die lange Umsetzungsdauer war auch eine Erhöhung der Kostenbeiträge des Landes Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz zu erwarten. (TZ 27)

REGIONALE VERKEHRSKONZEPTE

Das Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008 bekannte sich neben anderen Grundsätzen zur Erhaltung und Verbesserung der regionalen und überregionalen Erreichbarkeit. Gleichzeitig wurde auch der Ausbau des öffentlichen Verkehrs als Ziel festgelegt, um Verlagerungseffekte von der Straße auf den öffentlichen Verkehr, insbesondere für den starken Linzer Berufspendlerverkehr mit den in den Morgen- und Abendspitzen auftretenden Verkehrsengpässen, zu erreichen. (TZ 28)

Als wichtigste verkehrspolitische Ziele führte die Landeshauptstadt Linz in ihrem aus dem Jahr 2000 stammenden Verkehrskonzept die Senkung des Kfz-Verkehrsaufkommens und gleichzeitig die Verbesserung des Angebots im öffentlichen Verkehr an. (TZ 29)

Das aus dem Jahr 1995 stammende Nahverkehrsprogramm für den Großraum Linz hatte es sich zum Ziel gesetzt, den öffentlichen Verkehr im städtischen Umkreis zu attraktivieren, um den Pendlern im gesamten Einzugsbereich einen Umstieg auf den öffentlichen Verkehr zu erleichtern. (TZ 30)

AUSBAU DES ÖFFENTLICHEN VERKEHRS

Sowohl das Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008 als auch das Verkehrskonzept der Landeshauptstadt Linz sahen im Ausbau und der Verbesserung des Leistungsangebots des öffentlichen Verkehrs ein wichtiges Ziel und die Möglichkeit, eine Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs auf den öffentlichen Verkehr zu erreichen. Eine Studie aus dem Jahr 2002 kam zu dem Ergebnis, dass eine weitere Zunahme des motorisierten Individualverkehrs gegenüber dem Bestandsjahr 2000 nur durch einen massiven Ausbau des

öffentlichen Verkehrs parallel zur Errichtung des damals als Westring bezeichneten Projekts (Ringschluss A 26 Süd und Nord) verhindert werden kann. (TZ 30, 31)

Seit dem Jahr 2000 wurden bereits einige Projekte in Linz (z.B. der Ausbau von Straßenbahn- und Buslinien, Nahverkehrsdrehscheibe Hauptbahnhof) umgesetzt. Weitere Vorhaben, insbesondere die Errichtung einer zweiten „Neuen Schienenachse durch Linz“, waren geplant. Eine attraktive Verbindung aus dem nordwestlichen Mühlviertel als Ergänzung zur A 26 konnte trotz verschiedener Planungen (z.B. City-S-Bahn, Regioliner) bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle noch nicht hergestellt werden. Im April 2011 präsentierte das Land Oberösterreich das Konzept einer weitgehend auf der Trasse der bestehenden Mühlkreisbahn verlaufenden „RegioTram 900 mm Endpunkt Rohrbach-Stadt“. Angesichts der langen Bauzeit der A 26 Süd ließ die baldige Realisierung von Maßnahmen zum Ausbau des öffentlichen Verkehrs (insbesondere auf der Strecke der Mühlkreisbahn) eine frühere Verkehrswirksamkeit (Reduktion des motorisierten Individualverkehrs) erwarten. Obwohl bereits mehrere diesbezügliche Maßnahmen realisiert wurden, bestand noch weiterer Handlungsbedarf. (TZ 29, 31)

PARK & RIDE-ANLAGEN

Zur Unterstützung des Umstiegs auf den öffentlichen Verkehr war in den Konzepten des Landes Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz auch der Ausbau von Park & Ride-Anlagen vorgesehen. (TZ 28, 29, 32)

GENEHMIGUNGSVERFAHREN

Nach Erlassung des Bundesstraßenplanungsgebiets im September 2006 legte die ASFINAG im April 2007 das Konzept der Umweltverträglichkeitserklärung (UVE) für die A 26 Süd beim BMVIT vor. (TZ 34, 35)

Die Stellungnahme der Behörde (BMVIT) zum UVE-Konzept enthielt zahlreiche Forderungen für die Erstellung der UVE. Die ASFINAG kam diesen Forderungen nicht oder nur schleppend nach, was insgesamt zu aufwendigen Überarbeitungen mit weitreichenden Folgewirkungen und Zeitverzögerungen im UVP-Verfahren führte. (TZ 35, 44)

Zwischen dem Vorverfahren und der Einreichung der UVE fanden keine Kontakte zwischen der ASFINAG und den Sachverständigen der Behörde statt. Die seit der UVP-G-Novelle 2009 bestehende Möglichkeit der Behörde, die Projektwerberin durch die Übermittlung von Informationen für die Vorbereitung der Unterlagen zur UVP zu unterstützen („Investorservice“), war bei UVP-Verfahren für Bundesstraßen, die — wie die A 26 Süd — nur dem sogenannten teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren unterlagen, nicht anwendbar. (TZ 43)

Im Mai 2008 stellte die ASFINAG beim BMVIT den Antrag auf Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung. Das Verfahren sollte laut UVP-G innerhalb von zwölf Monaten abgewickelt werden. Das UVP-Verfahren für die A 26 Süd überschritt die gesetzlich vorgegebene Verfahrensdauer bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle um 24 Monate. Die Gründe dafür lagen im zeitaufwendigen Wechselspiel unterschiedlicher Sichtweisen und Einschätzungen der Beteiligten und dem damit verbundenen Verbesserungsbedarf. Die lange Dauer des Verfahrens machte eine umfangreiche und zeitintensive Aktualisierung der Datengrundlagen (Verkehrszahlen) erforderlich und war mit zusätzlichem Ressourceneinsatz verbunden. (TZ 12, 36)

Im Widerspruch zur bisherigen Genehmigungspraxis reichte die ASFINAG die UVP-Unterlagen ohne vorherige Information der Behörde (BMVIT) ein. Nach einer ersten Durchsicht stellten die Sachverständigen aus den Fachbereichen Luft und Humanmedizin fest, dass das Vorhaben aufgrund von relevanten Grenzwertüberschreitungen nicht genehmigungsfähig sei. Infolgedessen war eine grundlegende Überarbeitung der Projektunterlagen unmittelbar nach der Einreichung erforderlich. Die dadurch entstandene Zeitverzögerung im Genehmigungsverfahren betrug rund sechs Monate. (TZ 38)

Nach der öffentlichen Auflage der Unterlagen im Sommer 2009 forderte die Behörde (BMVIT) weitere Unterlagen zu den Fachbereichen Schalltechnik und Luft von der ASFINAG nach. Die Abklärung der für Arbeitnehmer zumutbaren Belastung bzw. der anzuwendenden Luftschadstoff-Grenzwerte sowie eine Änderung relevanter Lärmgrenzwerte erfolgten nach der öffentlichen Auflage und führten zu aufwendigen und kostenintensiven Ergänzungen und Verzögerungen im Verfahren. Die Sachverständigen der Behörde vertraten hinsichtlich der Anwendbarkeit von Grenzwerten unterschiedliche Standpunkte. (TZ 41, 42)

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war das UVP-Verfahren noch im Laufen; eine weitere Projektänderung wurde der Behörde im Februar 2012 vorgelegt und umfasste die Realisierung des Projekts in drei Verwirklichungsabschnitten. Infolge der Einreichung in drei Abschnitten mit unterschiedlichen Verkehrsfreigabezeitpunkten war die Umweltverträglichkeit sowohl für jeden einzelnen Verwirklichungsabschnitt als auch für das Gesamtprojekt nachzuweisen. Eine wesentliche Erhöhung der Komplexität des UVP-Verfahrens und des Verfahrensrisikos war dadurch zu erwarten. (TZ 36, 45)

Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen hervor:

ASFINAG

(1) Die Nutzen-Kosten-Analysen sollten künftig nach den einschlägigen Vorgaben der Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen monetarisiert erstellt werden. (TZ 18)

(2) Es wäre zu überprüfen, ob eine frühere Fertigstellung des Projekts A 26 Süd unter Berücksichtigung der Prioritätenreihung der ASFINAG und ohne Gefährdung ihrer Finanzstrategie und ihres Konsolidierungsziels möglich wäre. (TZ 27)

(3) Die in der Stellungnahme der Behörde zum Konzept der Umweltverträglichkeitserklärung formulierten Forderungen wären bereits im Zuge der Erstellung der Unterlagen für die Umweltverträglichkeitsprüfung zu berücksichtigen, um Nachforderungen der Behörde zu vermeiden und die Qualität der Umweltverträglichkeitserklärung zu verbessern. (TZ 44)

(4) Bei mangelnder Übereinstimmung zwischen der Projektwerberin und der Behörde über die Umsetzung der Forderungen sollte eine Abklärung der fachlichen und rechtlichen Positionen vor der Einreichung der Unterlagen zur Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgen, um mögliche Konflikte im Verfahren hintanzuhalten. (TZ 44)

BMVIT

(5) Auch für andere Vorhaben mit verpflichtender Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung sollte ein Vorverfahren durchgeführt werden, da durch frühzeitigen Informationsaustausch mit der Behörde und Vorbereitung auf die nachfolgende Umweltverträglichkeitsprüfung der nächste Verfahrensschritt qualitativ verbessert und effizienter gestaltet werden kann. (TZ 44)

(6) Die anzuwendenden Grundlagen (z.B. Grenzwerte) und die Beurteilungsmaßstäbe der Sachverständigen wären im Zuge der Erstellung der Einreichunterlagen für die Umweltverträglichkeitsprüfung, spätestens aber mit dem Verbesserungsauftrag abzuklären. (TZ 42)

(7) Die Abstimmung und Koordination der Sachverständigen der Behörde wäre zu verbessern, um ein einheitliches Auftreten gegenüber der Projektwerberin sicherzustellen. (TZ 41)

(8) Auf die Anwendung des Investorenservice auch auf teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren wäre hinzuwirken. (TZ 43)

ASFINAG und BMVIT

(9) Im Rahmen des Umweltverträglichkeitsprüfungs-Verfahrens sollten unterschiedliche Sichtweisen zwischen der Projektwerberin und der Behörde bzw. ihren Sachverständigen im Vorfeld der Projekteinreichung thematisiert werden. Bei neuen Lösungsansätzen wäre eine Information der Behörde bereits im Zuge der Erstellung der Unterlagen sinnvoll. (TZ 38)

(10) Die Beurteilungsgrundlagen für die einzelnen Fachbereiche sollten verbessert und möglichst vor der Einreichung der Unterlagen zum Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren abgeklärt werden. (TZ 41, 43)

Landeshauptstadt Linz

(11) Das Verkehrskonzept der Landeshauptstadt Linz sollte aktualisiert werden. (TZ 29)

Land Oberösterreich und Landeshauptstadt Linz

(12) Der Forderung des Gesamtverkehrskonzepts Oberösterreich 2008 nach einem umfassenden Verkehrsentwicklungskonzept für den Linzer Großraum unter Einbeziehung aller betroffenen Gemeinden und Fachdienststellen des Landes sollte aufgegriffen und ihm sollte in absehbarer Zeit nachgekommen werden. (TZ 28)

(13) Der Ausbau des öffentlichen Verkehrs sollte gleichzeitig mit dem Bau der A 26 Süd weiter forciert werden, um die prognostizierten Verkehrszunahmen abfangen und eine Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs auf den öffentlichen Verkehr erreichen zu können. (TZ 31)

(14) Die Planung und Errichtung von Park & Ride-Anlagen sollten in Abstimmung mit dem Nahverkehrsprogramm für den Großraum Linz und mit dem Bau der „Mühlkreisbahn NEU“ durchgeführt werden. Die Errichtung dieser Anlagen sollte parallel zum Ausbau des öffentlichen Verkehrs erfolgen. (TZ 32)