

„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“

Um Finanzkorrekturen infolge zu geringer Prüftiefe und EFRE-Mittelverluste infolge zu zeitaufwändiger Prüfungen (n+2-Regelung) gleichermaßen zu vermeiden (siehe TZ 13), urgieren FLC-Stellen bei einzelnen Projektträgern fehlende Unterlagen. Gemäß Protokollen der FLC-Treffen führte die hohe Belastung der Mitarbeiter der FLC-Stellen zu Personalfluktuatation.

(3) Die FLC-Stelle des Landes Wien bediente sich zusätzlich externer Prüfer. Wiener Projektträger konnten diese Kosten im Ausmaß von 3 % des Projektbudgets als förderfähig geltend machen. Niederösterreich zog für die Programmperiode 2014–2020 eine Weiterverrechnung von Kosten der Kontrolle ebenfalls in Betracht.

31.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass die FLC-Stellen die von der EU vorgegebene Frist von drei Monaten zur Prüfung und Bestätigung der abgerechneten Ausgaben im ETZ-Programm AT-CZ häufig nicht einhielten. Er empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, die den FLC-Stellen vorgelagerten Prozessphasen im Hinblick auf Optimierungspotenziale – etwa Beratungsfokus auf Rechnungswesen-Mitarbeiter von Projektträgern, Qualität der Projektbudgets und Zuordenbarkeit der Kostenpositionen in Projektanträgen – zu analysieren. Er empfahl ferner, Projektträgern bei Säumigkeit oder mangelhaften Abrechnungsunterlagen – nach schriftlicher Aufforderung und Fristsetzung – gegebenenfalls einen Teil des erhöhten Aufwands der FLC-Stellen pauschal weiterzuerrechnen.

(2) Der RH bemerkte, dass in Abwägung der Kosten und Nutzen externer Prüfer und in Anbetracht der nicht delegierbaren EU-rechtlichen Verantwortung auch die Einschulung wechselnder externer Prüfer sowie die Qualitätssicherung der extern erstellten Prüfberichte durch die FLC-Stellen in Rechnung zu stellen war. Er empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, die in der Programmlaufzeit durchschnittlich benötigten FLC-Ressourcen vorzugsweise im Wege interner Personalumschichtung und -qualifizierung bereitzustellen und externe Prüfer vorrangig bei temporären Kapazitätsmängeln und Arbeitsspitzen sowie für temporär benötigte Qualifikationen einzusetzen.

Um wiederholte Einschulungskosten infolge von Personalfluktuatation zu vermeiden und Lerneffekte zu nutzen, empfahl der RH den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, der mittel- und längerfristigen Erhaltung von EU-spezifischem Prüfungs-Know-how durch Personalentwicklung und adäquate Einstufung erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen.

Akteure auf Programmebene

31.3 (1) *Laut Stellungnahmen der Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien werde die Empfehlung, Prozessphasen im Vorfeld der FLC auf Optimierungspotenziale zu analysieren, zur Kenntnis genommen bzw. aufgegriffen. Aus verwaltungsökonomischen Gründen werde die Umsetzbarkeit einer Weiterverrechnung von FLC-Kosten an säumige Projektträger jedoch bezweifelt und die Empfehlung kritisch gesehen bzw. nicht umgesetzt.*

(2) Das Land Niederösterreich wies ferner darauf hin, dass die Empfehlung, die in der Programmlaufzeit benötigten FLC-Ressourcen vorzugsweise durch internes Personal bereitzustellen, bereits in der Programmperiode 2007–2013 umgesetzt worden sei.

(3) Das Land Oberösterreich teilte mit, es strebe eine stärkere Einbindung der FLC-Stellen an, etwa in der Beratungsphase eines Projekts.

(4) Das Land Wien teilte mit, es werde der Empfehlung, Personal für FLC-Aufgaben bei Bedarf intern umzuschichten bzw. zu qualifizieren, nachkommen. Ebenso werde das Land der Erhaltung von EU-Prüfungs-Know-how verstärkt Aufmerksamkeit widmen.

31.4 (1) Der RH erwiderte den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien zur Weiterverrechnung von FLC-Kosten, dass auch die derzeitige Praxis aufwändig war und den FLC-Stellen die Einhaltung der Drei-Monats-Frist erschwerte. Eine allfällige Kostenbeteiligung sollte für den Fördernehmer einen Anreiz für die zeitgerechte Vorlage geordneter Unterlagen darstellen. Die Details einer verwaltungsökonomischen Vorgangsweise, die es dem Fördergeber erlaubt, bei Säumigkeit des Fördernehmers unter bestimmten, klar definierten Voraussetzungen einen pauschalen Betrag einzubehalten, könnte (auch als Kann-Bestimmung) bereits im Fördervertrag ausbedungen werden.

(2) Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass die in der Programmperiode 2007–2013 verfügbaren FLC-Ressourcen des Landes zum Teil auch Mitarbeiter landesnaher Vereine umfassten, weshalb die landesinterne Erhaltung und Entwicklung von Prüfungskapazitäten mittel- und längerfristig nur bedingt gewährleistet erschienen.

Bescheinigungs-
behörde

32.1 (1) Gemäß EU-Vorgabe nahm die Bescheinigungsbehörde Zahlungen der Europäischen Kommission entgegen und leistete Zahlungen an die federführenden Begünstigten (Lead-Partner). In Österreich nahm diese Aufgabe der ERP-Fonds als formell zwischengeschaltete Stelle der Bescheinigungsbehörde (BKA, Abt. IV/4) wahr. Die Europäische Kommission zahlte die EFRE-Mittel auf das beim ERP-Fonds einge-



Akteure auf Programmebene



**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

richtete Konto des ETZ-Programms AT-CZ ein, von dem auch die Auszahlungen an österreichische und tschechische Lead-Partner (siehe TZ 5) erfolgten.

(2) Infolge einer Neuausrichtung der EFRE-Koordinationsaufgaben des BKA (siehe TZ 47) und einer „Regionalisierung“ der in der Programmperiode 2007–2013 vom BKA ausgeübten Bescheinigungsbehörden-Funktion für mehrere ETZ-Programme sollte das Land Niederösterreich in der Programmperiode 2014–2020 die Funktion der Bescheinigungsbehörde für das ETZ-Programm AT-CZ übernehmen.

- 32.2 Der RH hielt fest, dass das BKA in der Programmperiode 2014–2020 die Funktion der Bescheinigungsbehörde für das ETZ-Programm AT-CZ an das Land Niederösterreich abzugeben beabsichtigte.

Der RH empfahl dem BKA und dem Land Niederösterreich, die zeitgerechte und geregelte Übergabe aller Aufgaben der Bescheinigungsbehörde einschließlich der bisher vom ERP-Fonds wahrgenommenen Funktionen für das ETZ-Programm AT-CZ sicherzustellen. Er verwies ferner auf den mit der Regionalisierung von Programmbehörden-Funktionen einhergehenden Anpassungsbedarf der künftigen 15a-Vereinbarung (siehe TZ 19).

- 32.3 (1) *Laut Stellungnahme des BKA sei eine zeitgerechte und geregelte Übergabe der Funktion der Bescheinigungsbehörde an das Land Niederösterreich für das Jahr 2015 geplant. Ähnlich wie bei der Übergabe der Funktion der Verwaltungsbehörde in der Vorperiode werde das BKA bei Bedarf Unterstützung anbieten, sobald die Ansprechpersonen bei der zukünftigen Bescheinigungsbehörde im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung bekannt seien.*

(2) Das Land Niederösterreich teilte mit, dass es entsprechende Schritte zur Übernahme der Bescheinigungsbehörde bereits eingeleitet habe.

Prüfbehörde

- 33.1 (1) Die für das ETZ-Programm AT-CZ benannte Prüfbehörde (BKA, Abt. IV/3) hatte gemäß EU-Vorgabe das wirksame Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems zu überprüfen und der Europäischen Kommission zu bestätigen. Zu diesem Zweck prüfte sie auf österreichischer Seite die Systeme der Verwaltung und Kontrolle sowie jährlich³⁴ eine Stichprobe von Projekten, deren Ausgabenerklärungen die Bescheinigungsbehörde bereits an die Europäische Kommission übermittelt hatte.

³⁴ Prüfjahr: jeweils 1. Juli eines Jahres bis 30. Juni des Folgejahres

Akteure auf Programmebene

(2) Bei System- und Projektprüfungen auf tschechischer Seite stützte sich die Prüfbehörde auf die dafür benannte Prüfstelle.³⁵ Sie erstellte in Abstimmung mit dieser eine Prüfstrategie für das ETZ-Programm AT-CZ, bewertete die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems auf österreichischer Seite, legte der Europäischen Kommission jährlich Kontrollberichte vor und gab Prüfmeinungen ab.

(3) Im März 2013 stellte die Europäische Kommission fest, dass die österreichische Prüfbehörde als EU-weit einzige Prüfbehörde ihre Prüfmeinung zum Ausgabenjahr 2011 nicht fristgerecht Ende 2012 abgegeben hatte, da sie ihre Stichprobenprüfungen wegen Ressourcenengpässen nicht zeitgerecht abschließen konnte. Die Europäische Kommission setzte daher die Zahlungen für eine Reihe von österreichischen EFRE-Programmen, darunter auch das ETZ-Programm AT-CZ, ab März 2013 aus. Im Mai 2013 informierte das BKA die Europäische Kommission über zwischenzeitig getroffene personelle Abhilfemaßnahmen.

(4) Die Prüfbehörde nahm die für ihre Zwecke reservierten Mittel der Technischen Hilfe (siehe TZ 17) bis Ende 2013 nicht in Anspruch, da – so die Sicht der Prüfbehörde – auch die Beantragung, Durchführung und Abrechnung der Technischen Hilfe Ressourcen beansprucht hätte.

- 33.2 Der RH kritisierte, dass die Prüfbehörde ihren Jahreskontrollbericht 2012 aufgrund von Ressourcenengpässen erst mit fünfmonatiger Verspätung vorlegen konnte, weshalb die Europäische Kommission die EFRE-Zahlungen – u.a. für das ETZ-Programm AT-CZ – ab März 2013 aussetzte. Aus Sicht des RH kam das BKA der in der 15a-Vereinbarung (siehe TZ 19) enthaltenen Verpflichtung, die Funktionsfähigkeit der benannten Programmbehörden sicherzustellen, nicht ausreichend nach.

Der RH verwies auf seine früheren Empfehlungen an das BKA, für eine angemessene Personalausstattung der Prüfbehörde zu sorgen.³⁶ Daran anknüpfend empfahl er dem BKA, den künftigen Personalbedarf der Prüfbehörde auf Basis der EU-Vorgaben und Rahmenbedingungen der Programmperiode 2014–2020 realistisch zu planen und rechtzeitig die entsprechende Vorsorge zu treffen, gegebenenfalls auch unter Inanspruchnahme von Mitteln der Technischen Hilfe. Er verwies in diesem

³⁵ Die Prüfstelle (tschechisches Ministerium für Finanzen und Ministerium für Regionalentwicklung) und die Prüfbehörde kooperierten im Rahmen der gemeinsamen Finanzprüfergruppe, die im Einklang mit den EU-Vorgaben und der bilateralen Absichtserklärung (siehe TZ 8) im März 2009 eingerichtet wurde.

³⁶ siehe Reihe Bund 2009/1 „Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIIA Österreich–Ungarn“; Reihe Bund 2009/4 „Internes Verwaltungs- und Kontrollsystem Operationelles Programm Burgenland“; Reihe Bund 2013/11 „EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften“

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

Zusammenhang auch auf seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 31 zu den Ressourcen der FLC-Stellen.

- 33.3 *Das BKA merkte in seiner Stellungnahme an, dass die verspätete Abgabe des Jahreskontrollberichts einerseits auf die Ressourcenengpässe zurückzuführen gewesen sei, andererseits hätten fehlende Prüfunterlagen bei den Vor-Ort-Kontrollen den Berichtserstellungsprozess deutlich verzögert.*

Zur Feststellung des RH, die Prüfbehörde habe die für ihre Zwecke reservierten Mittel der Technischen Hilfe nicht in Anspruch genommen, bemerkte das BKA, dass die Prüfbehörde die Mittel der Technischen Hilfe für die externe Unterstützung durch Wirtschaftsprüfungskanzleien nütze. Allerdings habe sie das Bundesvergabegesetz zu beachten, so dass sie im Jahr 2012 (als eine Mitarbeiterin ausfiel) nicht ohne weiteres externe Prüfer beauftragen habe können.

Die Prüfbehörde habe auch bei der Auslagerung von Prüfungstätigkeiten mittels eigener Qualitätssicherungsmaßnahmen die Einhaltung der Standards und Regeln durch die externen Prüfer zu gewährleisten. Sie habe dabei eine Leitlinie³⁷ der Europäischen Kommission zu beachten und müsse über die entsprechenden Ressourcen für die Überwachung und Begleitung verfügen.

Die Prüfbehörde benötige aufgrund von Vorgaben der Verwaltungsbehörde für einen Antrag im Rahmen der Technischen Hilfe zwingend einen Projektpartner (aus der Tschechischen Republik), obwohl die konkreten Prüfungshandlungen lediglich österreichische Partner und Stellen betreffen. Dieser Umstand verkompliziere die Beantragung und Abwicklung von Projekten der Technischen Hilfe ungemein. In der Programmperiode 2014–2020 beabsichtige die Prüfbehörde ebenfalls, Mittel der Technischen Hilfe in Anspruch zu nehmen, die – aus Sicht des BKA – für Prüfungen der Prüfbehörde in Österreich ohne Verwendungseinschränkung einsetzbar sein sollten.

- 33.4 Der RH entgegnete dem BKA, dass er den Ressourcenmangel der Prüfbehörde seit dem Jahr 2009 wiederholte Male kritisch aufgezeigt hatte. Laut vorliegenden Monitoring-Daten nahm die Prüfbehörde bis Ende 2013 keine Mittel der Technischen Hilfe aus dem ETZ-Programm AT-CZ in Anspruch, dagegen finanzierten z.B. die FLC-Stellen Niederösterreich und Wien ihre Ausgaben (insbesondere für externes Personal) zum Teil aus – jeweils mit tschechischen Partnern eingereich-

³⁷ COCOF Leitlinie 09/0002/01-EN der Europäischen Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik vom 23. Februar 2009: Guidance Note on the Concept of Reliance on the Work of other Auditors

Akteure auf Programmebene

ten – Technische Hilfe-Projekten. Die Argumentation des BKA – eine Verstärkung der Ressourcen der Prüfbehörde durch externe Prüfer sei schwierig, weil die Prüfbehörde u.a. die EU-rechtlich geforderte Qualitätssicherung mangels Ressourcen nicht gewährleisten könne – erachtete der RH für wenig zielführend im Sinne einer Problemlösung. Der RH bekräftigte daher mit Nachdruck seine Empfehlung an das BKA, die Funktionsfähigkeit der Prüfbehörde gemäß 15a-Vereinbarung sicherzustellen.

34.1 (1) In ihrem verspätet vorgelegten Jahreskontrollbericht 2012 zum Ausgabenjahr 2011 stellte die Prüfbehörde eine Fehlerquote von 4,35 % fest (EU-Vorgabe: maximal 2 %). Diese war v.a. auf Fehler (u.a. Vergabemängel, nicht deklarierte Einnahmen, nicht nachvollziehbare Personalkosten) in zwei Teilprojekten zurückzuführen, die in der Zuständigkeit der FLC-Stelle Niederösterreich lagen.

(2) Die Europäische Kommission schloss daraus auf eine unzureichende Qualität der Ausgabenbestätigungen der FLC-Prüfer und erachtete maßgebliche EU-Vorgaben als nicht erfüllt.³⁸ Ferner beurteilte sie die Verfahren der Bescheinigungsbehörde – auf Basis eines Systemberichts der Prüfbehörde – als mangelhaft.

Im August 2013 teilte sie Österreich daher mit, dass die im März 2013 – wegen verspäteter Vorlage des Jahreskontrollberichts 2012 – erfolgte Aussetzung der Zwischenzahlungen (siehe TZ 33) für das ETZ-Programm AT-CZ weiter aufrecht bliebe. Sie forderte die österreichischen Behörden auf, binnen zwei Monaten Stellung zu nehmen, die von den Programmbehörden zu ergreifenden Maßnahmen in einem Aktionsplan zu beschreiben und finanzielle Korrekturen vorzunehmen.

(3) Im November 2012 informierte die Verwaltungsbehörde den Begleitausschuss über die voraussichtlich erhöhte Fehlerquote und einen daher zu erstellenden Aktionsplan. Ab dem Frühjahr 2013 veranlasste sie Maßnahmen u.a. zur Verbesserung der FLC-Kontrollen sowie zur Aufschlüsselung der Kostenpositionen in Förderanträgen (siehe TZ 31). Den schriftlichen Aktionsplan der Verwaltungsbehörde vom Oktober 2013 bewertete die Prüfbehörde als angemessen und übermittelte ihn, gemeinsam mit Angaben zur geänderten Prüfstrategie der Bescheinigungsbehörde, an die Europäische Kommission.

³⁸ Art. 58 lit. c Allg. SF-VO: Verfahren, mit denen die Richtigkeit und Ordnungsmäßigkeit der im Rahmen der operationellen Programme geltend gemachten Ausgaben sichergestellt wird, sowie Art. 15 und 16 EFRE-VO: die Verwaltungsbehörde vergewissert sich, dass die Ausgaben aller an einem Vorhaben beteiligten Begünstigten durch die FLC-Prüfer bestätigt wurden.



Akteure auf Programmebene



**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

(4) Die Verwaltungsbehörde ermittelte im Rahmen ihres Aktionsplans eine Pauschalfinanzkorrektur in Höhe von 2,45 % des im Jahr 2011 zertifizierten Ausgabenbetrags. Der vom Land Niederösterreich zu tragende Korrekturbetrag belief sich auf insgesamt rd. 258.000 EUR, davon EFRE-Mittel in Höhe von rd. 203.000 EUR, die dem Programmkonto gutzuschreiben waren.

(5) Im Februar 2014 – rund ein Jahr nach Aussetzung der Zahlungen – teilte die Europäische Kommission Österreich mit, dass die Bedingungen für die Wiederaufnahme der Zahlungen an das ETZ-Programm AT-CZ nunmehr erfüllt waren.

- 34.2 Der RH hielt fest, dass die Europäische Kommission – infolge der von der Prüfbehörde festgestellten Fehlerquote bzw. Mängel des Verwaltungs- und Kontrollsystems – ihre Zahlungen für das ETZ-Programm AT-CZ von März 2013 bis März 2014 aussetzte, was mit gravierenden Folgen für die Liquidität des ETZ-Programms AT-CZ (siehe TZ 13) sowie zahlreicher Projektträger verbunden war (siehe TZ 16).

Der RH hielt kritisch fest, dass die in der Folge z.B. im Rahmen von Aktionsplänen zu veranlassenden Maßnahmen für die Programmbehörden und andere Akteure einen in Summe beträchtlichen Mehraufwand darstellten und dass das Land Niederösterreich überdies eine Pauschalfinanzkorrektur von über 200.000 EUR zu tragen hatte. In Abwägung der Risiken sowie der direkten und indirekten Folgekosten von Mängeln im Verwaltungs- und Kontrollsystem empfahl der RH dem BKA und den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, der Qualifizierung der in der EU-Förderabwicklung tätigen Mitarbeiter besonderes Augenmerk zu widmen. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Empfehlungen in TZ 31 zu den Ressourcen der FLC-Stellen.

- 34.3 (1) *Laut Stellungnahme des BKA sei die Verwaltungsbehörde erst nach Vorliegen des Jahreskontrollberichts und schriftlicher Aufforderung der Europäischen Kommission tätig geworden, obwohl sie bei den Vor-Ort-Kontrollen anwesend gewesen sei und Kenntnis von den Problemen bzw. Anforderungen der Europäischen Kommission erhalten habe.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien bereits fachspezifische Schulungsmaßnahmen zur laufenden Qualifizierung der im Verwaltungs- und Kontrollsystem tätigen Mitarbeiter veranlasst worden.*

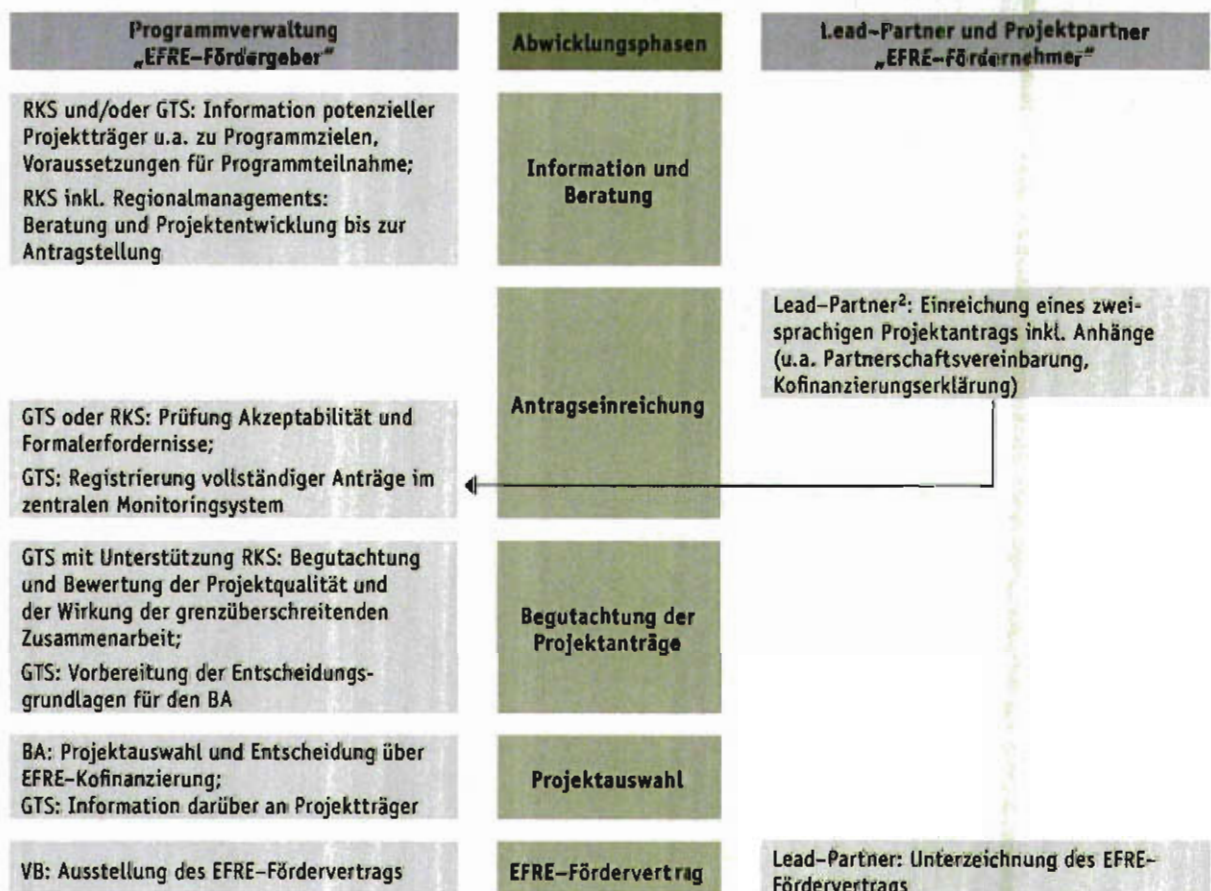
(3) *Das Land Wien sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.*

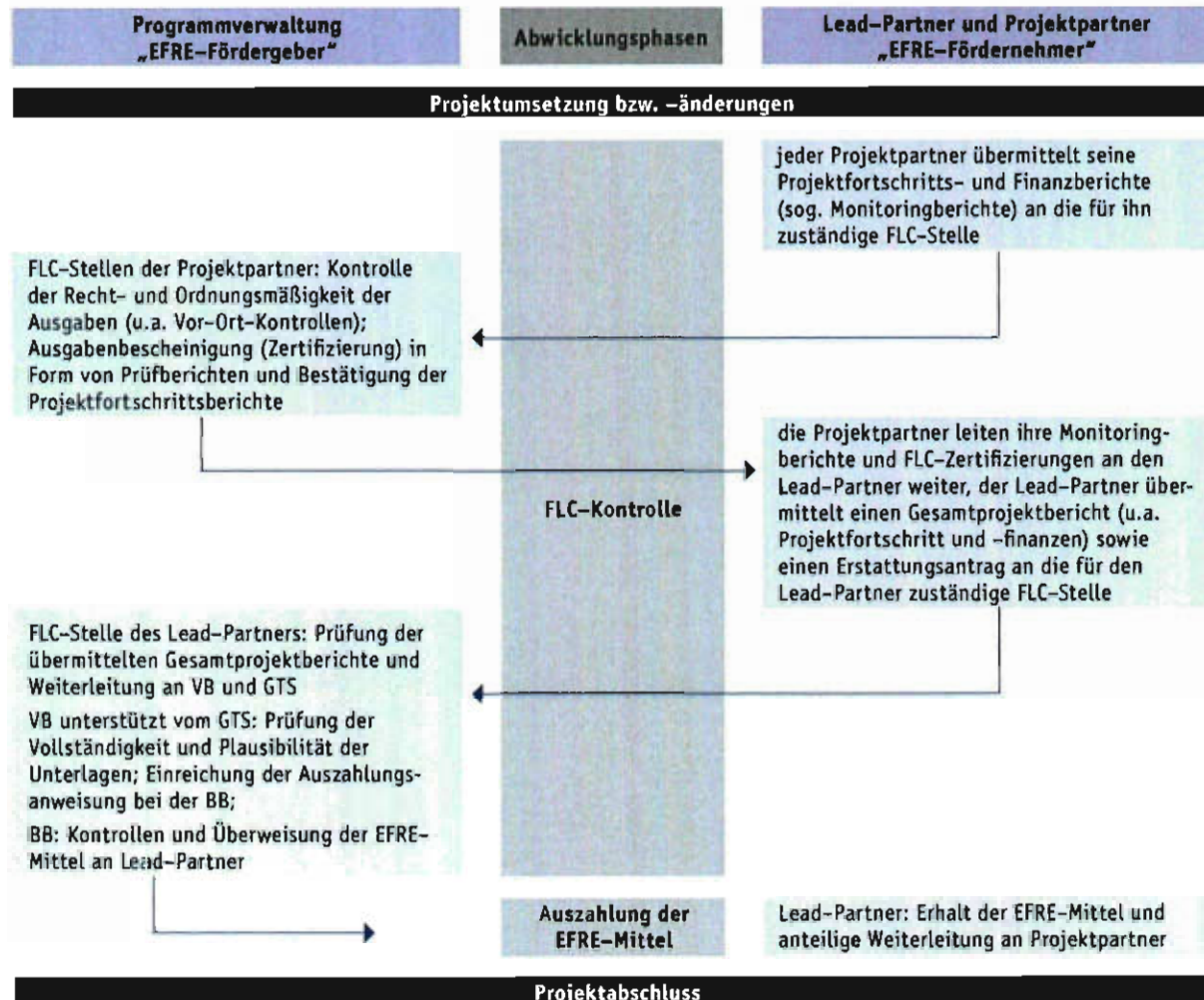
Projektdurchführung

Allgemeines

35.1 Die Umsetzung der Projekte im ETZ-Programm AT-CZ folgte dem typischen Ablaufschema von Förderungen, wenngleich mit fragmentierten Zuständigkeiten, wie nachstehende Abbildung zeigt: Auf Seiten des EFRE-Fördergebers nahmen einerseits supranationale Programmstellen (Verwaltungsbehörde (VB), Gemeinsames Technisches Sekretariat (GTS), Bescheinigungsbehörde (BB), Begleitausschuss (BA)) sowie auf nationaler Ebene angesiedelte Stellen (Regionale Koordinierungsstellen (RKS), FLC-Stellen) bestimmte Aufgaben wahr; auf Seiten des EFRE-Fördernehmers trug der Lead-Partner Verantwortung für die inhaltliche und finanzielle Koordination der Projektabwicklung.

Abbildung 9: Schematische Darstellung der Projektphasen im ETZ-Programm AT-CZ¹



Fortsetzung: Schematische Darstellung der Projektphasen im ETZ-Programm AT-CZ¹

- BA = Begleitausschuss
 BB = Bescheinigungsbehörde
 FLC = First Level Control
 GTS = Gemeinsames Technisches Sekretariat
 RKS = Regionale Koordinierungsstelle
 VB = Verwaltungsbehörde

¹ Auf tschechischer Seite sind fallweise weitere Stellen involviert.

² Die Projektpartner bestimmen jeweils einen federführenden Projektpartner zum Projektkoordinator.

Quelle: ETZ-Programm AT-CZ; Darstellung: RH

35.2 Der RH hielt fest, dass sich der Prozess der Projektdurchführung im ETZ-Programm AT-CZ aufgrund der Anzahl an involvierten Stellen, mehrerer Projektphasen mit Berichts- und Kontrollpflichten sowie grenzüberschreitender Koordinierungserfordernisse komplex und aufwändig gestaltete und insbesondere an die koordinierenden Lead-Partner hohe Anforderungen stellte.

Projektdurchführung

Information und Beratung

36.1 (1) Die Mobilisierung, Information, Beratung und Begleitung potenzieller Interessenten bzw. Projektträger erfolgte auf österreichischer Seite durch die Regionalen Koordinierungsstellen, die sich dabei auf intermediäre ETZ-Projekte³⁹ der Regionalmanagements stützten (siehe TZ 17 und 50). Letztere boten u.a. auch Leistungen für Gruppen (z.B. Seminare, Round Table-Gespräche) und einzelne Projektträger zur Unterstützung der Netzwerkbildung und Projektentwicklung an. Die Entwicklung strategischer Projekte für den gemeinsamen Grenzraum gelang lt. einer Pilot-Studie aus dem Jahr 2010⁴⁰ dennoch kaum (siehe TZ 9), ebenso kamen nur in wenigen Themenbereichen – etwa für Straßenverkehrsprojekte – grenzübergreifend abgestimmte Konzepte mit gemeinsamen Kriterien zustande.

(2) Die Programm-Homepage stellte Unterlagen für Antragsteller, u.a. ein laufend aktualisiertes Handbuch, zur Verfügung. Obwohl ein großer Teil der Antragsteller über Erfahrung – etwa aus der Umsetzung von Folgeprojekten oder parallelen Projekten in mehreren Programmen – verfügte (siehe TZ 15), bestand aus Sicht der Regionalen Koordinierungsstellen weiterhin ein hoher Bedarf an Beratung und Anleitung. Aus Sicht von FLC-Stellen mangelte es zum Teil an gezielter Beratung zur Projektabrechnung (siehe TZ 31).

Nachstehende Tabelle stellt Leistungen und Ressourcen im Bereich der Information, Beratung und Projektentwicklung in Relation zu jenen der FLC-Stellen dar:

³⁹ zwischengeschaltete Projekte für Information, Beratung, Projektentwicklung und Netzwerkbildung bzw. zur Programmentwicklung und Strategiefindung; dienen der Unterstützung der ETZ-zuständigen Landesstellen (v.a. der Regionalen Koordinierungsstellen) sowie der Interessenten und Antragsteller

⁴⁰ vergleiche Operational aspects of cross-programme cooperation in Central and South-Eastern Europe, INTERACT Programme Secretariat, June 2010

„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**Tabelle 14: Zuordnung von finanziellen und personellen Ressourcen nach Akteuren auf österreichischer Seite, Verantwortung und Tätigkeiten**

Akteure bzw. Ressourcen im Rahmen intermediärer ETZ-Projekte	Leistungen, Tätigkeiten	Verantwortung lt. EU-Recht	gewidmete Ressourcen ³		Qualifikation
			in Mio. EUR	in VZÄ	
Projekt RECOM CZ-AT 2007-2013 (NÖ), Projekte Euregio OÖ – Südböhmen 2007-2013	Öffentlichkeitsarbeit, Information, Beratung von Projektträgern, Netzwerkbildung ¹	nein	2,3	4,3	überwiegend Akademiker
Regionale Koordinierungsstellen (TZ 30)	Öffentlichkeitsarbeit, Beratung von Projektträgern, Begutachtung von Förderanträgen ²	zum Teil, Begutachtung mittels Checklisten	1,4	2,7	überwiegend Akademiker
FLC-Stellen (TZ 31)	Kontrolle der Projektabrechnungen auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit	ja, Dokumentationspflicht	1,0	3,7	überwiegend Maturanten

¹ zur Unterstützung der Regionalen Koordinierungsstellen und der Projektträger

² in Ergänzung zum bzw. Unterstützung des Gemeinsamen Technischen Sekretariats

³ vertraglich bewilligte Kosten (Personal- und Sachaufwand); Kalkulation der Personalkosten der Regionalen Koordinierungsstellen und FLC-Stellen auf Basis der Plankosten (50.000 EUR Jahresplankosten pro Akademiker bzw. 40.000 EUR pro Nicht-Akademiker) und Angaben zu den durchschnittlichen VZÄ

Quellen: Programmdokumente; Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems; ERP-Fonds, Datenstand 31. Dezember 2013; Unterlagen der überprüften Stellen; Berechnung und Darstellung: RH

Der Umfang der eingesetzten finanziellen Ressourcen stand in einem umgekehrt proportionalen Verhältnis zu der mit den jeweiligen Leistungen und Tätigkeiten verbundenen EU-rechtlichen Verantwortung.

36.2 Der RH hielt kritisch fest, dass auf österreichischer Seite – im Vorfeld der Antragstellung – für Information, Beratung, Projektentwicklung und Netzwerkbildung in Summe beträchtliche Ressourcen u.a. der Regionalen Koordinierungsstellen sowie der Regionalmanagements Niederösterreich und Oberösterreich anfielen, obwohl ein großer Teil der häufig landeseigenen bzw. landesnahen Antragsteller Projekterfahrung hatte und daher von Lerneffekten auszugehen war. Die auf Landesebene eingesetzten Ressourcen zur Projektdurchführung standen nicht im Einklang mit der, mit einzelnen Tätigkeiten verbundenen EU-rechtlichen Verantwortung. Trotz des hohen Aufwands mangelte es an strategischen Projekten und gezielter Beratung zur Projektabrechnung, lag die Beteiligung privater Projektträger in allen überprüften Ländern deutlich unter 30 % (siehe TZ 15) und war die weitere Nutzung von Projektergebnissen (z.B. Materialien für den Fremdsprachenunterricht) mangels Know-how-Transfers innerhalb der Verwaltung nicht gesichert (siehe TZ 53).

Projektdurchführung

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, die zur Projektdurchführung eingesetzten Ressourcen – unter Berücksichtigung von Lerneffekten der Projektträger – nach Umfang und Zweck zu analysieren und anzupassen, etwa mit Bezug auf die Entwicklung strategischer Projekte, höhere Beteiligung privater Projektträger, raschere Durchführung der FLC-Kontrollen oder den verbesserten verwaltungsinternen Know-how-Transfer in der Projektumsetzung, um die weitere Nutzung von Projektergebnissen zu sichern.

36.3 (1) *Das Land Niederösterreich teilte mit, dass eine Analyse und Anpassung der eingesetzten Ressourcen nach Umfang und Zweck bereits erfolgt sei. Mit 1. Jänner 2014 habe das Land die Betreuung von Projekten in den grenzüberschreitenden Programmen in die Phasen Projektentwicklung und -beratung mit Zuständigkeit Regionale Koordinierungsstelle sowie in die Phase der Projektumsetzung und Kontrolle mit Zuständigkeit der ETZ-internen Services geteilt.*

(2) Das Land Wien sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.

Antragseinreichung

37.1 (1) Der Projektantrag bildete – als Spezifizierung des Vertragsgegenstands – einen integralen Bestandteil des EFRE-Fördervertrags.

(2) Die Regionalen Koordinierungsstellen bzw. das Gemeinsame Technische Sekretariat nahmen Projektanträge, für die das ETZ-Programm AT-CZ Musterformulare zur Verfügung stellte, laufend entgegen. Die zweisprachigen Anträge enthielten weitgehend identische Darstellungen der Meilensteine des Gesamtprojekts bzw. der einzelnen Teilprojekte. Sie umfassten⁴¹ zwischen etwa 50 Seiten (zwei Projektpartner) und 120 Seiten (acht Projektpartner). Leistungsbeschreibungen, Projektbudgets und Kostenpositionen waren häufig zu wenig detailliert ausgeführt. Dies erschwerte den FLC-Stellen in der Folge die Zuordnung und Kontrolle der Projektabrechnungen (vgl. TZ 31). Beispielsweise waren die Plankosten der bei vielen ETZ-Projekten vorgesehenen Projekt-Websites häufig unter Sammelpositionen etwa für „Kommunikation, Publizität“ subsumiert (siehe TZ 53).

(3) Die Verwaltungsbehörde forderte die Regionalen Koordinierungsstellen im Rahmen ihres Aktionsplans vom Herbst 2013 (siehe TZ 34) auf, die Projektanträge noch laufender ETZ-Projekte kritisch zu überprüfen und erforderlichenfalls zu präzisieren. Im Oktober 2013 meldeten die Länder Niederösterreich und Wien in mehreren Fällen Präzisierungen der Budgets. Das Land Oberösterreich sah keinen Handlungsbedarf.

⁴¹ ohne Anhänge (u.a. Partnerschaftvereinbarung, Kofinanzierungszusagen, Detailbudgets je Projektpartner)



Projektdurchführung



**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

37.2 Der RH bemerkte kritisch, dass die zweisprachigen Förderanträge, je nach Anzahl der Projektpartner, bis zu 120 Seiten mit weitgehend identischen Darstellungen des Gesamtprojekts bzw. der einzelnen Teilprojekte umfassten, wogegen die Leistungsbeschreibungen und Projektbudgets häufig einen zu geringen Grad an Detaillierung aufwiesen, der den FLC-Stellen in der Folge die Kontrolle der Projektabrechnungen erschwerte.

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, den Antragstellern ausreichend detaillierte Antragsunterlagen abzuverlangen, weil die Qualität des Projektantrags – zugleich integraler Bestandteil des EFRE-Fördervertrags – eine effiziente und rasche Durchführung der FLC-Kontrollen begünstigt. Er empfahl weiters dem Land Niederösterreich als Verwaltungsbehörde, das Musterformular für ETZ-Projektanträge durch Vermeidung redundanter Beschreibungen zu verschlanken, den Detaillierungsgrad der Leistungsbeschreibungen, Projektbudgets und Kostenpositionen jedoch zu erhöhen.

37.3 (1) *Die Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien sagten die Umsetzung der Empfehlung, den Antragstellern ausreichend detaillierte Antragsunterlagen abzuverlangen, zu.*

(2) Das Land Niederösterreich bemerkte ferner, dass das Musterformular für ETZ-Projektanträge verschlankt würde. Für die Programmperiode 2014–2020 kämen europaweit abgestimmte „Harmonised Implementation Tools (HIT)“⁴² zur Anwendung. Dies werde zur Vereinfachung und Entlastung beitragen.

Begutachtung der
Projektanträge

38.1 (1) Gemäß EU-Vorgabe⁴³ verantwortete die Verwaltungsbehörde die Durchführung des Programms im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung (siehe TZ 28). Demnach waren die EU-Mittel „sparsam, wirtschaftlich und wirksam“⁴⁴ zu verwenden. Die damit gebotene Überprüfung der sachlichen und betraglichen Angemessenheit von Förderprojekten umfasste die Ex-ante-Begutachtung der lt. Förderantrag geplanten Projektausgaben sowie die spätere Kontrolle der laut Projektabrechnung tatsächlich getätigten Ausgaben.

⁴² Harmonisierte Umsetzungs-Tools, z.B. ein elektronisches Monitoringsystem (vgl. Stellungnahme des BKA zu TZ 45)

⁴³ Allg. SF-VO Art. 60

⁴⁴ siehe Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, Art. 27, sowie – grundsätzlich unverändert – Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012, Art. 30

Projektdurchführung

(2) Die Verwaltungsbehörde und das Gemeinsame Technische Sekretariat verantworteten gemäß den Programmdokumenten den gesamten Prozess der Begutachtung vor der Projektauswahl und Bewilligung durch den Begleitausschuss. Die Regionalen Koordinierungsstellen unterstützten das Gemeinsame Technische Sekretariat bei der Projektbewertung und Überprüfung der Förderanträge anhand der Kriterien der programmspezifischen Checklisten (siehe TZ 40) auf

- die Einhaltung der regionalen Strategien und die Erfüllung organisatorischer, rechtlicher, technischer und wirtschaftlicher Voraussetzungen sowie die zu erwartenden Projektergebnisse sowie
- die Qualität, grenzübergreifende Kooperation und grenzübergreifende Wirkung des beantragten Projekts.

Bei der Kostenabrechnung überprüften sie die sachliche Richtigkeit der jeweils vorzulegenden Projektfortschrittsberichte.

Nachstehende Tabelle illustriert die Unterstützung des Gemeinsamen Technischen Sekretariats (GTS) durch die Regionalen Koordinierungsstellen (RKS) bei der Antragsprüfung:

Tabelle 15: Begutachtung der Förderanträge im ETZ-Programm AT-CZ 2007–2013

Zuständigkeit	Phasen der Begutachtung	Begutachtungskriterien	
		Anzahl	Fokus der Begutachtung
RKS und/oder GTS	Formalerfordernisse	5	Einhaltung formaler Vorgaben, Vollständigkeit des Projektantrags
GTS oder RKS	Akzeptabilität	18	Kohärenz des Antrags mit nationalen und EU-rechtlichen Bestimmungen bzw. Zielen (u.a. Beihilferecht)
		4	Projekthalt des Gesamtprojekts
GTS gestützt auf Expertise der RKS	Qualität des Gesamtprojekts und der Teilprojekte	2	je Teilprojekt: – ökonomische Aspekte
		2	– Machbarkeit
		1	– Nachhaltigkeit
		1	– regionale Relevanz
RKS aus regionaler und GTS aus Programmperspektive	grenzübergreifende Wirkung	4	grenzübergreifende Wirkung des Projekts
nur GTS	grenzübergreifende Kooperation	4	Qualität bzw. Intensität der grenzübergreifenden Zusammenarbeit; jeweils drei Ausprägungen

Quellen: ETZ-Programm; Programmgängung; Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems; Internes Handbuch des Gemeinsamen Technischen Sekretariats; Darstellung: RH

Je nach Begutachtungsphase lagen die Zuständigkeiten teils überlappend oder wahlweise, teils einander unterstützend, ergänzend oder auch ausschließlich beim Gemeinsamen Technischen Sekretariat bzw. bei den Regionalen Koordinierungsstellen. In einzelnen Programmdokumenten fanden sich hinsichtlich dieser Zuständigkeiten Widersprüche (siehe auch TZ 19).

(3) Die Begutachtung der Qualität der Projekte erfolgte mittels Punktevergabe für einzelne Kriterien. Die Mitarbeiter der Regionalen Koordinierungsstellen trugen die Punkte – jeweils für ihre regionalen Teilprojekte – in standardisierte Checklisten ein und dokumentierten so die Ergebnisse ihrer Begutachtung mit fallweise kurzen Anmerkungen und Unterschrift. Ein Arbeitsbehelf zur Übersetzung qualitativer Merkmale der beantragten Projekte in Bewertungspunkte und damit eine Gewähr für eine möglichst objektive Punktevergabe lag nicht vor. Die Beurteilung unterlag daher in hohem Maße dem subjektiven Ermessen der jeweiligen Begutachter. Allfällige Zweitbegutachtungen im Sinne des Vier-Augen-Prinzips konnte der RH bei den von ihm analysierten Projekten in den drei überprüften Ländern nicht nachvollziehen.

Projektdurchführung

(4) Zur Begutachtung des thematisch breiten Spektrums an ETZ-Projekten sollten die Regionalen Koordinierungsstellen gemäß den Programmdokumenten bei Bedarf auch verwaltungsinterne Fachabteilungen beiziehen. Die Einholung der Fachexpertise von Landes- oder Bundesstellen durch die Regionalen Koordinierungsstellen erfolgte in den vom RH analysierten Fällen ohne aktenmäßige Dokumentation. Aus Sicht der Regionalen Koordinierungsstellen erachteten sich Landesfachabteilungen häufig als für ETZ-Projekte nicht zuständig, auf Ebene des Bundes waren, z.B. für ein Universitätsprojekt in Oberösterreich, keine Ansprechpartner zu finden.

(5) Auch die im Hinblick auf die Haftung der Länder und das Risiko von Finanzkorrekturen (siehe TZ 34) gebotene Information der Dienstvorgesetzten bzw. der jeweils zuständigen politischen Verantwortungs-träger – vor der Projektauswahl und EFRE-Mittelbewilligung durch den Begleitausschuss – entzog sich mangels landesinterner, aktenmäßiger Dokumentation – außer in Oberösterreich – weitgehend der Nachvollziehbarkeit.

Nationale Förderungen erfolgten auf Basis von Förderrichtlinien oder Einzelentscheidungen, z.B. Landesregierungs- oder Gemeinderatsbeschlüssen. Letztere waren in Niederösterreich ab einem Betrag von 80.000 EUR, in Oberösterreich ab 20.000 EUR und in Wien ab 13.600 EUR einzuholen⁴⁵. Die EFRE-Beträge für österreichische ETZ-Projektteile beliefen sich im Durchschnitt auf rd. 207.000 EUR (siehe TZ 13 und 15); bei den jeweils größten Projekten auf rd. 2 Mio. EUR (Wien), rd. 1,3 Mio. EUR (Niederösterreich) bzw. rd. 1,1 Mio. EUR (Oberösterreich).

(6) Der RH stellte zur landesinternen Antragsprüfung bzw. Willensbildung über ETZ-Projektanträge im Vorfeld der Projektauswahl und Bewilligung durch den Begleitausschuss anhand der von ihm analysierten Projektunterlagen der überprüften Länder Folgendes fest:

- In Niederösterreich kam zu Programmbeginn ein landesinternes Standardverfahren für die Bewertung der Qualität der Projektanträge durch die Fachabteilungen des Landes und die Regionalmanagements zur Anwendung. Auf dieser Basis gab ein Fachbeirat – erstmals im Mai 2008, zuletzt im November 2008 – Empfehlungen für den Begleitausschuss ab. In der Folge stand es den Fachabteilungen frei, zu Projektanträgen Stellung zu nehmen. Der RH konnte die Einholung verwaltungsinterner Expertise sowie die Information

⁴⁵ Wertgrenzen mit Stand April 2014

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

von Vorgesetzten bzw. politischen Verantwortungsträgern mangels landesinterner Dokumentation nicht nachvollziehen.

- In Oberösterreich löste jeder einlangende Förderantrag einen Aktenlauf inkl. Aktenzahl aus. Die Dokumentation erlaubte eine teilweise, wenngleich nicht durchgängige Nachvollziehbarkeit der im Vorfeld des Begleitausschusses veranlassten Begutachtungsschritte (z.B. Stellungnahme eines Bundesministeriums, Information des zuständigen Landesrats). Zum Förderantrag einer Universität konnte das Land keinen Ansprechpartner auf Ebene des Bundes identifizieren.
- In Wien gab es keinen Standardprozess, der für jeden Förderantrag die Begutachtungsschritte (Beziehung von Fachabteilungen zur Beurteilung inhaltlicher und budgetärer Fragen, die landesinterne Willensbildung vor Einbringung in den Begleitausschuss) in nachvollziehbarer Form vorzeichnete. Zu den vom RH analysierten Projekten existierte, abgesehen von einigen internen E-Mails und handschriftlichen Notizen, diesbezüglich keine aktenmäßige Dokumentation.

(7) Benötigte ein Antragsteller eine nationale Kofinanzierung, so begutachtete die betreffende Landes- oder Bundesförderstelle auch den EFRE-Förderantrag. Im Fokus standen dabei vorrangig die nationalen Fördermittel, deren Betrag häufig nur einen Bruchteil der EFRE-Mittel ausmachte. Bei „quasi-öffentlichen“ und „öffentlichen“ Antragstellern (häufig landesnahen Institutionen), die die nationale Kofinanzierung in Form von Eigenmitteln beibringen konnten (siehe TZ 15), beschränkte sich die Begutachtung oft auf eine telefonische oder gesprächsweise Abklärung der Projektrelevanz.

38.2 (1) Der RH kritisierte mit Nachdruck, dass die internen Verfahren der Begutachtung von ETZ-Projektanträgen, v.a. in den Ländern Niederösterreich und Wien, nicht den Erfordernissen genügten, die für vergleichbare nationale Förderprojekte gegolten hätten, und noch weniger jenen, die im Hinblick auf die mit ETZ-Projekten einhergehenden Landeshaftungen bzw. das Risiko allfälliger Finanzkorrekturen bestanden.

Im Einzelnen kritisierte er v.a., dass die Einholung wie auch die Bereitstellung verwaltungsinterner Expertise bei der Begutachtung von ETZ-Projektanträgen nach subjektivem Ermessen der Sachbearbeiter und weitgehend ohne Dokumentation erfolgte und dass sich überdies auch die Beachtung des Vier-Augen-Prinzips sowie die Information von Dienstvorgesetzten bzw. der jeweils zuständigen politischen Verantwortungsträger mangels interner aktenmäßiger Dokumentation der Nachvollziehbarkeit weitgehend entzog. Der RH betonte, dass natio-

Projektdurchführung

nale Förderungen in Niederösterreich bereits ab 80.000 EUR, in Oberösterreich ab 20.000 EUR und in Wien ab 13.600 EUR. Beschlüsse der Landesregierungen bzw. des Gemeinderats erforderten, während die Übernahme der Haftung für ETZ-Teilprojekte mit einem österreichischen EFRE-Anteil von durchschnittlich rd. 207.000 EUR – größte Projekte: rd. 2 Mio. EUR (Wien), rd. 1,3 Mio. EUR (Niederösterreich) bzw. rd. 1,1 Mio. EUR (Oberösterreich) – weitgehend formlos und ohne nachvollziehbare landesinterne Willensbildung erfolgte.

Aus Sicht des RH bestand die Gefahr eines gravierenden landesinternen Verwaltungs- bzw. Verantwortungsdefizits insbesondere bei ETZ-Projekten „quasi-öffentlicher“ Projektträger, die ihre Projektanträge direkt beim Gemeinsamen Technischen Sekretariat einreichten und die geforderte nationale Kofinanzierung – ohne Antrag auf Landes- oder Bundesförderungen – durch Eigenmittel aufbringen konnten. In diesen Fällen war eine Genehmigung von EFRE-Mitteln durch den Begleitausschuss – und in der Folge das Entstehen einer Landeshaftung – de facto ohne vorherige landesinterne Willensbildung und Information der politischen Entscheidungsträger jedenfalls nicht auszuschließen.

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich und Wien, ETZ-Projektanträge – wegen der damit verbundenen Landeshaftungen – auch landesintern nach der Höhe des Betrags und Art des Projekts angemessen zu begutachten, wobei die Bewertungsmaßstäbe, die allfällige Beiziehung von Fachabteilungen und die – ab bestimmten Wertgrenzen allenfalls vorzusehende – Befassung übergeordneter Dienststellen bzw. politischer Verantwortungsträger zu dokumentieren wären.

(2) Mit Bezug auf das in den Programmdokumenten vorgesehene Verfahren bemängelte der RH die – je nach Begutachtungsphase – überlappenden, wahlweisen, komplementären oder alleinigen Zuständigkeiten des Gemeinsamen Technischen Sekretariats bzw. der Regionalen Koordinierungsstellen sowie das Fehlen eines Arbeitsbehelfs zur Bewertung mittels Punktevergabe. Die Beurteilung unterlag daher in hohem Maße dem subjektiven Ermessen der jeweiligen Begutachter.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich als Verwaltungsbehörde sowie den Ländern Oberösterreich und Wien, das Zusammenwirken und die jeweilige Verantwortung des Gemeinsamen Technischen Sekretariats und der Regionalen Koordinierungsstellen bei der Antragsbegutachtung eindeutig und verbindlich zu regeln sowie zur Gewährleistung einer möglichst objektiven Punktevergabe einen entsprechenden Arbeitsbehelf zu erstellen.

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

38.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die Empfehlung, ETZ-Projektanträge landesintern zu begutachten, in der Programmperiode 2007–2013 aufgrund des Prinzips der Finanzierung durch öffentliche Mittel und die Einbindung der Fachabteilungen umgesetzt worden. Eine obligatorische Beteiligung von Fachabteilungen bei der Begutachtung werde geprüft. Die Befassung übergeordneter Dienststellen bzw. der politischen Verantwortungsträger erfolge nach den Organisationsvorschriften. Das Zusammenwirken des Gemeinsamen Technischen Sekretariats und der Regionalen Koordinierungsstellen bei der Antragsbegutachtung werde im Verwaltungs- und Kontrollsystem für die Programmperiode 2014–2020 geregelt.*

(2) Das Land Wien teilte mit, die landesinterne Begutachtung von ETZ-Projektanträgen standardisieren und die aktenmäßige Dokumentation des Verfahrens und der Kommunikation mit Fachdienststellen und Experten verbessern zu wollen. Ebenso werde die Empfehlung, die Aufgabenteilung zwischen Gemeinsamem Technischem Sekretariat und Regionalen Koordinierungsstellen bei der Antragsbegutachtung klar zu regeln, aufgegriffen. Das Land werde sich im Zuge der Programmierung für eine Verbesserung der dafür notwendigen technischen Dokumente durch die Programmbehörde einsetzen.

38.4 Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass das Prinzip der öffentlichen Finanzierung für sich genommen noch keine Antragsbegutachtung gewährleistete, weil Projektanträge unter bestimmten Voraussetzungen de facto ohne vorherige landesinterne Begutachtung zur Genehmigung in den Begleitausschuss gelangen konnten. Der RH hielt daher seine Empfehlung, ETZ-Projekte angemessen und nachvollziehbar zu begutachten, aufrecht.

39.1 (1) Die Begutachtung der Projektanträge umfasste auch die Prüfung der beihilfenrechtlichen Relevanz anhand einer Checkliste. Bei den vom RH näher analysierten Projekten (siehe TZ 1) hatten die Regionalen Koordinierungsstellen bzw. das Gemeinsame Technische Sekretariat das Vorliegen einer Beihilfe verneint, wiewohl die Checklisten zu einzelnen, z.B. touristischen Projekten Anhaltspunkte vermerkten, die zu vertieften Prüfungen Anlass gegeben hätten.

(2) Die Regionale Koordinierungsstelle Oberösterreich klärte beihilfenrechtliche Bedenken für bestimmte Arten von ETZ-Projekten proaktiv ab und schloss – nachdem diese den beihilfenrechtlichen Tatbestand erfüllten – deren künftige Förderung aus. Bei einem bereits bewilligten Projekt im ETZ-Programm AT-CZ kürzte die FLC-Stelle

Projektdurchführung

Oberösterreich die abgerechneten Kosten wegen der beihilfenrechtlich relevanten Bewerbung von Einzelbetrieben.

- 39.2 (1) Der RH stellte fest, dass die Förderung bestimmter Projekte – unbeschadet der Ausrichtung des ETZ-Programms AT-CZ auf vorwiegend „öffentliche“ bzw. „quasi-öffentliche“ Projektträger (siehe TZ 15) – der Gewährung einer Beihilfe gleichkommen konnte, womit das Risiko der Rückzahlung nicht genehmigter Beihilfen bestand. Der RH bemerkte kritisch, dass im Rahmen der Projektbegutachtung zum Teil keine tiefergehenden Prüfungen auf beihilfenrechtliche Relevanz erfolgten. Er bewertete positiv, dass das Land Oberösterreich beihilfenrechtliche Fragen proaktiv klärte und Schlussfolgerungen zur Richtigstellung bzw. Verhinderung künftiger Probleme zog.

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich und Wien, bei der Projektbegutachtung verstärkt auch auf die allfällige beihilfenrechtliche Relevanz der Förderung von ETZ-Projekten zu achten und bei Bedarf die Expertise von Fachabteilungen bzw. professionellen Förderstellen beizuziehen.

- 39.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde eine verstärkte Beachtung der beihilfenrechtlichen Relevanz von ETZ-Projekten – nach den jeweiligen Programmregelungen – erfolgen.*

(2) Das Land Wien sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.

Projektauswahl

- 40.1 (1) Die Festlegung der Kriterien für die Projektauswahl sowie die Auswahl der zu fördernden Projekte oblag gemäß EU-Vorgabe dem Begleitausschuss. Die Mitglieder des Begleitausschusses erhielten vor den jährlich zwei bis drei Sitzungen jeweils Zusammenfassungen der Projektanträge und Begutachtungen. Vertreter des Gemeinsamen Technischen Sekretariats oder der jeweiligen Regionalen Koordinierungsstelle stellten die Projekte vor.

(2) Die Vertreter der Regionalen Koordinierungsstellen nahmen an allen 14 Begleitausschuss-Sitzungen (Stand Ende 2013) teil, jene der Bundesministerien an drei bis acht Sitzungen. Einzelne Begleitausschüsse erreichten das Anwesenheitsquorum nur knapp. Im Mai 2012 setzte der Begleitausschuss in seiner Geschäftsordnung das Quorum von zwei Drittel auf die Hälfte der stimmberechtigten Mitglieder jedes Mitgliedstaats herab.

„Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“

(3) Von 259 Projektanträgen (Stand Ende 2013) lehnte der Begleitausschuss 31 (rd. 12 %) ab und genehmigte 135 (rd. 52 %) ohne sowie weitere 72 (rd. 28 %) mit Auflagen. Die restlichen 21 (rd. 8 %) Anträge wurden zurückgezogen oder nach Zurückstellung nicht mehr vorgelegt. Bei etwa der Hälfte der Projektanträge mit Auflagen kürzte der Begleitausschuss die Projektbudgets bzw. den EFRE-Fördersatz. Weitere Auflagen betrafen z.B. die Vorlage von Baugenehmigungen vor Abschluss des EFRE-Fördervertrags, jährliche Projektfortschrittsberichte oder die Einbindung strategischer Partner in ein Projekt.

40.2 Der RH bemerkte kritisch, dass die Regionalen Koordinierungsstellen die Projektanträge im Begleitausschuss vorstellten sowie über die von ihnen zuvor begutachteten Anträge auch abstimmten und verwies dazu auf seine diesbezüglichen Ausführungen in TZ 23. Er stellte weiters fest, dass der Begleitausschuss etwa 28 % der Projektanträge mit Auflagen genehmigte, wobei er in etwa der Hälfte der Fälle die Projektbudgets kürzte oder den EFRE-Fördersatz herabsetzte.

41.1 Die Information der Landesregierungen bzw. der politischen Entscheidungsträger über die vom Begleitausschuss genehmigten Projekte und insbesondere über die damit de facto eingegangenen Landeshaftungen erfolgte unterschiedlich (siehe auch TZ 30):

- Die Verwaltungsbehörde brachte der Niederösterreichischen Landesregierung die im Begleitausschuss genehmigten Projektanträge mit näheren Angaben zu niederösterreichischen Projektbeteiligungen unregelmäßig – zuletzt im Jahr 2011 – zur Kenntnis. In der Folge wurde lt. Auskunft der Verwaltungsbehörde vereinbart, nach der letzten Projektauswahl-Sitzung der Programmperiode 2007–2013 im Frühjahr 2014 eine vollständige Bilanz zu ziehen.
- Die Regionale Koordinierungsstelle Oberösterreich erstellte für die im Begleitausschuss genehmigten Projekte mit oberösterreichischer Beteiligung jeweils einen Amtsvortrag an die Landesregierung zur Beschlussfassung. Dieser enthielt u.a. Angaben zum genehmigten EFRE-Betrag, zur Zuständigkeit der FLC-Stelle und zur Übernahme einer Ausfallhaftung für die EU-Mittel. Der Oberösterreichische Landtag hatte die Landesregierung ermächtigt, ab dem Jahr 2009 im Rahmen der jährlichen Beschlussfassung zum Voranschlag Ausfallhaftungen für den Anteil oberösterreichischer ETZ-Projektpartner an den EFRE-Mitteln von maximal 250.000 EUR zuzusagen. Ab dem Jahr 2012 wies das Land Oberösterreich den Stand der kumulierten offenen Haftungen aus diesem Titel im Rahmen der jährlichen Rechnungsabschlüsse aus.

Projektdurchführung

- Die Regionale Koordinierungsstelle Wien hatte kein formales Verfahren, um die Wiener Landesregierung über die Projektgenehmigungen im Begleitausschuss – v.a. Projekte mit Beteiligung von Wiener Projektträgern – zu informieren.

41.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Information der Landesregierung bzw. der politischen Entscheidungsträger in Niederösterreich und Wien über die im Begleitausschuss genehmigten Projekte – und die damit eingegangenen Haftungen – in Niederösterreich unregelmäßig erfolgte bzw. in Wien gänzlich unterblieb.

Er beurteilte die formelle Übernahme von Ausfallhaftungen für die genehmigten EFRE-Mittelanteile oberösterreichischer Projektpartner und deren Ausweis im jährlichen Rechnungsabschluss des Landes Oberösterreich im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der damit eingegangenen Verpflichtungen des Landes als zweckmäßig und vorbildlich.

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich und Wien, die Landesregierungen bzw. politischen Entscheidungsträger über die im Begleitausschuss genehmigten Projekte in der Verantwortung der Finanzkontrolle des Landes, v.a. über die Höhe der genehmigten EFRE-Mittel und die damit verbundene Haftung, zu informieren, wobei die Haftung – in Anlehnung an die Vorgangsweise des Landes Oberösterreich – auch im Rahmen der jährlichen Rechnungsabschlüsse ausgewiesen werden sollte.

41.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich erfolge die Information der Landesregierung bzw. der politischen Entscheidungsträger über die jährlichen Berichte an den Niederösterreichischen Landtag. Der Ausweis der Haftungen im Rahmen des jährlichen Rechnungsabschlusses werde geprüft.*

(2) *Das Land Wien teilte mit, dass die Information der übergeordneten Stellen über die genehmigten ETZ-Projekte und den finanziellen Genehmigungs- und Ausschöpfungsstand in regelmäßigen Abständen erfolge. Die Empfehlung, darüber hinaus auch die Landesregierung über die im Begleitausschuss genehmigten Projekte in der Verantwortung der Finanzkontrolle des Landes Wien und die damit verbundene Haftung zu informieren, werde aufgegriffen.*

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

41.4 Der RH bemerkte zur Stellungnahme des Landes Niederösterreich, dass die Mitgliedstaaten aufgrund der Fiskal-Rahmenrichtlinie der EU⁴⁶ für alle Teilsektoren des Staates Informationen über Eventualverbindlichkeiten zu veröffentlichen haben und bekräftigte daher seine Empfehlung, die für ETZ-Projekte eingegangenen Haftungen transparent auszuweisen.

EFRE-Fördervertrag

42.1 Gemäß EU-Vorgabe war die Verwaltungsbehörde ermächtigt, EFRE-Förderverträge abzuschließen bzw. die Durchführungsmodalitäten für jedes Vorhaben „in einer Vereinbarung mit dem federführenden Begünstigten“ festzulegen.

Die Förderverträge verwiesen unter „§ 1 Gegenstand“ auf den jeweils als Anlage und integralen Vertragsbestandteil beigeschlossenen Förderantrag (siehe TZ 37) und enthielten neben der maximalen Höhe der EFRE-Mittel verbindliche Finanzierungspläne (siehe TZ 37).

Die Förderverträge benannten die für jeden einzelnen Projektpartner jeweils zuständige FLC-Stelle. Mit Abschluss des Fördervertrags übernahm diese zunächst die Kontrollverantwortung für die Ausgaben des Projektpartners. Nach der Erstattung dieser Ausgaben aus EFRE-Mitteln trug das betreffende Land die Ausfallhaftung für allfällig zu Unrecht ausbezahlte, beim Projektträger nicht wieder einziehbare EFRE-Mittel.

42.2 Der RH bemerkte, dass mit der Integration der Förderanträge in den EFRE-Fördervertrag auch allfällig unzulängliche Leistungsbeschreibungen, Projektbudgets und die dazugehörigen Kostenpositionen integraler Vertragsbestandteil wurden und verwies auf seine diesbezüglichen Empfehlungen in TZ 37. Ferner hielt der RH fest, dass die programmteilnehmenden Länder – jeweils für ihre Projektträger – mit dem Abschluss des Fördervertrags jedenfalls die Kontrollzuständigkeit und in weiterer Folge auch das potenzielle Ausfallrisiko übernahmen.

 First Level Control
(FLC)

43.1 (1) Die Projektträger hatten die Projektdurchführung – v.a. im Hinblick auf die Förderfähigkeit der von ihnen getätigten Ausgaben und deren Abrechnungskontrolle durch die FLC – gemäß Fördervertrag und Projektantrag zu dokumentieren. Dies umfasste u.a. die Projektzeiten pro Mitarbeiter mit Stundennachweis und Tätigkeitsbeschreibung, Nachweise über die Einhaltung der wirtschaftlichen Haushaltsführung bei Beschaffungsvorgängen (z.B. Vergleichsangebote) sowie über die geleisteten Zahlungen. Die Aufbewahrungsfrist für die Ori-

⁴⁶ Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten

Projektdurchführung

ginal-Papierbelege endete sieben Jahre nach Programmabschluss (Jahr 2022).

(2) Aus Sicht von Projektträgern war die Aufbereitung der Projektabrechnungen aufwändig und stand oft in keinem angemessenen Verhältnis zum Ausgabenbetrag. Projektträger, deren Buchhaltung auf elektronische Prozesse (gescannte bzw. elektronische Belege) abstellte, mussten ETZ-Projektbelege parallel in Papierform aufbewahren.

43.2 Der RH stellte fest, dass den Projektträgern für den Nachweis der Förderfähigkeit von Ausgaben erheblicher Dokumentationsaufwand entstand. Er empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, im Zuge der Anpassung der Förderfähigkeitsregeln (siehe TZ 20) – zumindest für den österreichischen Teil des ETZ-Programms AT-CZ – die Möglichkeit zur Vereinfachung der Kostenabrechnung durch die Anwendung von Pauschalen vorzusehen.

43.3 (1) *Die Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien teilten mit, die Empfehlung werde – zumindest den österreichischen Teil betreffend – aufgegriffen.*

(2) *Das Land Oberösterreich bemerkte ferner, dass die Installierung von Pauschalsätzen nach den EU-Bestimmungen der Periode 2007–2013 aufwändig gewesen sei, in der Periode 2014–2020 hingegen einfacher werde.*

Auszahlung der EFRE-Mittel

44.1 Die Erstattung von Projektausgaben aus EFRE-Mitteln setzte Ausgabenbescheinigungen der FLC-Stellen über die Zwischenabrechnungen aller Projektpartner voraus. Lagen alle Bescheinigungen einer Berichtsperiode vor, konnte der Lead-Partner einen Erstattungsantrag stellen. Die Frist bis zur Auszahlung der EFRE-Mittel betrug mehrere Monate und hing u.a. von folgenden Faktoren ab:

- Einhaltung der vertraglich fixierten Berichts- und Abrechnungstermine durch alle Projektpartner,
- Einreichung gut aufbereiteter und vollständiger Abrechnungunterlagen,
- ausreichende Kapazitäten der für die jeweiligen Projektpartner zuständigen FLC-Stellen zur Prüfung und Bescheinigung der abgerechneten Kosten binnen drei Monaten,



Projektdurchführung



„Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“

- zeitgerechte Prüfung des Erstattungsantrags des Lead-Partners durch das Gemeinsame Technische Sekretariat bzw. die Bescheinigungsbehörde.

44.2 Der RH hielt fest, dass die Frist bis zur Erstattung von Projektausgaben aus EFRE-Mitteln von mehreren Faktoren abhing, auf die der Lead-Partner bzw. die einzelnen Projektträger bei grenzübergreifenden Kooperationsprojekten nur beschränkt oder keinen Einfluss nehmen konnten. Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 31 bzw. TZ 19, wonach die den FLC-Stellen vorgelagerten Prozessphasen im Hinblick auf Optimierungspotenziale zu analysieren sowie die Funktionsfähigkeit der FLC-Stellen erforderlichenfalls durch die Umschichtung von Ressourcen sicherzustellen wäre.

Governance insgesamt

Supranationale
Strukturen und
Verantwortung des
Mitgliedstaats

45.1 (1) Die finanzielle Abwicklung der EFRE-Mittel für grenzübergreifende ETZ-Programme erfolgte im Wege der geteilten Mittelverwaltung. Dabei delegierte die Europäische Kommission den Haushaltsvollzug an die Mitgliedstaaten und vergewisserte sich, dass die Mitgliedstaaten die EU-Mittel recht- und ordnungsgemäß sowie im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung gemäß Haushaltsordnung verwendeten.⁴⁷ In ihrer Aufsichtsfunktion verfügte die Europäische Kommission auch über Sanktionsmechanismen.

(2) Als Anstoß zur vertieften Kooperation sahen die EU-Vorschriften ab 2007 die Zuständigkeit gemeinsamer bzw. supranationaler Programmstellen (v.a. Begleitausschuss, Verwaltungsbehörde, Gemeinsames Technisches Sekretariat) für Teile der ETZ-Förderabwicklung (Projektauswahl, Bewilligung der EFRE-Mittel, Abschluss der EFRE-Förderverträge) vor. Die Verantwortung für die Kontrolle der EFRE-Mittel sowie die Haftung gegenüber dem EU-Haushalt verblieben dagegen bei den einzelnen Mitgliedstaaten (siehe TZ 31).

(3) Aus österreichischer Sicht führte dieser auf die Überwindung nationalstaatlicher Kooperationshemmnisse abzielende Ansatz der EU zu einem „Hybridsystem“ aus mitgliedstaatlicher Verantwortung und genuin grenzüberschreitendem Charakter, welches lt. österreichischer Stellungnahme vom Februar 2011 zum 5. Kohäsionsbericht der Europäischen Kommission die Umsetzung der ETZ-Programme erschwerte: „Verwaltungsbehörden, Mitgliedstaaten und Lead-Partner können die ihnen jeweils zugewiesene Verantwortung nur mit unvertretbar hohem

⁴⁷ vergleiche Erwägungsgrund 28 der Allg. SF-VO

Governance insgesamt

Koordinationsaufwand und mit beträchtlichen finanziellen und juristischen Risiken wahrnehmen.“⁴⁸

Österreich sprach sich daher im Vorfeld der Programmperiode 2014–2020 für einen eigenen ETZ-Rechtsrahmen aus. Dieser wurde mit der ETZ-Verordnung 2013 verwirklicht, ohne jedoch das Mischsystem aus mitgliedstaatlicher Verantwortung und supranationalen Programmstrukturen grundlegend zu verändern (siehe Anhang).

- 45.2 Der RH hielt fest, dass die EU-Vorschriften für ETZ-Programme in der Periode 2007–2013 als Anstoß zur verstärkten grenzübergreifenden Kooperation ein Mischsystem aus gemeinsamen supranationalen Programmstrukturen und mitgliedstaatlicher Verantwortung vorgeben, welches auch für die Programmperiode 2014–2020 Geltung hat. Er betonte, dass mit dem Vorliegen des EU-rechtlichen Rahmens für grenzübergreifende ETZ-Programme der Periode 2014–2020 die nationalen Stellen im eigenen Wirkungsbereich geeignete Vorkehrungen zur Minimierung allfälliger Risiken zu treffen hatten und verwies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen in TZ 30, wonach bei der Umsetzung von Projekten im Rahmen des ETZ-Programms AT-CZ 2007–2013 landesinterne Verwaltungsdefizite bestanden.

Der RH empfahl dem BKA und den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, im Wege einer nationalen ETZ-Verfahrensrichtlinie zu gewährleisten, dass für ETZ-Projekte – vor der Projektauswahl durch den Begleitausschuss – Mindeststandards einer nachvollziehbaren, objektiven Antragsprüfung und landesinternen Willensbildung zur Anwendung gelangen, die auch für vergleichbare nationale Förderprojekte Geltung hätten. Beispielsweise wären in einer ETZ-Verfahrensrichtlinie zu regeln: Zuständigkeit, Aufgaben und Verfahren der Regionalen Koordinierungsstellen (TZ 30), Mindeststandards der landesinternen Begutachtung unter Beiziehung von Fachabteilungen der Länder und des Bundes (TZ 38), die Beauftragung anderer FLC-Stellen im Falle landeseigener Projekte zum Ausschluss von Interessenkonflikten (TZ 25), die formelle Übernahme der Ausfallhaftung für ETZ-Projekte (TZ 41), Pflichten der Projektträger und allfällige Sanktionen bei Säumigkeit (TZ 31).

⁴⁸ vergleiche Österreichische Raumordnungskonferenz, Beschluss vom 15. Februar 2011: Österreichische Stellungnahme zu den Schlussfolgerungen der Europäischen Kommission zum „5. Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt“ (5. Kohäsionsbericht) vom 9. November 2010, S. 8 f.

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

45.3 (1) Laut Stellungnahme des BKA erachte es eine eigene nationale Verfahrensrichtlinie für die ETZ-Programme 2014–2020 für nicht zielführend. Eine Überregulierung in dem bereits komplexen Regelwerk – aus nationalen und regionalen Rechtsvorschriften der beteiligten Mitgliedstaaten und EU-Verordnungen – wäre möglichst zu vermeiden.

Aus Sicht des BKA wäre jedoch zu prüfen, ob in der 15a-Vereinbarung auch für ETZ-Projekte der Grundsatz der Einhaltung der Mindeststandards des jeweiligen nationalen Wirkungsbereichs (Antragsprüfung, Projektauswahl, Haftung) verankert werden sollte. Programmspezifische Besonderheiten wären gegebenenfalls im Rahmen der Beschreibung des jeweiligen Verwaltungs- und Kontrollsystems festzulegen.

Das BKA verwies im Hinblick auf allgemeine Verfahren und Standards für ETZ-Programme zudem auf die im ETZ-INTERACT II-Programm erarbeiteten europaweiten „Harmonised Implementation Tools – HIT“, deren Einsatz das BKA für ETZ-Programme 2014–2020 mit österreichischer Beteiligung empfehle. Beispielsweise solle ein elektronisches Monitoringsystem (eMS) von der Projektantragstellung bis zu den Projektabrechnungen inkl. Kontrolle und Dokumentation der Projektprüfung eine nachvollziehbare Umsetzung der ETZ-Programme sicherstellen.

Das BKA hielt ferner grundsätzlich fest, dass das für EU-Kooperationsprogramme kennzeichnende Mischsystem aus mitgliedstaatlicher Verantwortung und supranationalen Strukturen Regelungsdefizite und Rechtsunsicherheiten mit sich bringe, die auf nationaler Ebene im Grunde nicht behoben werden könnten. Dies würde vielmehr, wie vom BKA auf EU-Ebene wiederholt gefordert, eine genuin europäische Lösung erfordern, die mit der ETZ-Verordnung für die Programmperiode 2014–2020 jedoch nicht erzielt worden sei.

(2) Die Länder Niederösterreich und Wien verwiesen auf ihre Stellungnahmen zu TZ 24 und 25, TZ 30 und 31 sowie TZ 38 und 41.

45.4 Der RH erwiderte dem BKA, dass in der fragmentierten ETZ-Abwicklung (siehe TZ 19, Tabelle 10) – trotz des komplexen Regelwerks und potenzieller Überregulierung – auch Regelungslücken bestanden, v.a. bei der Antragsbegutachtung (siehe TZ 38), bei der Übernahme der Ausfallshaftungen für ETZ-Projekte (siehe TZ 41) sowie mit Bezug auf den Ausschluss von Interessenkonflikten (siehe TZ 25). Die Behebung dieser Defizite könnte – analog zu den nationalen Förderfähigkeitsregeln – in Form einer Selbstbindung der zuständigen österreichischen Stellen erfolgen. Der RH merkte ferner an, dass etwaige Anpassungen im Verlauf der Programmdauer in einer nationalen ETZ-Verfahrens-

Governance insgesamt

richtlinie einfacher wären als in der 15a-Vereinbarung und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Rolle des BKA

46.1 (1) Das BKA als EFRE-zuständiges Ressort formulierte sein Ziel zum EFRE-Globalbudget im Bundesvoranschlag 2013 wie folgt: „Die Programme des Europäischen Regionalfonds in Österreich werden ordnungsgemäß und effizient gemanagt.“ Die EFRE-Mittel für ETZ-Programme wurden jedoch nicht im Bundeshaushalt vereinnahmt, sondern von der Europäischen Kommission direkt an die für ETZ-Programme jeweils einzurichtenden Konten überwiesen.

In der Programmperiode 2007–2013 nahm das BKA neben seinen programmübergreifenden Koordinierungsaufgaben auch operative Aufgaben in einzelnen Programmen wahr, u.a. die Funktionen der Bescheinigungsbehörde und der Prüfbehörde im ETZ-Programm AT-CZ. Die Funktion der Verwaltungsbehörde gab das BKA im Jahr 2007 an das Land Niederösterreich ab. Im Rahmen einer Besprechung im Oktober 2013 über Eckpunkte des österreichischen Verwaltungs- und Kontrollsystems für ETZ-Programme in der Periode 2014–2020 definierte das BKA seine künftige Rolle im Rahmen der grenzüberschreitenden ETZ-Programme wie folgt:

- Pflege bilateraler Kontakte auf nationaler Ebene sowie Koordination und Vertretung der ETZ-Programme insgesamt,
- Wahrnehmung der Funktion als fondskorrespondierendes Ressort für den EFRE,
- Teilnahme an der ÖROK Arbeitsgruppe CBC (siehe TZ 47) sowie Einbringung von Anliegen und Unterstützungsangeboten des BKA im Rahmen dieser Arbeitsgruppe,
- Wahrnehmung der Funktion der Prüfbehörde für mehrere ETZ-Programme, u.a. für das ETZ-Programm AT-CZ,
- Übergabe der Funktion der Bescheinigungsbehörde an die betreffenden Länder („Regionalisierung“) – für das ETZ-Programm AT-CZ an Niederösterreich (siehe TZ 32),
- beratende Rolle in den Begleitausschüssen der ETZ-Programme.

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

(2) Einige Ländervertreter von ETZ-Programmen befürchteten infolge dieser Regionalisierung ein Auseinanderdriften der ETZ-Programmbehörden und befürworteten in bestimmten Fragen – etwa Koordination der FLC-Stellen – eine stärkere Rolle des BKA, oder alternativ dazu ein stärkeres Gewicht der ÖROK als koordinierendes Gremium. Andere dagegen erachteten den bestehenden Erfahrungs- und Informationsaustausch im Rahmen der ÖROK für ausreichend.

- 46.2** Aus Sicht des RH stand das BKA als fondskorrespondierendes Ressort für den EFRE sowie aufgrund seiner Koordinationsaufgaben gemäß Bundesministeriengesetz an der Schnittstelle zwischen EU- und nationalem System und trug daher in besonderem Maße Verantwortung für entsprechende Rahmenbedingungen zur ordnungsgemäßen und effizienten ETZ-Umsetzung in Österreich. Der RH erachtete – unter der Voraussetzung einer geordneten Übergabe bzw. Übernahme der ETZ-Bescheinigungsbehörden-Funktion (siehe TZ 32) – eine verstärkte programmübergreifende bzw. horizontale Koordinierung der EFRE-Umsetzung in Österreich durch das BKA für grundsätzlich vorteilhaft.

Er sah ferner in der ÖROK als gemeinsame Bund-Länder-Plattform eine grundsätzlich geeignete Struktur für die operative Umsetzung der ETZ-Programme in Österreich, betonte allerdings die Notwendigkeit der Steuerung der ÖROK durch Bund und Länder und verwies dazu auch auf seine diesbezüglichen Empfehlungen an das BKA in TZ 19.

Der RH empfahl dem BKA, im Rahmen seiner EFRE-Zuständigkeit an der Erarbeitung einer ETZ-Verfahrensrichtlinie (siehe TZ 45) mitzuwirken und dabei der Harmonisierung sowie insbesondere Vereinfachung der nationalen Verfahren und Standards der ETZ-Umsetzung besonderes Augenmerk zu widmen.

- 46.3** (1) Das BKA teilte in seiner Stellungnahme mit, es werde seine Koordinationsfunktion bei allen ETZ-Programmen mit österreichischer Beteiligung als „EFRE-fondskorrespondierendes Ressort“ unter Nutzung der ÖROK-Arbeitsgruppe ETZ – wie im RH-Bericht angeführt – wahrnehmen.

(2) Das Land Oberösterreich bemerkte, dass es die Bereitschaft des BKA, die Funktion der Prüfbehörde, u.a. für das ETZ-Programm AT-CZ, wiederum zu übernehmen, begrüße und die Mitwirkung des BKA an der Erarbeitung einer ETZ-Verfahrensrichtlinie befürworte.

Governance insgesamt

- ÖROK-Arbeitsgruppe ETZ
- 47.1 (1) Die Koordination österreichischer Akteure in grenzübergreifenden ETZ-Programmen erfolgte ab Ende 2011 in einer ständigen ÖROK-Arbeitsgruppe. Vorrangige Aufgaben dieser Arbeitsgruppe, die sich zwei- bis viermal pro Jahr treffen sollte, waren:
- die Abstimmung von Positionen zur Rolle der grenzüberschreitenden ETZ-Programme in der österreichischen Regionalpolitik und Lösungsvorschläge mit Empfehlungscharakter,
 - Erfahrungsaustausch und Abstimmung über technisch-administrative Fragen der Programm- und Projektumsetzung (z.B. Anwendung des EU-Beihilfenrechts und des Vergaberechts in den ETZ-Programmen oder Vereinbarung von programmübergreifenden Abwicklungsprozessen für die Bundeskofinanzierung) sowie Erarbeitung von Lösungsvorschlägen mit Empfehlungscharakter gegenüber den einzelnen ETZ-Programmen bzw. Vereinbarungen mit Selbstbindungscharakter,
 - Unterstützung der Informationsflüsse in Österreich und zu europäischen Prozessen.
- (2) Die neun Bundesländer nahmen an der Kerngruppe jeweils mit einem stimmberechtigten Vertreter aus dem Kreis der Regionalen Koordinierungsstellen teil.
- (3) Der Bund und die Länder übertrugen der ÖROK für die Programmperiode 2014–2020 operative Aufgaben bei der Umsetzung der nationalen EFRE-Reformagenda sowie des künftig österreichweiten EFRE-Programms für Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (IWB-Programm)⁴⁹. Die EFRE-Reformagenda umfasste die Neuausrichtung und Anpassung national gestaltbarer, horizontaler Rahmenbedingungen für die Programmperiode 2014–2020. Im Hinblick auf gemeinsame Schnittmengen zwischen dem IWB-Programm und den grenzüberschreitenden ETZ-Programmen z.B. bei den Förderfähigkeitsregeln vereinbarten die damit befassten Arbeitsgruppen eine abgestimmte Vorgangsweise.
- 47.2 Der RH beurteilte die Koordination der ETZ-Umsetzung im Rahmen der ÖROK-Arbeitsgruppe ETZ als grundsätzlich zweckmäßig. Ebenso bewertete er die abgestimmte Vorgangsweise zur Neugestaltung und Anpassung der nationalen EFRE-Rahmenbedingungen als zweckmä-

⁴⁹ Nachfolgeprogramm der EFRE-Regionalprogramme (Phasing Out-Programm Burgenland 2007–2013 sowie acht Länderprogramme zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit 2007–2013)

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

ßig für eine Harmonisierung des Regelwerks unterschiedlicher EFRE-Programmtypen.

Der RH erachtete jedoch den Kreis der Teilnehmer der Arbeitsgruppe auf Seiten der Länder zu sehr auf Themen der EU-Förderagenden bzw. der ETZ-Programme im engeren Sinn ausgerichtet und zu wenig auf den im weiteren Sinn bestehenden Handlungsbedarf wie etwa das Haftungsrisiko der Länder. Er empfahl dem BKA sowie den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, im Rahmen der ÖROK-Arbeitsgruppe ETZ zu Beginn der Programmperiode 2014–2020 auch Themen, die die EU-rechtliche Haftung der Länder sowie Mindeststandards der landesinternen Verfahren der ETZ-Umsetzung betreffen, unter Beiziehung von Budget- und Haushaltsrechtsexperten der Länder zu behandeln und die Ergebnisse in einer ETZ-Verfahrensrichtlinie zu berücksichtigen.

47.3 Laut Stellungnahme des Landes Wien könne es die Empfehlung, auch weitergehende landesinterne Themen der EU-Förderagenden in der ÖROK-Arbeitsgruppe ETZ im Detail zu behandeln, nicht aufgreifen, da dies durch den Aufgabenbereich dieser Arbeitsgruppe nicht gedeckt sei. Im Rahmen der Arbeitsgruppe werde bereits die Möglichkeit gemeinsamer Förderfähigkeitsrichtlinien diskutiert, die allerdings sowohl mit den neuen ETZ-Vorgaben der EU als auch mit den Bestimmungen des am jeweiligen Programm beteiligten EU-Mitgliedstaats in Einklang zu bringen seien.

47.4 Der RH erwiderte dem Land Wien, dass das Mandat der ÖROK-Arbeitsgruppe ETZ auch die Behandlung technisch-administrativer Fragen der Programmumsetzung umfasste, etwa die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen mit Empfehlungscharakter gegenüber den einzelnen ETZ-Programmen bzw. Vereinbarungen mit Selbstbindungscharakter. Aus Sicht des RH erlaubte dies auch die Behandlung von Fragen der EU-rechtlichen Haftung der Länder sowie der Mindeststandards für landesinterne Verfahren der ETZ-Umsetzung. Die punktuelle Beiziehung von Länderexperten im Rahmen eines Erfahrungsaustauschs sollte die Grundlagen für diesbezügliche Lösungsvorschläge bzw. Empfehlungen verbessern.

Programmwirkung

Evaluierungskultur

48.1 (1) Evaluierungen sollten gemäß EU-Vorgabe die Qualität, Effizienz und Kohärenz des Mitteleinsatzes steigern sowie Strategie, Planung und Durchführung der Programme verbessern. Für ETZ-Programme hatten die beteiligten Mitgliedstaaten mindestens eine gemeinsame Ex-ante-Evaluierung durchzuführen.

(2) Der Begleitausschuss verzichtete im Jahr 2009 auf die Beauftragung einer Zwischenevaluierung des ETZ-Programms AT-CZ. Auf Initiative der Verwaltungsbehörde im Jahr 2010 nahm das ETZ-Programm AT-CZ an einer programmvergleichenden Pilot-Studie⁵⁰ teil. Ferner beteiligte sich der Begleitausschuss an einem Qualitätscoaching, das als begleitende Evaluierung die gemeinsame Entscheidungskultur sowie das Verständnis von „guten“ Kooperationsprojekten stärken sollte. Im Jahr 2012 berücksichtigte eine sozialwissenschaftliche Umfrage im Grenzgebiet – ebenfalls auf Initiative der Verwaltungsbehörde – programmrelevante Fragen, u.a. zur Bekanntheit von EU-Projekten in Grenzregionen. In einigen Fällen genehmigte der Begleitausschuss Projekte nur mit der Auflage, eine Evaluierung durchzuführen.

(3) Darüber hinaus gab es innerhalb des Programms bzw. auf Seite der beteiligten Bundesländer kaum Initiativen (z.B. Arbeitsgruppen), um im Sinne von Wirkungsorientierung und institutionellem Lernen aus den Daten und Erkenntnissen der laufenden Programmumsetzung Schlussfolgerungen für die weitere Umsetzung abzuleiten, etwa zu Teilaspekten der angewendeten Verfahren oder zur Eignung des Indikatorensystems.

48.2 Der RH bemängelte, dass Fragen der Evaluierung und Qualitätssicherung in der Programmumsetzung im Allgemeinen nur in dem von der EU vorgegebenen Mindestmaß Beachtung fanden. Er bewertete die von der Verwaltungsbehörde in den Jahren 2010 und 2012 gesetzten Initiativen als positiv und empfahl dem Land Niederösterreich als Verwaltungsbehörde, künftig verstärkt darauf hinzuwirken, dass die Programmumsetzung oder Teilaspekte der angewendeten Verfahren evaluiert und daraus Schlussfolgerungen für die weitere Umsetzung abgeleitet werden.

⁵⁰ siehe INTERACT Programme Secretariat, June 2010: Operational aspects of cross-programme cooperation in Central and South-Eastern Europe, Thematic aspects of cross-programme cooperation in Central and South-Eastern Europe



Programmwirkung



**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

48.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde die Verwaltungsbehörde die Empfehlung aufgreifen. Mit den Verordnungen für die Programmperiode 2014–2020 komme der Evaluierung verstärkte Aufmerksamkeit zu.*

Erkenntnisse aus
Evaluierungen mit
Bezug auf das ETZ-
Programm
AT-CZ 2007–2013

49.1 [1] Der Evaluierungsbericht aus dem Jahr 2005 zum Vorläuferprogramm INTERREG IIIA AT-CZ mit Empfehlungen für die Programmperiode 2007–2013 wies kritisch auf bestimmte Merkmale des österreichischen Abwicklungssystems für grenzüberschreitende EU-Programme der Periode 2000–2006 hin, die auch die Umsetzung des ETZ-Programms AT-CZ 2007–2013 prägten. Dazu zählten insbesondere:

- Das Rollenverständnis der zuständigen Stellen und regionalen Organisationen (Regionalmanagements) als Mentoren, Initiatoren und Berater vor Antragseinreichung (siehe TZ 37): In den Partnerländern, u.a. in der Tschechischen Republik, richteten die zuständigen Stellen ihren Fokus in dieser Phase stärker auf Finanzierungsberatung sowie Projektbegutachtung und achteten auf eine strikte Trennung von finanzierenden und beratenden Rollen.
- Die Finanzierung der Projektentwicklung aus Mitteln des Programms im Wege der Regionalmanagements (siehe dazu TZ 17, 26 und 37): Auf österreichischer Seite standen in der Periode 2000–2006 für Projektentwicklung im Durchschnitt mehr als sechs Personenmonate zur Verfügung, in der Tschechischen Republik erfolgte keine Finanzierung aus dem Programm und standen für Projektentwicklung deutlich weniger Ressourcen zur Verfügung.
- Das Fehlen einer kritischen Außensicht (siehe TZ 24, 37 und 38): Die in Projektentwicklung und Vorbegutachtung involvierten Stellen in Österreich hatten starkes Interesse an der Genehmigung der zuvor beratenen und begleiteten Projekte, eine kritische Beurteilung der (technischen) Projektqualität erfolgte kaum, die Rolle „des Kritikers“ fiel – spät im Prozess der Projektabwicklung – dem Gemeinsamen Technischen Sekretariat, der Verwaltungsbehörde bzw. den Partnerländern zu.

[2] Aus den im Herbst 2010 präsentierten Ergebnissen der vergleichenden Pilot-Studie, an der sich das ETZ-Programm AT-CZ gemeinsam mit elf weiteren ETZ-Programmen beteiligte, zogen die Programmpartner lt. Umsetzungsbericht 2010 zwei Schlussfolgerungen:

Programmwirkung

- für die verbleibende Programmlaufzeit 2007–2013 sollte das Gemeinsame Technische Sekretariat für eine transparentere Kommunikation der Ergebnisse der Begleitausschüsse sorgen und
- für die Periode 2014–2020 sollte im Zuge der Programmierung eine Diskussion über die Verbesserung der Verfahren der Antragsbegutachtung und der Projektauswahl geführt werden.

(3) Der Begleitausschuss genehmigte das auf Projektberatung und -entwicklung ausgerichtete ETZ-Projekt RECOM CZ-AT (siehe TZ 26) mit der Auflage einer externen, unabhängigen Evaluierung der Ziele, Maßnahmen, Outputs und Resultate des Projekts bis 2010. Die vom Projektträger selbst beauftragte Evaluierung wies u.a. auf fehlende interne Standards für Beratungen hin sowie auf Abgrenzungsprobleme zu den Regionalen Koordinierungsstellen und Regionalmanagements, auf den zu geringen Innovationsgrad und eine zu wenig proaktive und strategische Projektentwicklung.

49.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass bereits eine Evaluierung im Vorfeld der Programmperiode 2007–2013 Schwächen in der österreichischen Programmumsetzung aufgezeigt hatte – insbesondere die einseitige Fokussierung auf beratende Funktionen und fehlende kritische Begutachtung der Projektqualität vor Projektgenehmigung –, aus der die überprüften Länder jedoch keine Schlussfolgerungen für die auf österreichischer Seite gestaltbaren Strukturen und Prozesse des ETZ-Programms AT-CZ 2007–2013 zogen.

(2) Der RH anerkannte, dass die Programmpartner sich mit den Ergebnissen der Pilot-Studie 2010 auseinandersetzten und aus dem festgestellten Handlungsbedarf für das ETZ-Programm AT-CZ konkrete Schlussfolgerungen zogen. Er kritisierte jedoch, dass eine Verbesserung der im Jahr 2010 als mangelhaft erkannten Verfahren der Antragsbegutachtung und Projektauswahl erst ab der Periode 2014–2020 in Aussicht genommen wurde.

Er betonte die Verantwortung der Verwaltungsbehörde gemäß Art. 60 der Allg. SF-VO für eine im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung stehende Programmumsetzung und empfahl dem Land Niederösterreich in seiner Funktion als Verwaltungsbehörde, künftig auf eine unverzügliche Behebung der im Verlauf der Programmumsetzung erkannten Schwächen in maßgeblichen Verfahren hinzuwirken.

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

(3) Der RH bemerkte zur Evaluierung des Projekts RECOM – mit Verweis auf die festgestellten Interessenkonflikte bei der vertraglichen Genehmigung dieses Projekts (siehe TZ 26) – kritisch, dass der Projektträger die vom Begleitausschuss auferlegte Evaluierung des Projekts selbst beauftragte, selbst dabei jedoch eine Reihe kritischer Punkte wie z.B. geringer Innovationsgrad und zu wenig strategische Projektentwicklung aufgezeigt wurden.

49.3 *Das Land Niederösterreich teilte mit, es nehme die Empfehlung zur Kenntnis.*

Ziele und Ergebnis-
indikatoren

50.1 Die Verwaltungsbehörde berichtete der Europäischen Kommission jährlich anhand von Indikatoren u.a. über die Qualität der Kooperation (Anzahl der Projekte, die zwei, drei bzw. vier Kooperationskriterien erfüllten) und die Fortschritte bei der Erreichung der angestrebten Zahl an Projekten in Themenbereichen (z.B. in den Bereichen Tourismus, Ausbildung sowie Risikoprävention).

Der Umsetzungsbericht 2012 ergab für den Zeitraum 2007 bis Ende 2012 u.a. folgendes Bild:

- 73 % der Projekte wiesen eine gemeinsame Finanzierung auf (siehe TZ 51). Laut Umsetzungsbericht 2012 übertraf dies die Erwartungen.
- Die angestrebte Zahl an Projekten konnte bis Ende 2012 nicht erreicht werden. Neun der 14 Indikatoren wiesen maximal die Hälfte, zum Teil weniger als ein Drittel der jeweiligen Zielwerte aus. Vor allem in den Bereichen Tourismus, Verkehr und Umwelt wurde die angestrebte Zahl an Projekten verfehlt, dagegen lag der Mittelverbrauch über dem Planwert von 420.000 EUR pro Projekt. Ursache dafür war lt. Umsetzungsbericht 2012, dass die mittlere Projektgröße – infolge der vielen Projekte mit gemeinsamer Finanzierung – um 35 % über dem Planwert lag.
- Die Umsetzung der wirtschafts- und innovationsbezogenen Aktivitäten verfehlte die Zielwerte sowohl nach der Zahl der Projekte wie auch nach den dafür geplanten EFRE-Mitteln.

50.2 Der RH hielt fest, dass in der Programmumsetzung die Zielindikatoren (Anzahl der Projekte) in Themenbereichen wie Tourismus, Verkehr und Umwelt verfehlt, die entsprechenden Planbudgets pro Projekt dagegen überschritten wurden. Er bemängelte die Aussagekraft der Indikatoren als gering und verwies bezüglich der Kooperationskriterien auf seine Ausführungen in TZ 51.

Programmwirkung

Kooperationsgehalt und Mehrwert von Projekten

51.1 (1) Der Mehrwert grenzüberschreitender Zusammenarbeit konnte in Evaluierungen im Allgemeinen anhand plausibler Fallbeispiele (Projekte) illustriert, jedoch – zum Teil mangels geeigneter Indikatoren – kaum quantifiziert werden. Als Maßstab für den Kooperationsgehalt von ETZ-Projekten dienten die EU-Vorgaben, wonach genehmigungsfähige Projekte mindestens zwei von vier Kooperationskriterien erfüllen mussten (siehe TZ 5).⁵¹

(2) Das Gemeinsame Technische Sekretariat begutachtete den Kooperationsgehalt (siehe TZ 38) anhand der vom Begleitausschuss genehmigten Bewertungsskala – je nach Intensität der Zusammenarbeit – mit fünf, drei oder null Punkten.

(3) Lag der Finanzierungsanteil an einem ETZ-Projekt in einem der beiden Mitgliedstaaten bei mindestens 30 % bis höchstens 70 %, so galt das Kooperationskriterium der gemeinsamen Finanzierung als erfüllt und das Projekt erhielt die Höchstzahl von fünf Punkten. Ab einem Anteil von unter 5 % erhielt das Projekt null Punkte. Letzteres galt allerdings auch für Projekte, die zur Erreichung eines bilateralen Nutzens keine gemeinsame Finanzierung benötigten, etwa ein Lückenschluss in einer Straßenverbindung, der nur in einem Mitgliedstaat hohe Investitionsausgaben erforderte.

51.2 Der RH hemerkte kritisch, dass die als Maßstab für die Kooperation stets positiv bewertete gemeinsame Finanzierung von ETZ-Projekten potenziell einen Anreiz zur Förderung von – nicht zwingend notwendigen – Projektteilen darstellte.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich als Verwaltungsbehörde, die Bewertungsskala des Kooperationskriteriums der gemeinsamen Finanzierung zu überarbeiten und das Kriterium nur im Falle der sachlichen Notwendigkeit positiv zu bewerten bzw. Projekte mit hohem bilateralem Nutzen, jedoch ohne gemeinsame Finanzierung, in der Bewertung nicht zwingend schlechter zu stellen gegenüber vergleichbaren Projekten mit gemeinsamer Finanzierung. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Feststellungen und Empfehlungen zur Projektbegutachtung (TZ 38).

51.3 *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Verwaltungsbehörde die Empfehlung zur Kenntnis nehme.*

⁵¹ gemeinsame Vorbereitung, gemeinsame Durchführung, gemeinsames Personal, gemeinsame Finanzierung

Projekt-Websites

52.1 (1) Bei 23 der vom RH ausgewählten 36 ETZ-Projekte diente die Förderung auch der Neueinrichtung bzw. Adaptierung einer Projekt-Website. Die Websites enthielten Informationen zum Projekt bzw. fungierten als Portale für spezifische Angebote (u.a. im Bereich Tourismus). Die von der Verwaltungsbehörde betriebene Programmseite verwies in der Rubrik „Erfolgreiche Projekte 2007–2013“ exemplarisch auf einige dieser Projekt-Websites.

(2) Von 13 bis Ende des Jahres 2013 abgeschlossenen ETZ-Projekten, die aus Fördermitteln Websites eingerichtet hatten, standen im Jänner 2014 noch drei Websites in Verwendung. Die übrigen zehn blieben nach Projektende – ohne Wartung der Inhalte, zum Teil ohne Hinweis auf den Projektabschluss – im Internet aufrufbar. Davon beschränkten sich einige auf die Projektbeschreibung zum Zeitpunkt des Förderantrags. Die Ergebnisse der Projekte, ihre weiterführende Nutzung und ihr Beitrag zur Erreichung der Programmziele waren in mehreren Fällen nicht nachvollziehbar. Einzelne Websites standen ausschließlich in tschechischer Sprache oder in einer schwer verständlichen deutschen Version zur Verfügung.

52.2 Der RH kritisierte, dass die Mehrzahl der aus ETZ-Mitteln geförderten Projekt-Websites von 13 abgeschlossenen Projekten – ohne Aktualisierung, zum Teil auch ohne Hinweis auf Projektstatus, Projektergebnisse und Information zum Programmkontext – im Internet aufrufbar blieb. Der RH sah in einer Förderung dieser Form von Öffentlichkeitsarbeit keinen Mehrwert.

Er empfahl dem Land Niederösterreich als Verwaltungsbehörde sowie den Ländern Oberösterreich und Wien, Kosten und Funktion von Projekt-Websites im Zuge der Antragsbegutachtung kritisch zu hinterfragen und den Projektträgern im Falle der Bewilligung für die Projektlaufzeit ein Mindestmaß an Information und Wartung abzuverlangen. Er empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien ferner, die im Rahmen des ETZ-Programms AT-CZ realisierten Projekte vorzugsweise im Kontext der Programm-Homepage in einer logischen Struktur (zeitlich, inhaltlich, räumlich) zu präsentieren und die Websites nach Projektende mit entsprechenden Informationen (z.B. Projektstatus, Ergebnisse, weiterführende Links) zu archivieren.

52.3 *Die Länder Niederösterreich und Wien teilten in ihren Stellungnahmen mit, die Empfehlungen aufgreifen zu wollen.*

Programmwirkung

Nachhaltige Wirkung von Projekten

53.1 Aktivitäten zur Begleitung und Vernetzung von Projektträgern (siehe TZ 36) zielten v.a. auf eine erfolgreiche Antragstellung ab. In der Projektumsetzung erfolgte keine systematische Begleitung und Vernetzung zur Gewährleistung nachhaltiger Wirkungen.

Die Weiterführung der Ergebnisse etwa von Bildungsprojekten (z.B. Unterrichtsmaterialien) war insofern nicht gesichert, als das fachzuständige Bundesministerium oder die Pädagogischen Hochschulen im Allgemeinen nur informell davon Kenntnis erlangten. Ebenso waren Projektbeiräte, in denen u.a. auch Vertreter von Fachabteilungen der Länder die Umsetzung eines ETZ-Projekts unterstützten und begleiteten und dabei auch die Kommunikation und Verbreitung der Projektergebnisse in der Verwaltung bzw. deren Übernahme in den Regelbetrieb gewährleisteten, nicht vorgesehen.

53.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass in der Umsetzung der ETZ-Projekte auf den systematischen Transfer und die weitere Nutzung von Projektergebnissen durch fachzuständige Verwaltungen sowie in regulären Verwaltungsprozessen (z.B. der Raumordnung oder der Bildungspolitik) zu wenig Bedacht genommen wurde. Er empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, in der Phase der Projektumsetzung dem Transfer von ETZ-Projektergebnissen in reguläre Verwaltungsprozesse verstärktes Augenmerk zu widmen.

53.3 (1) *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, es werde auf die Übernahme von ETZ-Projektergebnissen in reguläre Verwaltungsprozesse verstärkt Bedacht nehmen.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Wien sei das primäre Ziel der ETZ-Programme die grenzübergreifende Zusammenarbeit zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen. ETZ-Projekte würden in der Regel der Netzbildung, der Entwicklung gemeinsamer strategischer Politiken, der Durchführung von Pilotmaßnahmen oder der Einbettung von Projektergebnissen in Verwaltungsprozesse dienen. Die letztgenannte Stufe werde allerdings nur von einer sehr geringen Anzahl von ETZ-Projekten, die zumeist auf eine bereits langjährige Zusammenarbeit zurückblicken könnten, erreicht. Daher könne die Empfehlung nur teilweise aufgegriffen werden.



Programmwirkung

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

53.4 Der RH erwiderte dem Land Wien, dass auf jeder Stufe (Netzwerkbildung, Strategieentwicklung, Pilotprojekte) eine nachhaltige Wirkung anzustreben wäre. Er verwies auf die intensive Begleitung und Vernetzung in der Projektantragsphase (siehe TZ 36), die in der Projektumsetzung dagegen weitgehend fehlten, obwohl dies für die weitere Nutzung und nachhaltige Wirkung von Projektergebnissen förderlich wäre. Der RH hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Schlussempfehlungen

54 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BKA

(1) Der künftige Personalbedarf der Prüfbehörde wäre auf Basis der EU-Vorgaben und Rahmenbedingungen der Programmperiode 2014–2020 realistisch zu planen und die entsprechende Vorsorge rechtzeitig zu treffen, gegebenenfalls auch unter Inanspruchnahme von Mitteln der Technischen Hilfe. (TZ 33)

(2) Im Rahmen seiner EFRE-Zuständigkeit sollte das BKA an der Erarbeitung einer ETZ-Verfahrensrichtlinie mitwirken und dabei der Harmonisierung sowie insbesondere Vereinfachung der nationalen Verfahren und Standards des ETZ-Umsetzungssystems besonderes Augenmerk widmen. (TZ 46)

BKA, Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Wien

(3) Dem mit zunehmendem Umsetzungs- und Abrechnungsdruck erheblich steigenden Fehlerrisikopotenzial wäre rechtzeitig und angemessen – etwa durch Umschichtung von Ressourcen – entgegenzuwirken. (TZ 13)

(4) Der Aufwand für die Verwaltung und Durchführung des ETZ-Programms AT-CZ auf österreichischer Seite wäre im Hinblick auf die Steigerung der Effizienz und Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes gesamthaft zu analysieren und künftig mit der für die Technische Hilfe vorgegebenen Obergrenze das Auslangen zu finden, wobei den Kernaufgaben (insbesondere der Programmbehörden und der First Level Control-Stellen) Priorität einzuräumen wäre. (TZ 17)

(5) In der 15a-Vereinbarung für die Programmperiode 2014–2020 wären einerseits die ETZ-spezifischen Zuständigkeiten des BKA als EFRE-zuständiges Bundesministerium und andererseits das operative Zusammenwirken der an grenzübergreifenden ETZ-Programmen beteiligten Länder grundsätzlich zu formulieren und nähere Details in Verwaltungsvereinbarungen festzulegen. (TZ 19)

(6) Die bisherige Praxis der fallspezifischen Kooperationen der First Level Control-Stellen wäre zu analysieren und die bezüglichen Bestimmungen wären für die Programmperiode 2014–2020 mit dem Ziel anzupassen, allfällige Hemmnisse zu beseitigen. (TZ 19)

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

(7) Im Hinblick auf die Haftung des Mitgliedstaats bzw. der Bundesländer und zur Gewährleistung der Gebarungssicherheit auf nationaler Ebene wären in der 15a-Vereinbarung für die Programmperiode 2014–2020 die Zuständigkeit und Verantwortung der Landesverwaltungen im Vorfeld der ETZ-Projektauswahl und EFRE-Mittelbewilligung durch den Begleitausschuss grundsätzlich zu regeln und nähere Details in einer ETZ-Verfahrensrichtlinie festzulegen. (TZ 19)

(8) Die Förderfähigkeitsregeln wären in Abstimmung mit den Ergebnissen der EFRE-Reformagenda zu überarbeiten und zumindest für den österreichischen Teil des ETZ-Programms AT-CZ zu vereinheitlichen sowie Pauschalen zur Vereinfachung der Kostenabrechnungen zu nutzen. (TZ 20)

(9) In Abwägung der Risiken sowie der direkten und indirekten Folgekosten von Mängeln im Verwaltungs- und Kontrollsystem wäre der Qualifizierung der in der EU-Förderabwicklung tätigen Mitarbeiter besonderes Augenmerk zu widmen. (TZ 34)

(10) Im Wege einer nationalen ETZ-Verfahrensrichtlinie wäre zu gewährleisten, dass für ETZ-Projekte – vor der Projektauswahl durch den Begleitausschuss – Mindeststandards einer nachvollziehbaren, objektiven Antragsprüfung und landesinternen Willensbildung zur Anwendung gelangen, die auch für vergleichbare nationale Förderprojekte Geltung hätten. (TZ 45)

(11) Im Rahmen der ÖROK-Arbeitsgruppe ETZ sollten zu Beginn der Programmperiode 2014–2020 auch Themen, die die EU-rechtliche Haftung der Länder sowie Mindeststandards der landesinternen Verfahren der ETZ-Umsetzung betreffen, unter Beiziehung von Budget- und Haushaltsrechtsexperten der Länder behandelt und die Ergebnisse in einer ETZ-Verfahrensrichtlinie berücksichtigt werden. (TZ 47)

**BKA, Land
Niederösterreich**

(12) Die zeitgerechte und geregelte Übergabe aller Aufgaben der Bescheinigungsbehörde einschließlich der bisher vom ERP-Fonds wahrgenommenen Funktionen für das ETZ-Programm AT-CZ wäre sicherzustellen. (TZ 32)

**Länder Nieder-
österreich, Ober-
österreich, Wien**

(13) ETZ-Projekte zur Umsetzung von Landesstrategien mit ähnlichen oder parallelen Zielsetzungen (z.B. Sprachenstrategien) wären künftig aufeinander abzustimmen. (TZ 9)

Schlussempfehlungen

(14) Die Höhe der EFRE-Fördersätze wäre – in Anlehnung an das niederösterreichische Modell – nach der Qualität der ETZ-Projekte zu staffeln und die Kriterien den Antragstellern bekannt zu machen. (TZ 14)

(15) Im Hinblick auf die häufig lange Vorfinanzierungsdauer wäre bei der Bemessung des EFRE-Anteils auch auf die Liquidität der Projektträger Bedacht zu nehmen. (TZ 14)

(16) In der Programmperiode 2014–2020 wären günstigere Voraussetzungen und Anreize für eine stärkere Beteiligung privater Projektträger am ETZ-Programm AT-CZ zu schaffen. (TZ 15)

(17) Die in der 15a-Vereinbarung nicht allgemein verbindlich festlegbaren ETZ-Bestimmungen wären im künftigen ETZ-Programm AT-CZ 2014–2020 bzw. in den programmrelevanten Dokumenten kohärent und konsistent zu regeln. (TZ 19)

(18) Bei Abstimmungen im Begleitausschuss wären unter Einhaltung der Geschäftsordnung Befangenheiten aufzuzeigen und so Abstimmungen frei von Interessenkonflikten zu gewährleisten. (TZ 23)

(19) Es wären geeignete Maßnahmen zum Ausschluss von Interessenkonflikten bei der Begutachtung und Kontrolle von ETZ-Projekten zu treffen, zum einen im Verwaltungs- und Kontrollsystem des künftigen ETZ-Programms AT-CZ und zum anderen im landeseigenen Wirkungsbereich etwa durch bewusstseinsbildende Maßnahmen, verwaltungsinterne Verfahrensvorschriften und die Verpflichtung der Mitarbeiter, allfällige Interessenkonflikte proaktiv schriftlich zu melden. (TZ 24)

(20) Die Abrechnungskontrolle landeseigener ETZ-Projekte wäre jeweils der First Level Control-Stelle eines anderen programmteiligen Bundeslandes zu übertragen. (TZ 24)

(21) Die Mitwirkung der Regionalen Koordinierungsstellen an der Aufgabenerfüllung der Verwaltungsbehörde wäre in verbindlicher Form zu regeln. (TZ 28)

(22) Die landesinterne Rolle und Verantwortung sowie die Aufgaben und Verfahren der Regionalen Koordinierungsstellen im Vorfeld der Genehmigung der ETZ-Projekte durch den Begleitausschuss wären im Hinblick auf die Haftung der Länder zu klären und Mindeststandards der nationalen ETZ-Abwicklung in einer ETZ-Verfahrensrichtlinie festzulegen. (TZ 30)

**„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“**

(23) Die den First Level Control–Stellen vorgelagerten Prozessphasen wären im Hinblick auf Optimierungspotenziale – etwa Beratungsfokus auf Rechnungswesen–Mitarbeiter von Projektträgern, Qualität der Projektbudgets, Zuordenbarkeit der Kostenpositionen in Projektanträgen – zu analysieren. (TZ 31)

(24) Projektträgern wäre bei Säumigkeit oder mangelhaften Abrechnungsunterlagen – nach schriftlicher Aufforderung und Fristsetzung – gegebenenfalls ein Teil des erhöhten Aufwands der First Level Control–Stellen pauschal weiterzuverrechnen. (TZ 31)

(25) Die in der Programmlaufzeit durchschnittlich benötigten Ressourcen der First Level Control wären vorzugsweise im Wege interner Personalumschichtung und –qualifizierung bereitzustellen und externe Prüfer vorrangig bei temporären Kapazitätsmängeln und Arbeitsspitzen sowie für temporär benötigte Qualifikationen einzusetzen. (TZ 31)

(26) Um wiederholte Einschulungskosten infolge von Personalfluktuation zu vermeiden und Lerneffekte zu nutzen, wäre der mittel- und längerfristigen Erhaltung von EU–spezifischem Prüfungs–Know–how durch Personalentwicklung und adäquate Einstufung erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen. (TZ 31)

(27) Die zur Projektdurchführung eingesetzten Ressourcen wären – unter Berücksichtigung von Lerneffekten der Projektträger – nach Umfang und Zweck zu analysieren und anzupassen, etwa mit Bezug auf die Entwicklung strategischer Projekte, höhere Beteiligung privater Projektträger, raschere Durchführung der First Level–Kontrollen oder den verbesserten verwaltungsinternen Know–how–Transfer in der Projektumsetzung, um die weitere Nutzung von Projektergebnissen zu sichern. (TZ 36)

(28) Den Antragstellern wären ausreichend detaillierte Antragsunterlagen abzuverlangen, weil die Qualität des Projektantrags – zugleich integraler Bestandteil des EFRE–Fördervertrags – eine effiziente und rasche Durchführung der First Level–Kontrollen begünstigt. (TZ 37)

(29) Das Zusammenwirken und die jeweilige Verantwortung des Gemeinsamen Technischen Sekretariats und der Regionalen Koordinierungsstellen bei der Antragsbegutachtung wären eindeutig und verbindlich zu regeln sowie zur Gewährleistung einer möglichst objektiven Punktevergabe ein entsprechender Arbeitsbehelf zu erstellen. (TZ 38)

Schlussempfehlungen

(30) Im Zuge der Anpassung der Förderfähigkeitsregeln wäre – zumindest für den österreichischen Teil des ETZ-Programms AT-CZ – die Möglichkeit zur Vereinfachung der Kostenabrechnung durch die Anwendung von Pauschalen vorzusehen. (TZ 43)

(31) Kosten und Funktion von Projekt-Websites wären im Zuge der Antragsbegutachtung kritisch zu hinterfragen; den Projektträgern wäre im Falle der Bewilligung ein Mindestmaß an Information und Wartung abzuverlangen. (TZ 52)

(32) Die im Rahmen des ETZ-Programms AT-CZ realisierten Projekte wären – vorzugsweise im Kontext der Programm-Homepage – in einer logischen Struktur (zeitlich, inhaltlich, räumlich) zu präsentieren und die Projekt-Websites nach Projektende mit entsprechenden Informationen (z.B. Projektstatus, Ergebnisse, weiterführende Links) zu archivieren. (TZ 52)

(33) In der Projektumsetzung wäre auch dem Transfer von ETZ-Projektergebnissen in reguläre Verwaltungsprozesse verstärktes Augenmerk zu widmen. (TZ 53)

Länder Niederösterreich und Wien

(34) ETZ-Projektanträge wären – wegen der damit verbundenen Landeshaftungen – auch landesintern nach der Höhe des Betrags und Art des Projekts angemessen zu begutachten, wobei die Bewertungsmaßstäbe, die allfällige Beiziehung von Fachabteilungen und die – ab bestimmten Wertgrenzen allenfalls vorzusehende – Befassung übergeordneter Dienststellen bzw. politischer Verantwortungsträger zu dokumentieren wäre. (TZ 38)

(35) Bei der Projektbegutachtung wäre verstärkt auch auf die allfällige beihilfenrechtliche Relevanz der Förderung von ETZ-Projekten zu achten und bei Bedarf die Expertise von Fachabteilungen bzw. professionellen Förderstellen beizuziehen. (TZ 39)

(36) Die Landesregierungen bzw. politischen Entscheidungsträger wären über die im Begleitausschuss genehmigten Projekte in der Verantwortung der Finanzkontrolle des Landes, v.a. über die Höhe der genehmigten EFRE-Mittel und die damit verbundene Haftung, zu informieren, wobei die Haftung – in Anlehnung an die Vorgangsweise des Landes Oberösterreich – auch im Rahmen der jährlichen Rechnungsabschlüsse ausgewiesen werden sollte. (TZ 41)



Schlussempfehlungen



„Europäische Territoriale Zusammenarbeit
Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“

Land
Niederösterreich

(37) Bei der Zuerkennung einer Zwischenfinanzierung wäre – in Anlehnung an das Modell des Landes Wien – auch auf die finanzielle Lage der Projektträger und deren Finanzierungsbedarf Bedacht zu nehmen. (TZ 16)

(38) Im Falle von Veränderungen in der Zusammensetzung des Begleitausschusses wäre eine zeitnahe Anpassung der Geschäftsordnung zu veranlassen. (TZ 22)

(39) Es wäre auf eine Klarstellung der Geschäftsordnung des Begleitausschusses dahingehend hinzuwirken, dass die Mitglieder des Begleitausschusses bei der Projektbewilligung auf die Programmkonformität der Projekte zu achten haben bzw. der Verwaltungsbehörde bei Vorliegen spezifischer Voraussetzungen ein Vorbehaltsrecht gegenüber Entscheidungen des Begleitausschusses zukommt. (TZ 22)

(40) Es wären unverzüglich geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Interessenkonflikte und personelle Unvereinbarkeiten der Vertragspartner in EFRE-Förderverträgen über landesnahe ETZ-Projekte künftig auszuschließen. (TZ 25)

(41) Die organisationsrechtliche Stellung der Verwaltungsbehörde und die Dienstverträge ihrer Mitarbeiter wären mit dem Ziel der Vermeidung von Rollen- und Interessenkonflikten zu adaptieren. (TZ 25)

(42) Der Grundsatz der Funktionstrennung bei der Vergabe von Förderungen wäre strikt zu beachten. (TZ 26)

(43) Die Funktionsfähigkeit der Verwaltungsbehörde wäre – im Hinblick auf ihre EU-rechtliche Gesamtverantwortung für die Programmumsetzung – durch eine Neuausrichtung der vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen sicherzustellen. (TZ 28)

(44) Der Verwaltungsbehörde sollten künftig auch an ihrem Standort Mitarbeiter des Gemeinsamen Technischen Sekretariats zur Verfügung stehen. (TZ 28)

(45) Leistungsumfang und -dauer sowie das Budget des Gemeinsamen Technischen Sekretariats wären für die Programmperiode 2014–2020 realistisch zu planen; der künftige Rahmenwerkvertrag wäre ergebnisorientiert zu gestalten und v.a. auf die Erfüllung der Werkleistung abzustellen. (TZ 29)

Schlussempfehlungen

(46) Das Musterformular für ETZ-Projektanträge wäre durch Vermeidung redundanter Beschreibungen zu verschlanken, der Detaillierungsgrad der Leistungsbeschreibungen, Projektbudgets und Kostenpositionen jedoch zu erhöhen. (TZ 37)

(47) Künftig wäre verstärkt darauf hinzuwirken, dass die Programmumsetzung oder Teilaspekte der angewendeten Verfahren evaluiert und daraus Schlussfolgerungen für die weitere Umsetzung abgeleitet werden. (TZ 48)

(48) Bei im Verlauf der Programmumsetzung erkannten Schwächen in maßgeblichen Verfahren sollte das Land Niederösterreich in seiner Funktion als Verwaltungsbehörde künftig auf eine unverzügliche Behebung hinwirken. (TZ 49)

(49) Die Bewertungsskala des Kooperationskriteriums „gemeinsame Finanzierung“ wäre zu überarbeiten und das Kriterium nur im Falle der sachlichen Notwendigkeit positiv zu bewerten bzw. wären Projekte mit hohem bilateralem Nutzen, jedoch ohne gemeinsame Finanzierung, in der Bewertung nicht zwingend schlechter zu stellen gegenüber vergleichbaren Projekten mit gemeinsamer Finanzierung. (TZ 51)

Land Oberösterreich

(50) Das Regionalmanagement Oberösterreich wäre allenfalls als Mitglied ohne Stimmrecht in den Begleitausschuss zu entsenden. (TZ 22)

(51) Es wären unverzüglich geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Konstellationen, die den mit der Abwicklung landeseigener ETZ-Projekte befassten Bediensteten eine unbefangene und objektive Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich verunmöglichen, künftig in jedem Fall auszuschließen. (TZ 27)

Land Wien

(52) Beschlüsse der Landesregierung über die Teilnahme an mehrjährigen ETZ-Programmen wären künftig zeitgerecht herbeizuführen und die Entscheidungsträger über maßgebliche inhaltliche, budgetäre bzw. organisatorische Eckpunkte der Programmentwürfe bereits im Vorfeld der Programmeinreichung nachweislich zu informieren. (TZ 7)



BKA

ANHANG

ANHANG

**Maßgebliche Bestimmungen der EFRE-Verordnung 2006 für
ETZ-Programme in der Periode 2007–2013**

**Maßgebliche Bestimmungen der EFRE-Verordnung 2006 für ETZ-Programme
in der Periode 2007–2013**

supranationale Ebene	Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten
<p>Art. 14 Abs. 1: Die programmteilnehmenden Mitgliedstaaten „benennen eine einzige Verwaltungsbehörde, eine einzige Bescheinigungsbehörde und eine einzige Prüfbehörde“.</p> <p>Die Verwaltungsbehörde „errichtet nach Anhörung der im Programmgebiet vertretenen Mitgliedstaaten ein Gemeinsames Technisches Sekretariat“ insbesondere zur Unterstützung der Verwaltungsbehörde und des Begleitausschusses.</p>	<p>Art. 16 Abs. 1: Zur Bestätigung der Ausgaben richtet jeder Mitgliedstaat ein Prüfsystem ein, durch das</p> <ul style="list-style-type: none"> – die Erbringung der kofinanzierten Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen, – die Richtigkeit der Ausgaben für die in seinem Hoheitsgebiet durchgeführten Vorhaben – sowie die Vereinbarkeit dieser Ausgaben mit den gemeinschaftlichen und seinen nationalen Rechtsvorschriften überprüft werden kann. <p>Zu diesem Zweck benennt jeder Mitgliedstaat Prüfer, die dafür verantwortlich sind, die Rechtmäßigkeit und die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben, die von den jeweiligen Begünstigten gemeldet wurden, zu überprüfen.</p>
<p>Art. 14 Abs. 3 und Art. 19 Abs. 3: Jeder Mitgliedstaat benennt seine Vertreter im Begleitausschuss. Diesem Gremium obliegt „die Auswahl der Vorhaben“.</p>	<p>Art. 16 Abs. 2: Jeder Mitgliedstaat stellt sicher, dass die Bestätigung der Ausgaben von den Prüfern binnen drei Monaten vorgenommen werden kann.</p>
<p>Art. 15 Abs. 2: Die Verwaltungsbehörde legt die Durchführungsmodalitäten für jedes Vorhaben fest bzw. schließt die Förderverträge ab.</p>	<p>Art. 17 Abs. 2: Die Mitgliedstaaten sind zuständig „für die Aufdeckung und Behebung von Unregelmäßigkeiten sowie die Wiedereinziehung von ohne rechtlichen Grund gezahlten Beträgen“.</p>
<p>Art. 12 Z 6: Jedes ETZ-Programm umfasst „einen einzigen Finanzierungsplan ohne Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten“.</p>	<p>Art. 17 Abs. 3: Können rechtsgrundlos gezahlte Beträge von einem Begünstigten nicht eingezogen werden, so erstattet der betreffende Mitgliedstaat der Bescheinigungsbehörde den Betrag.</p>
<p>Art. 17 Abs. 1: Die EFRE-Mittel werden von der Europäischen Kommission „auf ein einziges Konto ohne nationale Unterkonten eingezahlt“.</p>	

Quelle: EFRE-Verordnung (EU) Nr. 1080/2006; Darstellung: RH



Bericht des Rechnungshofes

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

**R
H**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	148
Abkürzungsverzeichnis _____	151
Glossar _____	154

BMG
BMF
B/MASK

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Gesundheit
Finanzen
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und
Unfallversicherungsträger

KURZFASSUNG _____	158
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	181
Prüfungshintergrund _____	183
Höhe und Funktion der Reserven der Sozialversicherung _____	185
Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Art der Veranlagungen ____	195
Anlageinstrumente _____	219
Anlageprozesse _____	257
Kritische Einzelentscheidungen im Bereich der AUVA _____	309
Erfolg der Veranlagung _____	322
Aufsicht _____	364
Trägerübergreifende Kooperation _____	373
Gesamteinschätzung _____	374
Schlussempfehlungen _____	376

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Wesentliche Ereignisse im Vorfeld der Gebarungsüberprüfung _____	183
Tabelle 2:	Schlussbilanz aller SV-Träger aus dem Jahr 2012 __	186
Tabelle 3:	Reserven der Sozialversicherungsträger im Dezember 2012 _____	188
Abbildung 1:	Entwicklung des Reinvermögens ausgewählter Sozialversicherungsträger der Jahre 2002 bis 2012 (in EUR) _____	191
Tabelle 4:	Entwicklung des Reinvermögens ausgewählter Sozialversicherungsträger der Jahre 2002 bis 2012 __	191
Tabelle 5:	Von der AUVA gehaltene Fonds und Wertpapiere in den Jahren 2007 bis 2012 _____	220
Tabelle 6:	Bankeinlagen der AUVA 2008 bis 2012 im Jahresdurchschnitt _____	222
Tabelle 7:	Von der OÖGKK gehaltene Fonds und Wertpapiere in den Jahren 2007 bis 2012 _____	234
Tabelle 8:	Bankeinlagen der OÖGKK 2008 bis 2012 im Jahresdurchschnitt _____	236
Tabelle 9:	Von der SVA gehaltene Fonds und Wertpapiere in den Jahren 2007 bis 2012 _____	240
Tabelle 10:	Bankeinlagen der SVA 2008 bis 2012 im Jahresdurchschnitt _____	242
Tabelle 11:	Wertpapierbestände der AUVA, OÖGKK und SVA der Jahre 2007 bis 2012 _____	245
Abbildung 2:	Zusammensetzung des Wertpapierportfolios der AUVA _____	246
Abbildung 3:	Zusammensetzung des Wertpapierportfolios der OÖGKK _____	246

Tabellen Abbildungen

Abbildung 4:	Zusammensetzung des Wertpapierportfolios der SVA _____	247
Tabelle 12:	Einbindung der Selbstverwaltung bei Veranlagungen in den Jahren 2008 bis 2012 _____	261
Tabelle 13:	Kontrollen zur Vermögensveranlagung _____	306
Tabelle 14:	Buch- und Marktwerte der gefährdeten Papiere der AUVA Oktober 2008 _____	315
Tabelle 15:	Finanzergebnis AUVA 2008 bis 2012 (exkl. Erträge und Aufwendungen aus Haus- und Grundbesitz) _____	323
Tabelle 16:	Finanzergebnis OÖGKK 2008 bis 2012 (exkl. Erträge und Aufwendungen aus Haus- und Grundbesitz) _____	325
Tabelle 17:	Finanzergebnis SVA 2008 bis 2012 (exkl. Erträge und Aufwendungen aus Haus- und Grundbesitz) _____	326
Tabelle 18:	Vergleich Finanzergebnisse AUVA, OÖGKK und SVA 2008 bis 2012 _____	327
Tabelle 19:	Thesaurierte Erträge aus Fonds der AUVA 2008 bis 2012 _____	330
Tabelle 20:	Wesentliche Aspekte der Performance-Berichterstattung _____	331
Tabelle 21:	Besonderheiten der internen Berichterstattung AUVA _____	334
Tabelle 22:	Marktwertänderungen und Zinsen nach Zufluss der Wertpapiere der AUVA in den Jahren 2008 bis 2012 _____	342
Abbildung 5:	Buchwerte und Marktwerte der Wertpapiere der AUVA 2008 bis 2012 _____	344
Tabelle 23:	AUVA Gesamtergebnis Wertpapiere (Zinsen und Marktwertänderung) _____	345

Tabellen Abbildungen

**R
H**

Tabelle 24:	Marktwertänderung und Zinsen nach Zufluss der Wertpapiere der OÖGKK in den Jahren 2008 bis 2012 _____	346
Abbildung 6:	Buchwerte und Marktwerte der Wertpapiere der OÖGKK 2008 bis 2012 _____	347
Tabelle 25:	OÖGKK Gesamtergebnis Wertpapiere (Zinsen und Marktwertänderung) _____	348
Tabelle 26:	Marktwertänderung und Zinsen nach Zufluss der Wertpapiere der SVA in den Jahren 2008 bis 2012 __	351
Abbildung 7:	Buchwerte und Marktwerte der Wertpapiere der SVA 2008 bis 2012 _____	352
Tabelle 27:	SVA Gesamtergebnis Wertpapiere (Zinsen und Marktwertänderung) _____	352
Tabelle 28:	Marktwertänderungen und Zinsen nach Zufluss der Wertpapiere für alle drei Träger in den Jahren 2008 bis 2012 _____	353
Tabelle 29:	Ergebnisse der Marktwertänderungen und Erträge von Wertpapieren _____	354
Tabelle 30:	Performance-Parameter Bankeinlagen _____	359
Tabelle 31:	Renditen in den einzelnen Veranlagungsbereichen (Zinsen ohne Abzug der Zinsaufwendungen) _____	361

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AUVA	Allgemeine Unfallversicherungsanstalt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BVA	Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f./ff.	folgende
GIPS	Global Investment Performance Standards
GSVG	Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz
Hauptverband	Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
InvFG	Investmentfondsgesetz
ISIN	International Securities Identifikation Number
KESSt	Kapitalertragsteuer
KFA	Krankenfürsorgeanstalt
KV	Krankenversicherung

Abkürzungen

**R
H**

LBBW	Landesbank Baden-Württemberg
lit.	litera
lt.	laut
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NÖGKK	Niederösterreichische Gebietskrankenkasse
Nr.	Nummer
OGH	Oberster Gerichtshof
OÖGKK	Oberösterreichische Gebietskrankenkasse
ÖVAG	Österreichische Volksbanken-Aktiengesellschaft
p.a.	per anno
PV	Pensionsversicherung
PVA	Pensionsversicherungsanstalt
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RVSV	Rechnungsvorschriften für die Sozialversicherung
S.	Seite(n)
SGB	(deutsches) Sozialgesetzbuch
SGKK	Salzburger Gebietskrankenkasse
SMR	Sekundärmarktrendite
SV	Sozialversicherung
SVA	Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
UV	Unfallversicherung
VAEB	Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VGKK	Vorarlberger Gebietskrankenkasse

Abkürzungen

VO	Verordnung
vs.	versus
vgl.	vergleiche
WAG	Wertpapieraufsichtsgesetz
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar



Glossar

Duration

Die Duration ist eine Sensitivitätskennzahl, die die durchschnittliche Kapitalbindungsdauer einer Geldanlage in einem festverzinslichen Wertpapier bezeichnet.

Leistungssicherungsrücklage

Nach den Rechnungsvorschriften der Sozialversicherung (RVSV, § 23 Abs. 5) haben die Versicherungsträger zum Ausgleich unterjähriger Schwankungen von Beitragseinnahmen und Leistungsauszahlungen sowie zur bilanzmäßigen Absicherung der Erfüllung ihrer Leistungsverpflichtungen eine Rücklage (Leistungssicherungsrücklage) zu bilden. Diese soll am Ende jedes Geschäftsjahres ein Zwölftel des Leistungsaufwands dieses Geschäftsjahres betragen.

Sekundärmarktrendite

Die Sekundärmarktrendite ist ein gewichteter Durchschnitt der Renditen der an der Wiener Börse AG notierten Bundesanleihen. Die Werte können der Homepage der Finanzmarktaufsicht entnommen werden.

Sonderversicherungsträger

Unter Sonderversicherungsträgern werden folgende Sozialversicherungsträger verstanden: Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau, Sozialversicherungsanstalt der Bauern, Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft, Versicherungsanstalt des österreichischen Notariates.

Strukturierte Anleihen

Bei strukturierten Anleihen ist die Höhe der Zinszahlung und/oder Kapitalrückzahlungen vom Eintritt bestimmter Ereignisse abhängig, die sehr unterschiedlicher Natur sein können, etwa von bestimmten Wachstumsraten, bestimmten Kursständen von Aktienindizes oder dem Eintritt oder Nicht-Eintritt von Insolvenzen. Daneben können diese Anlageinstrumente

z.B. so ausgestaltet sein, dass bei Erreichen im Vorhinein festgelegter Zielgrößen das Produkt des Emittenten vorzeitig gekündigt werden kann oder überhaupt eine automatische Kündigung erfolgt.

Swap

Ein Swap (englisch für (Aus-)Tausch) stellt im wirtschaftlichen Sinn einen Sammelbegriff für derivative Finanzinstrumente dar, deren Gemeinsamkeit ein Austausch zukünftiger Zahlungsströme ist. Die Vereinbarung definiert dabei die Berechnung sowie die Fälligkeit der Zahlungen. Bei Zinsswaps können z.B. feste gegen variable Zinszahlungen getauscht werden.

Thesaurierung

Der Begriff der Thesaurierung (vom griechischen „thesauros“, Schatzhaus) bezeichnet Vorgänge, bei denen die von einer Organisation erwirtschafteten Gewinne nicht ausgegeben oder ausgeschüttet werden, sondern in der Organisation selbst verbleiben (einbehalten werden). Besondere Bedeutung erlangt die Thesaurierung bei Fondsgesellschaften. Kommt es zu einer Thesaurierung, werden die im Veranlagungszeitraum (VZ) erzielten Erträge eines Fonds nicht an die Anteilseigner des Fonds ausgeschüttet, sondern zur Erhöhung des Fondsvermögens verwendet (thesauriert). Die einzelnen Anteile haben somit einen höheren Eigenwert.

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

**Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und
Unfallversicherungsträger**

Die Sozialversicherungsträger hielten ein Finanzvermögen von insgesamt rd. 3,688 Mrd. EUR im Jahr 2012 vor. Der Zweck und die anzustrebende Höhe der Reserven der Sozialversicherungsträger waren nicht klar definiert, weshalb auch wichtige Rahmenbedingungen für die Veranlagung (z.B. Laufzeiten) unklar blieben. Zur Art der Veranlagung fehlte insbesondere eine gesetzliche Klarstellung, dass neben der Erzielung von Zinsen auch die Sicherheit der Veranlagung wesentlich ist. Zusätzlich wäre eine Präzisierung der Definition der zulässigen Anlageinstrumente und der Prozessvorgaben notwendig.

Alle drei überprüften Träger (AUVA, OÖGKK und SVA) setzten am Beginn des Prüfungszeitraums unzulässige Veranlagungsinstrumente ein: Die AUVA verwendete bis 2009 strukturierte Produkte, bei denen die Rückzahlung der Nominale nicht gesichert war. Die AUVA und die SVA setzten teilweise Fonds ein, bei denen ein aktiver Einsatz von Derivaten nicht ausgeschlossen war. Die OÖGKK hatte eine Unternehmensanleihe und einen Immobilienfonds, bei dem (Immobilien)Aktien nicht ausgeschlossen waren. Mit Ausnahme eines Fonds bei der AUVA (40,16 Mio. EUR) waren diese unzulässigen Anlageinstrumente nach einer Prüfung des BMG zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH bereits bereinigt. Im Jahr 2008 war es bei der SVA dabei zu Verlusten bei einzelnen Papieren gekommen (3,33 Mio. EUR), bei der AUVA auch in Summe über die Wertpapiere (27,09 Mio. EUR). Alleine die Melody-Anleihe verursachte einen Verlust von rd. 11,72 Mio. EUR. Bei der OÖGKK war kein finanzieller Schaden entstanden. Insbesondere im Hinblick auf die Gestaltung der Fondsbestimmungen waren zur Sicherstellung eines mit § 446 ASVG konsistenten Portfolios weitere Maßnahmen nötig.

Die Prozesse zur Vermögensveranlagung waren in vielen Bereichen verbesserungsbedürftig. Dies betraf vor allem eine genauere Definition und Einhaltung der Entscheidungsbefugnisse, eine organisatorische Trennung von Vermögensveranlagung und Risikobeurteilung, die Festlegung von Veranlagungsstrategien und deren Überwachung durch die Geschäftsführung, eine genauere rechtliche Prüfung der maßgeblichen Verträge, die Definition der erforderlichen Qualifikationen, ein professionelles Risikomanagement und die Sicherstellung einer ausreichenden Kontrolldichte.

Da aussagekräftige Berichtssysteme fehlten, verfügte der Bund im Rahmen der Aufsicht nicht über einen Überblick über Umfang, Art, Rechtmäßigkeit und Erfolg bzw. Risiken der Veranlagung der Sozialversicherungsträger.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung der Rahmenbedingungen für die Vermögensveranlagung der Sozialversicherungsträger, der Einhaltung der maßgeblichen gesetzlichen Vorschriften (insbesondere § 446 des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG)) und der Zweckmäßigkeit der veranlagungsbezogenen Prozesse. Der RH überprüfte hierzu die drei Sozialversicherungsträger Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA), Oberösterreichische Gebietskrankenkasse (OÖGKK) und Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA), die Aufsichtsbehörden BMASK, BMF und BMG sowie den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband). (TZ 1)

Anlass der Prüfung war eine Anregung des BMG nach dem Bekanntwerden der Unregelmäßigkeiten im Finanzmanagement des Landes Salzburg vom Dezember 2012, aufgrund des hohen Risikos der Verwahrung öffentlicher Gelder eine externe Prüfung der Vermögensveranlagung in der Kranken- und Unfallversicherung vorzunehmen. (TZ 1)

Prüfungshintergrund

Die Vermögensveranlagung der Sozialversicherungsträger war in den letzten Jahren mehrfach Gegenstand öffentlicher, parlamentarischer und gerichtlicher Auseinandersetzungen und von Prüfungen von Aufsichtsorganen. Verluste der Vorarlberger Gebietskrankenkasse (VGKK) aus einem unzulässigen Derivat im Jahr 2007 führten zu Schadenersatzansprüchen, über die der Oberste Gerichtshof (OGH) im Jahr 2011 letztgültig zugunsten der VGKK entschied. Im Oktober 2008 veröffentlichte die AUVA eine Presseerklärung, wonach



Kurzfassung

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

durch die internationale Finanzkrise Verluste von rd. 29 Mio. EUR eingetreten bzw. zu erwarten seien. Im Jahr 2009 führte das BMG als Aufsichtsbehörde bei den Kranken- und Unfallversicherungsträgern eine Einschau durch und stellte bei mehreren Trägern Verletzungen der Vorgaben des ASVG fest, z.B. hinsichtlich der Zulässigkeit der gewählten Anlageinstrumente, der Risikodiversifikation und der Verbuchung. In den Jahren 2010 und 2012 erfolgten nach parlamentarischen Anfragen der Jahre 2008 und 2009 Novellen der gesetzlichen Vorgaben. (TZ 2)

Höhe und Funktion der Reserven der Sozialversicherung

Die Sozialversicherungsträger wiesen in ihren Bilanzen zum 31. Dezember 2012 rd. 5,3 Mrd. EUR Reinvermögen aus. Davon waren rd. 1,2 Mrd. EUR in Mobilien und Immobilien gebunden und rd. 3,7 Mrd. EUR in Wertpapiere, gebundene und kurzfristige Einlagen investiert. Diese Höhe der zu veranlagenden Mittel erforderte jedenfalls ein professionelles Management der Veranlagung. (TZ 3)

Die Höhe der Reserven war je nach Träger sehr unterschiedlich, sie reichte von gänzlich fehlenden Reserven (z.B. bei der Wiener Gebietskrankenkasse) bis zu mehr als einem halben Jahresumsatz (z.B. bei der SVA). Die Kassen mit den meisten Versicherten (die Gebietskrankenkassen) hatten am wenigsten Reserven: So waren rd. 76 % der Bevölkerung im Bereich der Krankenversicherung bei Trägern versichert, die über eine Liquidität für weniger als einen Monat verfügten. (TZ 4)

Das Finanzvermögen stieg während der Jahre 2007 bis 2012 um insgesamt rd. 1,5 Mrd. EUR (rd. 11 % p.a.). Die zeitliche Entwicklung der Höhe des Reinvermögens wies deutliche Auffälligkeiten auf: Während die Gebietskrankenkassen im Jahr 2012 nach starken Schwankungen – auch aufgrund des Kassensanierungspakets – wieder auf dem Niveau des Jahres 2002 angelangt waren, stieg das Reinvermögen der Sondersicherungsträger ausgehend von einem ohnedies deutlich höheren Niveau um rd. 1,060 Mrd. EUR an. Die AUVA wies ebenfalls einen erheblichen Anstieg von rd. 195 Mio. EUR (bzw. 18 % der Summe der Versicherungsleistungen des Jahres 2012) aus. (TZ 5)

Eine gesetzliche Vorgabe für die Höhe der Reserven der Sozialversicherungsträger gab es nicht. Die vom BMG erlassenen Rechnungsvorschriften für die Sozialversicherung (RVS) sahen vor, dass bei jedem Träger eine Rücklage im Umfang eines Zwölftels des Leistungsaufwands (Summe der Versicherungsleistungen) des Geschäftsjahres vorhanden sein sollte. Die Funktion der Reserven und die Art der

Kurzfassung

Vorhaltung (z.B. als liquide Mittel oder in gebundenen Investitionen) waren ebenso wenig geregelt (oder durch ein konkretes Risikoszenario unterlegt) wie die Konsequenzen zu hoher oder zu niedriger Reserven. Die Regelungen boten somit weder Sicherheit für eine sachlich ausreichende Reserve noch gegen eine übermäßige Mittelbindung. Weiters ergaben sich aus ihr keine Anhaltspunkte für die Veranlagung (z.B. im Hinblick auf die Fristigkeit). (TZ 6)

Gesetzliche Rahmenbedingungen

Überblick

§ 446 ASVG regelte die Vermögensveranlagung der Sozialversicherungsträger und enthielt im Kern eine Liste zulässiger Anlageinstrumente (Staats- und Bankanleihen hoher Bonität, Investment- und Immobilienfonds). Mit 1. Jänner 2010 wurden als Reaktion auf die Finanzkrise die Anforderungen eines Risikomanagements und von Mindestqualifikationen ergänzt. (TZ 7)

Im Jahr 2013 waren weitere wesentliche Ergänzungen durch das „Spekulationsverbotsgesetz“ geplant (z.B. der Grundsatz einer risikoaversen Veranlagung, eine organisatorische Trennung von Veranlagung und Risikomanagement, eine jährliche strategische Planung), die auch wesentlichen Regelungen in Deutschland entsprochen hätten. Der Gesetzesentwurf wurde jedoch nicht beschlossen. (TZ 7)

Eine Verordnungsermächtigung zur Konkretisierung der gesetzlichen Regelungen (z.B. zu den Begriffen „verzinsliche Wertpapiere“, „zur Anlage verfügbare Mittel“, „zweifelsfreie Bonität“, zu den Qualifikationsanforderungen oder zum Risikomanagement) bestand nicht. Dies war umso kritischer, als die bestehende Möglichkeit des Hauptverbands, entsprechende Richtlinien zu erlassen, bisher nicht genützt wurde. Die bestehende Regelungssystematik erfüllte daher nicht alle Anforderungen an eine vorsichtige und professionelle Vermögensveranlagung. (TZ 7)

Im Gesetz genannte Anlageinstrumente

Die gesetzliche Regelung der einzelnen Anlageinstrumente war in sich nicht schlüssig. So war z.B. die Möglichkeit, Staatsanleihen zu halten, auf Emittenten aus dem EWR beschränkt, Bankanleihen waren (bei gleichen Ratingvoraussetzungen) dagegen ohne territoriale Einschränkung zulässig; während für Bankanleihen und Staatsanleihen Ratingvorgaben bestanden, durften Immobilienfonds ohne weitere Einschränkungen (z.B. hinsichtlich der Art oder des Stand-

orts der Immobilien) gehalten werden. Auch waren die marktgängigen mündelsicheren Fonds nicht in jedem Fall automatisch für die Sozialversicherungsträger zulässige Anlageinstrumente. (TZ 8)

Die Konsequenzen eines Verstoßes gegen § 446 ASVG, z.B. ob eine Rückabwicklung in jedem Fall eines Verstoßes notwendig war, waren nicht eindeutig geregelt. (TZ 8)

Strukturierte Anleihen

Nach dem Wortlaut des Gesetzes waren verzinsliche Wertpapiere unabhängig davon zulässig, unter welchen Voraussetzungen eine Kapitalrückzahlung erfolgen sollte. Dies schuf Raum für das Eingehen verschiedener Risiken, die anlässlich des Erwerbs von strukturierten Anleihen durch die AUVA teilweise schlagend wurden. (TZ 9, 15, 40)

Welche Formen strukturierter Anleihen zulässig waren, war zunächst strittig. Das BMG setzte seine – gegenüber der AUVA konservativere – Rechtsmeinung für die in der AUVA getroffene interne Regelung der künftigen Veranlagung durch. Danach hätte jedenfalls die Rückzahlung der Nominale ohne weitere Bedingungen zu erfolgen. Eine verbindliche, trägerübergreifende Klärung (z.B. durch zusätzliche Vorgaben im ASVG oder in Richtlinien) bzw. eine Klärung der Haftung für die bereits eingegangenen Geschäfte unterblieb jedoch. Welche Strukturen im Detail zulässig waren, blieb bei der SVA und der OÖGKK ohne exakte Regelung. Die Vorgaben der AUVA waren komplex und erforderten in der Beurteilung spezielles Expertenwissen. (TZ 9)

Begriff der „zur Anlage verfügbaren Mittel“

Die Einschränkungen des § 446 ASVG, z.B. hinsichtlich der Bonität von genutzten Banken, galten nur für „zur Anlage verfügbare Mittel“. Der Anwendungsbereich dieser Einschränkung war nicht vollständig klar, da das BMG reine Girokonten nicht als Anlage definierte. Weiters gab es keine Regelung dazu, unter welchen Voraussetzungen ein Sozialversicherungsträger Gelder aufnehmen konnte, wenn er gleichzeitig Vermögensanlagen hielt. Auch fehlte ein klares Verbot der Zinsarbitrage. (TZ 10)

Kurzfassung

Begriff der „zweifelsfreien Bonität“

§ 446 ASVG forderte eine „zweifelsfreie Bonität“ von Wertpapier-Emittenten. Wie diese festzustellen war, war nicht eindeutig definiert. Die in den Gesetzesmaterialien aus dem Jahr 2002 verwendete Definition ließ unterschiedliche Interpretationen zu. Das Erfordernis einer zweifelsfreien Bonität war zudem durch zwei Festlegungen des BMG deutlich abgeschwächt worden: Zunächst durch die Feststellung, dass systemrelevante Banken in Österreich jedenfalls über eine zweifelsfreie Bonität verfügten. Weiters durch die Festlegung, dass die Bonität jedenfalls nur beim Erwerb eines Wertpapiers gegeben sein müsse und bei späterer Abstufung „individuell vorzugehen sei“; ein Verkauf innerhalb einer bestimmten Frist war nicht erforderlich. Angesichts dieser Vorgaben konnten auch in der Bonität der Emittenten erhebliche Risiken liegen. Insgesamt konnte die bestehende Regelung der Bonität für sich genommen keine sichere Veranlagung mehr gewährleisten. (TZ 11)

Gesamtbeurteilung

Obwohl die Beschränkung auf bestimmte Anlageinstrumente der Kern der Regelung der Vermögensveranlagung für Sozialversicherungsträger war, konnte sie im aktuellen Wortlaut keine sichere Anlage garantieren. Einerseits war die Regelung lückenhaft (z.B. ließ sie Immobilienfonds ohne Einschränkungen zu), andererseits waren wesentliche Risiken (z.B. im Hinblick auf Strukturen) nicht ausreichend beschrieben. Die Regelung der Anlageprozesse war lückenhaft, ein Verbot der Arbitrage bestand nicht. (TZ 12)

So könnte eine Veranlagung von fremdfinanzierten Mitteln ohne Wissen der Geschäftsleitung in strukturierte Anleihen erfolgen, deren Rückzahlung von unklaren Bestimmungen abhing. Auch die Veranlagung in spekulative Immobilien(fonds) in Entwicklungsländern entspräche dem Wortlaut des Gesetzes. (TZ 12)

Anlageinstrumente

AUVA

Die AUVA verfügte im Prüfungszeitraum über 21 Wertpapiere mit einem Gesamtvolumen zwischen rd. 168 Mio. EUR (2008) und rd. 234 Mio. EUR (2012) sowie Bankeinlagen im Umfang von 104 Mio. EUR (2011) bis 140 Mio. EUR (2012). (TZ 14)

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

Die AUVA veranlagte rund zwei Drittel ihres Wertpapier-Portfolios in Spezialfonds mit unterschiedlichen, überwiegend jedoch mittelfristigen Laufzeiten. Am Beginn des Prüfungszeitraums hielt sie eine Reihe von vorwiegend strukturierten Einzelpapieren (rd. 70 Mio. EUR) mit mittlerer Laufzeit. Nach eingetretenen oder drohenden Verlusten tauschte sie im Jahr 2009 einige strukturierte Papiere gegen eine Anleihe mit 66 Mio. EUR und einer Laufzeit von 25 Jahren. Weiters erwarb sie einen mündelsicheren Publikumsfonds. (TZ 14)

Die strukturierten Einzelpapiere enthielten erhebliche Risiken und waren als Produkte für Anlage-Spezialisten konstruiert. Sie entsprachen nach der Einschätzung des BMG zwar dem Wortlaut des Gesetzes, jedoch nicht dessen Intention und führten im Jahr 2008 zu erheblichen Verlusten. Ihre Rechtmäßigkeit wurde letztlich nicht endgültig geklärt. (TZ 9, 15) Die Fondsbestimmungen der Spezialfonds der AUVA waren zum Teil missverständlich, enthielten widersprüchliche Bedingungen und waren teilweise weiter als die gesetzlichen Vorgaben. Ein Fonds verstieß klar gegen die gesetzlichen Vorgaben, indem er auch nicht zulässige Unternehmensanleihen enthielt. Da die Kriterien der Mündelsicherheit und des § 446 ASVG nicht ident waren, war auch der gehaltene Publikumsfonds, indem er nur auf die Regelungen zur Mündelsicherheit, aber nicht auf § 446 ASVG verwies, formal kritisch zu sehen. Die langfristigen Anleihen der AUVA waren zwar gesetzeskonform konstruiert, jedoch schwer bewertbar. (TZ 16, 41, 47)

Im Jahr 2010 entwickelte die AUVA als Anlage zu internen Richtlinien Produktchecklisten, bei denen die jeweilige Bank die Einhaltung der Vorgaben des § 446 ASVG vor dem Erwerb von Wertpapieren zu bestätigen hatte. Eine genauere Gliederung der Frage, ob im Rahmen der Veranlagungsstrategie ausschließlich zulässige Instrumente gemäß den Veranlagungsrichtlinien der AUVA zum Einsatz kamen, war darin nicht vorgesehen. Mehrere Checklisten enthielten in diesem entscheidenden Punkt auch keine Antwort, Fragezeichen oder ausdrücklich negative Antworten, ohne dass dies eine klare Reaktion der AUVA zur Folge hatte. (TZ 17)

OÖGKK

Die OÖGKK hielt im Prüfungszeitraum Wertpapiere zwischen rd. 201 Mio. EUR (2008 und 2009) und rd. 238 Mio. EUR (2012) sowie Bankeinlagen im Umfang von 151 Mio. EUR (2008) bis 260 Mio. EUR (2012). Sie hielt insgesamt 26 Wertpapiere, wobei

Kurzfassung

etwa zwei Drittel des Wertpapiervermögens in drei Spezialfonds investiert waren. Während des Prüfungszeitraums schichtete sie die auf den Depots gehaltenen Publikumsfonds auf Einzelpapiere um, insbesondere auf Pfandbriefe und Staatsanleihen. Die durchschnittliche Laufzeit erhöhte sich im Prüfungszeitraum sowohl bei den Spezialfonds als auch bei den Einzelwertpapieren. (TZ 18)

Die OÖGKK hielt am Beginn des Prüfungszeitraums – entgegen § 446 ASVG – einen Immobilienfonds mit einem Aktienanteil und eine Unternehmensanleihe, verkaufte diese jedoch in der Zwischenzeit. Die Spezialfonds hatten nach den Fondsbestimmungen § 446 ASVG einzuhalten, enthielten jedoch auch diesem widersprechende Bestimmungen. Fünf der sechs Publikumsfonds waren mündelsicher zu führen. Dies garantierte allerdings keine automatische Übereinstimmung mit § 446 ASVG. Der sechste Publikumsfonds ließ in seinen Vorgaben Anlageinstrumente zu, die § 446 ASVG widersprachen (z.B. Staatsanleihen der Vereinigten Staaten von Amerika). (TZ 19)

SVA

Die SVA hielt im Prüfungszeitraum Wertpapiere zwischen rd. 99 Mio. EUR (2007) und rd. 290 Mio. EUR (2011) sowie Bankeinlagen im Umfang von 173 Mio. EUR (2011) bis 259 Mio. EUR (2010). Während das Wertpapierportfolio von 2007 bis 2012 um 140 % stieg, sanken die Bankeinlagen um rd. 25 %. Die SVA besaß insgesamt 13 Wertpapiere, wobei sie während des Prüfungszeitraums mehrmals die gewählte Anlagestrategie änderte: Zu Beginn hielt sie Publikumsfonds, danach Einzelpapiere, dann Spezialfonds und schließlich gründete sie im Jahr 2012 einen Immobilienfonds. Erhebliche Mittel verblieben auf den Girokonten bzw. in kurzfristig gebundenen Bankeinlagen. Die SVA wies mit Bindungsdauern der Wertpapiere von maximal rund drei Jahren von den drei überprüften Trägern die kürzeste Kapitalbindung auf. (TZ 20)

Am Beginn des Prüfungszeitraums hielt die SVA zwei Publikumsfonds, deren Bestimmungen u.a. den aktiven Einsatz von Derivaten ermöglichten und daher nicht § 446 ASVG entsprachen. Sie verkaufte diese Fonds im Zeitraum von 2008 bis 2010. Die im Zeitraum von 2010 bis 2013 gehaltenen Spezialfonds verwiesen in ihren Fondsbedingungen auf die Einhaltung des § 446 ASVG, enthielten jedoch auch diesem widersprechende Fondsbestimmungen. Die übrigen Einzelpapiere entsprachen § 446 ASVG. (TZ 21)

Immobilienfonds

Gemäß einem Erlass des BMASK vom Mai 2001 an die Sozialversicherungsträger waren sämtliche nicht-betriebsnotwendigen Immobilien, deren Rendite unter der Sekundärmarktrendite lag, unverzüglich gewinnoptimierend zu verwerten. Die Aufsichtsbehörden batten auf die Einhaltung dieses Erlasses nicht gedrängt. Im Spannungsfeld zu diesem Erlass beschloss die AUVA im Juni 2013 eine Investition von knapp 9 Mio. EUR in eine nicht-betriebsnotwendige Immobilie, die teilweise an eine große österreichische Interessenvertretung vermietet war, obwohl sich die Investition nach einem Gutachten erst in rd. 30 Jahren rechnete. (TZ 23)

Insgesamt waren die Vorgaben an die Sozialversicherungsträger betreffend Immobilien in zweifacher Hinsicht widersprüchlich: Während nach dem Erlass aus 2001 nicht-betriebsnotwendige Immobilien grundsätzlich veräußert werden sollten, war nach § 446 ASVG der Erwerb von Immobilienfonds (auch als Spezialfonds im alleinigen Eigentum eines Sozialversicherungsträgers) zu Veranlagungszwecken ohne Einschränkung zulässig. Während der direkte Erwerb von Immobilien einen Beschluss von Vorstand und Kontrollversammlung sowie eine Zustimmung des Hauptverbands und der Aufsichtsbehörde erforderte, war es über Immobilien-Spezialfonds de facto möglich, dass die Träger ohne diese Voraussetzungen Immobilien zu ihrer alleinigen Verfügung erwarben. (TZ 23)

Die SVA gründete im Jahr 2012 einen Immobilien-Spezialfonds, bei dem sie de facto die alleinige Entscheidungsgewalt über die zu erwerbenden Immobilien hatte. Im Vergleich zu einem direkten Immobilienerwerb waren die Aufsichtsbehörden nicht in den Abwicklungsprozess eingebunden. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten war die Konstruktion im Vergleich zum direkten Erwerb einer Immobilie mit Mehrkosten (Verwaltungsgebühren etc.) verbunden. Die Investition erforderte auch eine erhebliche Bindungsdauer der veranlagten Mittel, was dem Ziel der Sicherung der Leistungen entgegenlief: Sozialversicherungsträger sollten nicht Überschüsse erzielen, um Immobilien zu erwerben, sondern Reserven nur in der Höhe halten, die für die Sicherstellung der Leistungsfähigkeit erforderlich ist. (TZ 23)

Der RH hielt den Erwerb und die Verwaltung von Immobilien nicht für ein Kerngeschäft der Sozialversicherung. (TZ 23)

Kurzfassung

Gesamtüberblick

Eine systematische trägerübergreifende Gegenüberstellung bzw. Aggregation der Portfolios der Sozialversicherungsträger stand den Aufsichtsbehörden ebenso wenig zur Verfügung wie ein Überblick über die Fondsbedingungen oder die Zulässigkeit der Papiere. Da ihnen die Höhe der Bankeinlagen lediglich zu den Bilanzstichtagen über die Rechnungsabschlüsse transparent gemacht wurde, verfügten sie auch nicht über eine regelmäßige Übersicht über das insgesamt veranlagte Kapital. (TZ 22)

Die vom RH erstellte Gesamtübersicht über die gehaltenen Papiere der überprüften Träger legte offen, dass ein steigender Anteil der Wertpapiere in Spezialfonds angelegt war, fast alle direkt gehaltenen Papiere Bankanleihen waren und insgesamt die Wertpapierbestände stiegen. Diese Tendenzen stellten besondere Anforderungen an die Gestaltung der Entscheidungs- und Überwachungsprozesse. (TZ 22)

Während des Prüfungszeitraums hielten alle drei überprüften Träger Anlageinstrumente, die § 446 ASVG widersprachen. Bei der AUVA und der SVA war es dabei zu Verlusten gekommen. Keiner der Träger hatte einen regelmäßigen Berichtsprozess über die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben an die Geschäftsführung eingerichtet. (TZ 17, 19, 21, 24)

Mit Ausnahme des Fonds R 311A bei der AUVA wurden die vom BMG kritisierten Verletzungen des § 446 ASVG mittlerweile bereinigt. Die Überprüfung der von den Trägern zwischenzeitlich erworbenen Einzelpapiere ergab keine Hinweise auf über die vom BMG bereits im Jahr 2009 festgestellten Verletzungen des § 446 ASVG hinaus. (TZ 24)

Eine mit § 446 ASVG konsistente Vereinbarung von Fondsbestimmungen für Spezialfonds war nicht umfassend sichergestellt. (TZ 24)

Durch die unterschiedlichen Definitionen von Mündelsicherheit und zulässigen Anlageinstrumenten nach § 446 ASVG war ein gesetzeskonformer Erwerb von marktgängigen Publikumsfonds erschwert. (TZ 23)



Kurzfassung

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

Anlageprozesse

Anzahl und Umfang

Je Träger und Jahr erfolgten maximal fünf Käufe bzw. sechs Verkäufe von direkt gehaltenen Wertpapieren. Die Transaktionen betrafen allerdings bis zu rd. 200 Mio. EUR in einem Jahr. (TZ 25)

Die Anzahl der Einlage-Entscheidungen mit einer Bindung von mindestens drei Monaten war ebenfalls gering (im Jahr 2012 bspw. zwischen ein und vier Entscheidungen; in keinem Jahr mehr als 13 Entscheidungen je Träger). Auch hier betrafen die Entscheidungen jedoch hohe Beträge (bis zu rd. 195 Mio. EUR im Jahr bezogen auf einen einzelnen Träger). (TZ 25)

Demgegenüber erfolgten allein im Jahr 2012 in den Spezialfonds der AUVA, der OÖGKK und der SVA – soweit aus den jeweiligen Rechenschaftsberichten ersichtlich – insgesamt rd. 500 Käufe und rd. 500 Verkäufe (somit insgesamt rd. 1.000 Transaktionen, bezogen auf den einzelnen Träger rd. 300). (TZ 25)

Die Anzahl der Entscheidungen über kurzfristige Bankeinlagen lag zwischen acht und 226 Entscheidungen in den einzelnen Jahren je Träger. (TZ 25)

Entscheidungskompetenzen

§ 437 ASVG sah vor, dass dauernde Vermögensveranlagungen einen Beschluss der Kontrollversammlung (und somit auch des Vorstands) erforderten. Aufgrund der Formulierung der Gesetzesmaterialien, wonach Wertpapiere keine dauernde Veranlagung darstellten, wendeten die Träger diese Regelung für Wertpapiere jedoch nicht an. Auch die Regelungen des Hauptverbands gaben im Ergebnis nichts dazu vor, wie die veranlagungsbezogenen Entscheidungsprozesse zu erfolgen hatten. (TZ 26)

Der jeweilige Vorstand definierte die Kompetenzen der Selbstverwaltungsgremien bei der Vermögensveranlagung daher unterschiedlich; die Definitionen reichten von der vollständigen Delegation an das Büro bis hin zu einer Genehmigung jeder einzelnen Wertpapiertransaktion durch den Vorstand. Die Regelung der AUVA, wonach die Selbstverwaltung in grundsätzliche Entscheidungen über die Vermögensveranlagung eingebunden war und das Büro mit deren Umsetzung beauftragt war, war sinnvoll. Hingegen war eine Berichtspflicht über „alle Änderungen“, wie sie bei der SVA vorgesehen war, angesichts der hohen Zahl von Entscheidungen über Bankein-

Kurzfassung

lagen insoweit problematisch, als damit nicht ersichtlich war, welche Entscheidungen als wesentlich zur Diskussion gelangen sollten. Jede Form der Delegation erfolgte „unbeschadet der Verantwortung des Vorstands“. (TZ 26, 27)

Keiner der drei überprüften Träger hielt die vom Vorstand beschlossene Aufgabenverteilung vollständig ein: Bei der AUVA fehlten die vorgesehenen Berichte an den Vorstand, bei der OÖGKK fehlten bis ins Jahr 2013 die notwendigen Obmann-Entscheidungen und bei der SVA erfolgten die Berichte über Bankeinlagen nicht in der geforderten Detailliertheit. Eine lediglich informelle Information „außer Protokoll“ erfüllte wesentliche Funktionen einer Berichtspflicht nicht, weil dadurch der Nachweis der Übermittlung kritischer Informationen, die Dokumentation von Entscheidungsprozessen und die Klarstellung von Verantwortlichkeiten nicht sichergestellt waren. (TZ 27)

Ablauf- und Aufbauorganisation

Die Entscheidung über die Veranlagung und die Analyse der eingegangenen Risiken (laufendes Risikomanagement) war bei keinem der Träger organisatorisch getrennt. Angesichts der hohen in der Sozialversicherung verwalteten Mittel war eine solche Trennung aber unabdingbar. (TZ 28)

Umfassende Vorgaben, welche Aufgaben von wem im Rahmen der Vermögensveranlagung zu erledigen waren, fehlten bei der OÖGKK und bei der SVA. Bei der AUVA existierte eine solche Beschreibung seit dem Jahr 2010. Sie hielt die Vorgaben jedoch in mehreren Fällen nicht ein, z.B. wurde ein Verkaufsbeschluss des Veranlagungsbeirats nicht, eine im Veranlagungskomitee beschlossene Fondsaufstockung nur teilweise umgesetzt. Keiner der überprüften Träger verfügte über definierte Prozesse zum Krisenmanagement. (TZ 29)

Strategische Festlegungen

Eine Veranlagungsstrategie war eine wesentliche Voraussetzung für ein schlüssiges Vermögensmanagement, für die Produktauswahl, für ein systematisches Risikomanagement und die Beurteilung der Performance. Ein formelles Strategiepapier gab es nur bei der AUVA. Allerdings beschloss sie entgegen ihren eigenen Richtlinien nicht in jedem Jahr ein Ertragsziel, stimmte sie die Renditeerwartungen nicht auf das tatsächlich vorhandene Portfolio ab und leitete sie die

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

Zielgewichtungen der Asset-Klassen nicht aus diesen Werten ab. Die OÖGKK und die SVA verfügten lediglich über anlassfallbezogene, einzelne strategische Festlegungen. (TZ 30)

Produktauswahl

Wertpapiertransaktionen waren vom Anwendungsbereich des Bundesvergabegesetzes ausgenommen. Dementsprechend setzten die Sozialversicherungsträger bei der Auswahl einzelner Anlageprodukte unterschiedliche Methoden (keine Ausschreibungen, formale Ausschreibungen, informelle Einladungen zur Anbotslegung, parallele Verhandlungen mit mehreren Banken etc.) ein. (TZ 31)

Die vom RH als Mindestanforderungen angesehene Einholung von aktuellen Vergleichsangeboten zur Gewinnung eines Marktüberblicks, die Herstellung der Vergleichbarkeit zwischen diesen Angeboten und eine nachvollziehbare Begründung der Auswahl waren nicht in allen Fällen gegeben. (TZ 31)

Rechtliche Prüfung

Angesichts der Höhe des von den Sozialversicherungsträgern veranlagten Vermögens (3,7 Mrd. EUR) und der großen Bedeutung ausgelagerter Entscheidungen – z.B. Beratungsleistungen bei Veranlagungsrichtlinien, Durchführung von Performance-Berechnungen, Management von erheblichem Volumen in Spezialfonds – war die rechtliche Absicherung der vertraglichen Beziehungen mit den Vertragspartnern gering. (TZ 32)

Die überprüften Sozialversicherungsträger füllten von den Banken vorgelegte Risikoprofile aus, die Grundlage für die Beratungs- und Aufklärungspflichten der Banken waren. Die Risikoprofile der überprüften Träger bei den Banken waren allerdings sehr unterschiedlich, sie enthielten teilweise widersprüchliche Angaben, verwiesen überwiegend nicht auf § 446 ASVG und gaben teilweise eine höhere Risikobereitschaft an, als nach den internen Unterlagen der Träger zu erwarten war. Im Hinblick auf die Sicherstellung einer vorsichtigen Veranlagung waren die Risikoprofile teilweise problematisch gestaltet, z.B. weil sie einen Verzicht auf Beratung, die Vereinbarung eines Status als „Geeignete Gegenpartei“ (was sehr eingeschränkte Informationspflichten bedingte), die Akzeptanz von Ratings unterhalb der Mindestgrenzen des § 446 ASVG oder die Akzeptanz risikoreicher Papiere enthielten. (TZ 32)

Kurzfassung

Eine rechtliche Prüfung der Fondsbestimmungen seitens der Sozialversicherungsträger erfolgte in der Regel nicht. Dadurch traten Widersprüchlichkeiten in den Aufträgen an die Fondsmanager auf. Der Einsatz von Beratern durch die AUVA erfolgte in mehreren Fällen ohne Einholung von Vergleichsangeboten oder Vergabeverfahren, ohne vertragliche Festlegung des genauen Auftrags, in einem Fall ohne Festlegung der Honorar-Obergrenze. (TZ 32)

Betreuung von Investmentfonds

Obwohl rund zwei Drittel des Vermögens der überprüften Sozialversicherungsträger in Spezialfonds investiert waren und in diesen Fonds eine hohe Zahl von Transaktionen erfolgte, war die Betreuung bzw. Beaufsichtigung dieser Fonds bei den Trägern kaum geregelt und schlecht dokumentiert. (TZ 33)

Die Fondsbestimmungen waren rechtlich ungeprüft, die Anlageausschlüsse nicht vollständig dokumentiert (fehlende oder nicht schlüssige Protokolle) und die Rechenschaftsberichte der Fonds wurden nicht analysiert, so dass offensichtliche Fehler (z.B. eindeutig gegen § 446 ASVG verstoßende Papiere, fehlende Testate oder falsche Einheiten) nicht auffielen. (TZ 33)

Qualifikationsanforderungen

Obwohl die Einführung gesetzlicher Qualifikationsanforderungen im Jahr 2010 eine wesentliche Reaktion auf die Finanzkrise des Jahres 2008 darstellte, unterblieben Maßnahmen der Sozialversicherungsträger. Mit einer informellen E-Mail-Information, wonach zusätzliche Maßnahmen nicht erforderlich seien, hatte das BMG die Maßnahme des Gesetzgebers konterkariert. Keiner der überprüften Träger definierte konkrete Vorgaben. Aktuelle Stellenprofile waren bei den Trägern ebenso wenig verfügbar wie aktuelle Qualifikationsnachweise in den Personalakten. (TZ 34)

Abwicklung der Anlageentscheidung und Internes Kontrollsystem

Grundsätzlich erfolgte die Abwicklung der Anlageentscheidungen bei allen drei überprüften Trägern in sinnvoll organisierten und nachvollziehbar dokumentierten Geschäftsprozessen, bei denen auch Kontrollschritte auf mehreren Ebenen implementiert waren. Ein umfassendes, formales Internes Kontrollsystem, dessen Notwendig-

keit sich bei Sozialversicherungsträgern insbesondere aus dem Fehlen einer externen, risikoorientierten, belegmäßigen Prüfung von Rechnungsabschlüssen unter Anwendung von externen Saldenabgleichen ergab, war bei keinem der drei überprüften Träger implementiert, bei der OÖGKK allerdings gerade in Umsetzung. (TZ 35)

In einigen Punkten waren Verbesserungen nötig: So war bei der SVA nicht sichergestellt, dass in allen Fällen (auch bei telefonischer Einholung von Vergleichsangeboten für Einlagen) die vereinbarten Vertragsbedingungen schriftlich vorlagen. Weiters war bei der AUVA und der SVA nicht bei jeder maßgeblichen Entscheidung – insbesondere bei der Auswahl des Bestbieters bei Einlagen – das Vier-Augen-Prinzip umgesetzt und dokumentiert. Ein externer Abgleich der bestehenden Bankkonten war bei allen drei Trägern nicht routinemäßig in die Rechnungsabschlussarbeiten integriert. (TZ 35)

Bilanzierungsregeln und Verbuchung

Die Rechnungsvorschriften für die Sozialversicherung waren nur bedingt geeignet, den Lesern eines Rechnungsabschlusses einen Überblick über die tatsächliche Vermögenslage im Veranlagungsbereich zu verschaffen: Die Zuordnung von Finanzvermögen zu Anlage- bzw. Umlaufvermögen nach der rechtlichen Kategorie (Wertpapier vs. Geldeinlage), aber unabhängig von Anlagedauer oder Anlagezweck war missverständlich; Wertpapiere konnten wesentlich mehr oder auch wesentlich weniger wert sein als der in der Bilanz auszuweisende Anschaffungswert; Ausschüttungen aus Fonds – auch aus der Substanz – schlugen sich nicht im Bilanzansatz nieder; die sofortige erfolgswirksame Abschreibung von das Nominale übersteigenden Kaufpreisen räumte durch die Auswahl der Papiere Gestaltungsspielräume bei der Zuordnung von Erfolgen zu einzelnen Geschäftsjahren ein; Einzelnachweisungen enthielten keine eindeutige Aussage über wesentliche Informationen (z.B. Emittenten). (TZ 36)

Dies führte dazu, dass bestimmte Transaktionen auch deshalb getätigt wurden, um wirtschaftlich bereits tatsächlich eingetretene Verluste bilanziell nicht ausweisen zu müssen. Die AUVA tauschte z.B. mehrere mittelfristige Anleihen, deren Marktwert ein Gutachter mit rd. 10 % der Nominale einschätzte, unter Zuführung erheblicher Mittel gegen eine Anleihe mit einer Laufzeit von 25 Jahren. Während die Marktwerte jeweils deutlich unter den Nominalen lagen, konnte so ein in der Bilanz auszuweisender Verlust vermieden wer-

Kurzfassung

den. Umgekehrt konnten – z.B. in nicht ausschüttenden Fonds – erhebliche stille Reserven angesammelt werden. Im Jahr 2013 beauftragte die AUVA eine Wirtschaftsprüfungskanzlei zu prüfen, wie über komplexe mehrstufige Transaktionen Umschichtungen erfolgsneutral erfolgen konnten. (TZ 36)

Verbuchung

Wie das BMG bereits in seinem Bericht im Jahr 2009 festgestellt hatte, verbuchte die SVA Rechtsgeschäfte (ein Schuldscheindarlehen und ein Pensionsgeschäft) fälschlich als Wertpapiere und wies Zinsen aus Wertpapieren fälschlich als Erträge aus dem Verkauf von Wertpapieren aus. Weiters verbuchte sie gebundene Einlagen nicht in der dafür vorgesehenen Bilanzposition und grenzte Zinserträge unrichtig zwischen den Perioden ab. (TZ 37)

Risikomanagement

Als Reaktion auf die Finanzkrise des Jahres 2008 sah der Gesetzgeber ab dem Jahr 2010 ein Risikomanagement für Sozialversicherungsträger zwingend vor. Allerdings unterblieben konkretisierende Regelungen bzw. entsprechende Hinweise durch die Aufsichtsbehörden, obwohl aus den Protokollen der Finanzleitertagungen ersichtlich war, dass die Finanzdienstleister erhebliche Schwierigkeiten hatten, sich auf die neuen gesetzlichen Vorgaben einzustellen. Die Aufsichtsbehörden hatten auch nicht auf einem formalisierten Risikomanagementsystem bei den Trägern bestanden und verfügten über keinen systematischen Überblick über die Risiken der Veranlagung der Sozialversicherungsträger insgesamt. (TZ 38)

Von den überprüften Sozialversicherungsträgern führte lediglich die AUVA ein formalisiertes Risikomanagement ein. Die OÖGKK und die SVA verfügten über keine Festlegung der Risikotragfähigkeit, keine Identifikation relevanter Risiken (z.B. Zinsänderungen, Ausfall eines Anleihe-Emittenten oder starke Schwankungen der Marktwerte), kein Limit-System und keine festgelegten Berichtsstrukturen. (TZ 38)

Das Risikomanagement der AUVA enthielt einige Aspekte, die weiterer Verbesserungen bedurften. So war z.B. das Konzentrationsrisiko nicht auf die Emittenten, sondern auf einzelne Papiere bezogen. Bei Ausfall eines Emittenten würden jedoch alle Zahlungen dieses Emittenten ausfallen, unabhängig davon, auf wie viele einzelne

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

Papiere die Forderungen der AUVA verteilt waren. Dies war von besonderer Bedeutung, weil die AUVA mit 66 Mio. EUR (Buchwert) einen erheblichen Teil des Wertpapierportfolios bei einer deutschen Bank investiert hatte. Für kurzfristige Einlagen galt keine Konzentrationsgrenze, so dass teilweise rd. 90 % dieser Einlagen bei einer einzelnen Bank veranlagt waren. Das Risikomanagement der AUVA analysierte die Fonds nicht weiter, so dass z.B. nicht ersichtlich war, wie hoch insgesamt die Investition in einzelne Länderrisiken (oder auch bei bestimmten Banken) war. (TZ 38, 42, 55)

Innenrevision, Kontrollversammlung und Kontrollprozesse

Bei allen drei überprüften Trägern bestand grundsätzlich ein mehrschichtiges Kontrollsystem, das – neben laufenden Managementkontrollen – einige externe Prüfungen (z.B. Wirtschaftsprüfungstestate für die Spezialfonds), die Zuständigkeit der Innenrevision für die Vermögensveranlagung und Prüfungsakte der Kontrollversammlungen umfasste. Insbesondere die Kontrolldichte bei der OÖGKK (Prüfung der Vermögensveranlagung alle zwei bis drei Jahre unter Nutzung unterschiedlicher Blickwinkel) war sinnvoll. Bei der SVA äußerte sich lediglich die Innenrevision im Rahmen der jährlichen Befassung mit dem Rechnungsabschluss zu den Wertpapierpositionen. Bei der AUVA befasste sich die Innenrevision nicht mit der Vermögensveranlagung, die Kontrollversammlung nur im Hinblick auf die Reorganisation der Finanzabteilung. (TZ 39)

Bei keinem der drei überprüften Träger erfolgte eine risikoorientierte, stichprobenbasierte Prüfung der Vermögensveranlagung auf Belegebene unter Nutzung von Saldenabgleichen mit externen Partnern. Dies war ein wesentlicher Grund dafür, dass mehrere Mängel (Nichteinhaltung von Berichtspflichten, fehlerhafte bzw. unvollständige Rechenschaftsberichte) bei den erfolgten Kontrollen nicht aufgefallen waren. (TZ 39)

Die Träger analysierten die externen Kontrollen (z.B. die Wirtschaftsprüferberichte zu den Rechenschaftsberichten), die einen wesentlichen Teil im Kontrollsystem darstellten, nicht auf Vollständigkeit und offensichtliche Fehler; der exakte Auftrag der externen Kontrollen war den Sozialversicherungsträgern nicht bekannt. (TZ 39)

Kurzfassung

Kritische Einzelentscheidungen im Bereich der AUVA

Im Oktober 2008 musste die AUVA den wirtschaftlichen Totalausfall einer Anleihe (Melody-Anleihe) in Höhe von rd. 11,72 Mio. EUR hinnehmen. Weitere, ähnlich konstruierte Papiere waren stark ausfallgefährdet. Unmittelbar darauf versicherte der Obmann der AUVA, alle Maßnahmen zur Schadensminimierung würden voll ausgeschöpft und gerichtliche Schritte überprüft werden.

Unterlagen zu einer rechtlichen Prüfung von Schadenersatzansprüchen konnten dem RH jedoch nicht vorgelegt werden. Weder lag eine Geschäftseinteilung vor, aus der eindeutig hervorging, wer für die Verfolgung derartiger Ersatzansprüche zuständig war, noch gab es ein abteilungsübergreifendes Aktendokumentationssystem. Für die Kaufentscheidung und die Schadensabwicklung war dieselbe Person zuständig, Interessenkonflikte daher nicht ausgeschlossen. (TZ 40)

Die weiteren gefährdeten Papiere tauschte die AUVA Anfang des Jahres 2009 mit dem niedrigen Zeitwert (10 % des Nominales) sowie rd. 34 Mio. EUR zusätzlicher Investitionen gegen eine Anleihe mit einem Nominale von 66 Mio. EUR, einer fixen Verzinsung von 2,5 % (damals deutlich unter der Sekundärmarktrendite von Bundesanleihen) und einer Laufzeit von 25 Jahren. Eine dokumentierte Kosten-Nutzen-Überlegung, ob ein Vermeiden des Ausweises eines Kapitalausfalls in der Bilanz die hohe zusätzliche Investition und die lange Laufzeit rechtfertigten, lag nicht vor. Die AUVA musste sich hinsichtlich der Bewertung der Papiere im Wesentlichen auf den Vertragspartner verlassen. Soweit externe Berater eingesetzt wurden, lagen keine konkreten Verträge vor. (TZ 41)

Bereits etwa ein Jahr später diskutierte die AUVA, dass die eingetauschte Anleihe sowohl hinsichtlich des hohen Umfangs als auch hinsichtlich des Zinsänderungsrisikos problematisch sei. Nach rund eineinhalbjährigen Verhandlungen tauschte die AUVA schließlich die Anleihe gegen vier ab Februar 2014 variabel verzinsten Papiere des gleichen Emittenten und mit gleichem Nominale. Sie hatte damit neuerlich eine Transaktion über schwer bewertbare Papiere ohne eine unabhängige externe Bewertung der beteiligten Papiere vorgenommen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen seitens der Depotbank und Bloomberg unterschiedliche Angaben über den Marktwert der Papiere zum Tauschzeitpunkt vor. Die AUVA vereinbarte in der Bezeichnung der Wertpapiere unterschiedliche Banknamen, obwohl die gleiche Bank als Emittent fungierte. Dies trug nicht zur Transparenz bei, zumal der Tausch auch mit einer Verringerung des Konzentrationsrisikos begründet wurde. (TZ 42)



Kurzfassung

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

Erfolg der Veranlagung

Datenquellen

Die einzigen öffentlich zugänglichen Berichte zum Ergebnis der Vermögensveranlagung der Sozialversicherungsträger waren die Erfolgsrechnungen. Mangels Ausweis von Marktwertänderungen waren diese jedoch wenig aussagekräftig. (TZ 44) Auch die – zumindest den Verwaltungskörpern und den Aufsichtsbehörden vorzulegenden – Einzelnachweisungen konnten keine entsprechende Transparenz herstellen. (TZ 45)

Trägerübergreifende Vorgaben für eine interne Ermittlung der Performance der Finanzanlagen fehlten; eine kumulierte Übersicht oder ein Vergleich für die Aufsichtsbehörden war damit praktisch unmöglich. (TZ 46)

Mangels trägerübergreifender Vorgaben gingen die drei Träger unterschiedlich vor. Die OÖGKK und die SVA hatten keine Richtlinien für die Ermittlung der Performance. Bei ihren Performance-Analysen fehlten wesentliche Bestandteile (Berechnung einer Gesamtpformance, der Performance nach Asset-Klassen und der Performance für einzelne Anlageinstrumente; regelmäßige Berichterstattung an den Vorstand; Anlageziele; Benchmarks; Risikoerfassung). Nur in der AUVA lagen definierte Geschäftsprozesse und methodische Festlegungen zur Messung der Performance vor. (TZ 46)

Eine genauere Analyse der Berechnungen der AUVA zeigte mehrere Auffälligkeiten hinsichtlich der verwendeten Inputdaten, der Berechnungsmethodik und der angewandten Benchmarks. Beispielsweise richtete sich das Anlageziel nach dem 12-Monats-Euribor bzw. einjährigen Bundesanleihen, obwohl die AUVA 66 Mio. EUR in einer auf 25 Jahre gebundenen Bankanleihe veranlagt hatte. Die AUVA analysierte Inkonsistenzen in den Performance-Berichten vor der Gebarungsüberprüfung durch den RH nicht. Ein in den Richtlinien vorgesehener Bericht an den Vorstand unterblieb. Eine Begründung für die Inkonsistenzen war nur unter Rückgriff auf einen externen Berater möglich. Dieser führte insbesondere aus, dass unterschiedliche Quellen für die Marktwerte vorlagen. (TZ 47)

Kurzfassung

Performance-Parameter Wertpapiere

Mangels vergleichbarer Performance-Berichte ermittelte der RH selbst nach einer einheitlichen Methode entsprechende Kennzahlen. Aufgrund teilweise unvollständiger Inputparameter, nur eingeschränkt definierter Anlageziele und fehlender Risikoberichte konnten diese jedoch nur einen ersten Schritt zur weiterführenden Analyse bedeuten. (TZ 48)

Die AUVA erzielte mit ihren Wertpapieren im Zeitraum von 2008 bis 2012 insgesamt aufgrund der im Jahr 2008 eingetretenen Verluste mit strukturierten Anleihen ein Ergebnis von nur rd. 1 % p.a. Ein inflationsbereinigter Werterhalt konnte – entgegen den Zielen in den Veranlagungsrichtlinien – nicht erreicht werden. Dies war vor allem auf die hohen Verluste aus strukturierten Papieren zurückzuführen. (TZ 49)

Die OÖGKK erzielte mit überwiegend längerfristigen Veranlagungen insgesamt ein Ergebnis von rd. 4 % p.a., das aber starke Schwankungen in Abhängigkeit der Zinsentwicklung aufwies. Aufgrund der langfristigen Veranlagung war bei steigenden Zinsen mit einem Absinken der Marktwerte zu rechnen. In einigen Jahren waren trotz negativer Entwicklung des Fondsvermögens – auch unterhalb der Buchwerte – Ausschüttungen in Anspruch genommen worden; dies hatte einerseits zu hoher Kontinuität im Finanzergebnis geführt, andererseits aber auch dazu, dass die tatsächliche Vermögenslage in diesen Jahren schlechter war als in der Bilanz ausgewiesen. (TZ 50)

Die SVA erzielte mit überwiegend kurzfristigen Veranlagungen (bis zu drei Jahren) mit variabler Verzinsung insgesamt ein Ergebnis von rd. 2 %. Mit der Gründung des Immobilienfonds war zumindest für einen Teil ihres Portfolios eine wesentlich längere Bindungsdauer für die Zukunft geplant. (TZ 51)

Insgesamt war hervorzuheben, dass Verluste in der Gesamtbetrachtung der fünf Jahre des Prüfungszeitraums überwiegend bei jenen Anlageinstrumenten auftraten, deren Übereinstimmung mit § 446 ASVG kritisch zu beurteilen war. (TZ 52)

Die Verwaltungsgebühren, bezogen auf das Anlagevolumen, lagen bei den einzelnen Fonds zwischen 0,13 % und 0,21 % und waren somit sehr unterschiedlich. Regelmäßige Konditionenvergleiche zwischen den Trägern erfolgten nicht. Eine Erfassung der Gesamtkosten je Träger und eine trägerübergreifende Erfassung von wesentlichen Kostenbestandteilen gab es nicht. (TZ 53)

Performance-Parameter Bankeinlagen

Die Ergebnisse der Veranlagung in Bankeinlagen waren sehr unterschiedlich. Bei einem Volumen von rd. 212,93 Mio. EUR machte ein Unterschied von 1,17 Prozentpunkten (wie er zwischen AUVA und SVA bestand) jährlich Unterschiede in den Erträgen von rd. 2,49 Mio. EUR aus. (TZ 54) Die Veranlagungsunterschiede waren auf unterschiedliche Bindungsdauern, unterschiedliche Konditionen und unterschiedliche Diversifikationen zurückzuführen. Aussagekräftige strategische Festlegungen zu diesen Punkten fehlten jedoch. (TZ 55)

Aufsicht

Die Aufsicht über die Sozialversicherungsträger war zwischen BMASK, BMF und BMG aufgeteilt. Insgesamt waren 59 unterschiedliche Aufsichtskommissäre aus 20 verschiedenen Organisationseinheiten mit der Aufsicht befasst. Obwohl das ASVG umfassende Informationsrechte (etwa eine Auskunftspflicht und eine Teilnahme von Aufsichtskommissären an Vorstandssitzungen) vorsah, konnte die Art der Ausübung der Aufsicht keinen laufenden und umfassenden Überblick über Art, Umfang, Risiko und Performance der Vermögensveranlagung sicherstellen. Es fehlte dazu eine definierte regelmäßige Berichtspflicht der Sozialversicherungsträger. (TZ 56)

Die Einschau des BMG aus dem Jahr 2009 leistete einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Vermögensveranlagung der Sozialversicherungsträger. (TZ 56)

Die Aufsichtsbehörden beantworteten Anfragen der Sozialversicherungsträger – teilweise auch von grundsätzlicher Bedeutung – teilweise ohne aktenmäßige Behandlung und nur gegenüber dem jeweiligen Anfragersteller. Nachfragen zur Sicherstellung der Umsetzung der zusätzlichen Vorgaben aus dem Jahr 2010 (Risikomanagement, Mindestqualifikation) erfolgten nicht. (TZ 56)

Trägerübergreifende Kooperation

Die Sozialversicherungsträger kooperierten nicht ausreichend miteinander – z.B. betreffend Musterbedingungen für Spezialfonds, Produktechecklisten, eine einheitliche Verhandlungsposition für Risikoprofile oder ein Benchmarking von Bankkonditionen –, um die erzielbaren Kooperationsvorteile umfassend zu nutzen. (TZ 57)

Kurzfassung

Gesamteinschätzung

Zusammenfassend hob der RH hervor, dass die Vermögensveranlagung zwar nicht das Kerngeschäft der Sozialversicherung darstellt. Aufgrund der Höhe des von den Sozialversicherungsträgern vorgehaltenen Finanzvermögens von insgesamt rd. 3,688 Mrd. EUR hielt er aber dennoch eine hohe Professionalität in diesem Bereich für erforderlich. (TZ 3)

Dies erforderte zunächst klare gesetzliche Rahmenbedingungen. Der Zweck und die anzustrebende Höhe der Reserven der Sozialversicherungsträger waren aber nicht klar definiert, weshalb auch wichtige Rahmenbedingungen für die Veranlagung (z.B. Laufzeiten) unklar blieben. (TZ 6) Zur Art der Veranlagung fehlte insbesondere eine gesetzliche Klarstellung, dass neben der Erzielung von Zinsen auch die Sicherheit der Veranlagung wesentlich war. (TZ 7) Zusätzlich wäre eine Präzisierung der Definition der zulässigen Anlageinstrumente (TZ 8 bis 12) und der Prozessvorgaben notwendig.

Zu den von den drei überprüften Sozialversicherungsträgern eingesetzten Anlageinstrumenten war zunächst anzumerken, dass alle drei Träger im Prüfungszeitraum teilweise unzulässige Instrumente eingesetzt hatten: Die AUVA hatte strukturierte Produkte verwendet, bei denen die Rückzahlung der Nominale nicht gesichert war. Die AUVA und die SVA hatten Fonds eingesetzt, bei denen ein aktiver Einsatz von Derivaten nicht ausgeschlossen war. Die OÖGKK hatte eine Unternehmensanleihe und einen Immobilienfonds, bei dem (Immobilien)Aktien nicht ausgeschlossen waren.

Mit Ausnahme eines Fonds bei der AUVA (40,16 Mio. EUR) waren die vom BMG im Jahr 2009 kritisierten, unzulässigen Anlageinstrumente zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH bereits bereinigt. Im Jahr 2008 war es bei der SVA dabei zu Verlusten bei einzelnen Papieren gekommen (3,33 Mio. EUR), bei der AUVA auch in Summe über die Wertpapiere (27,09 Mio. EUR). Bei der OÖGKK war kein finanzieller Schaden entstanden.

Insbesondere im Hinblick auf die Gestaltung der Fondsbestimmungen waren zur Sicherstellung eines mit § 446 ASVG konsistenten Portfolios weitere Maßnahmen nötig, wie z.B. die Einführung eines Berichtswesens an die Geschäftsführung und an die Aufsichtsbehörden und die Überarbeitung der Produktchecklisten. (TZ 24)

Insbesondere im Hinblick auf das Finanzvermögen von 3,7 Mrd. EUR waren die Prozesse zur Vermögensveranlagung in vielen Bereichen verbesserungsbedürftig. Eckpunkte dabei wären eine genauere Definition und Einhaltung der Entscheidungsbefugnisse (TZ 26, 27), eine



Kurzfassung

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

organisatorische Trennung von Vermögensveranlagung und Risikobeurteilung (TZ 28), die Festlegung von Veranlagungsstrategien und deren Überwachung durch die Geschäftsführung (TZ 30), eine genauere rechtliche Prüfung der maßgeblichen Verträge (TZ 32), die Definition der erforderlichen Qualifikationen (TZ 34), ein professionelles Risikomanagement (TZ 38) und die Sicherstellung einer ausreichenden Kontrolldichte. (TZ 39)

Da aussagekräftige Berichtssysteme fehlten, verfügte der Bund im Rahmen der Aufsicht nicht über einen Überblick über Umfang, Art, Rechtmäßigkeit und Erfolg bzw. Risiken der Veranlagung der Sozialversicherungsträger. (TZ 56)

Kenndaten zum Vermögensmanagement ausgewählter Sozialversicherungsträger								
Rechtsgrundlagen	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F. Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 560/1978 i.d.g.F.							Veränderung 2007 bis 2013 in %
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
in Mio. EUR								
Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA)								
Unfallversicherungsleistungen	956,28	992,60	1.028,61	1.043,40	1.066,46	1.104,67	1.161,11	+ 21
Bilanzsumme	1.055,14	1.078,55	1.080,73	1.118,59	1.153,83	1.205,47	1.249,41	+ 18
Reinvermögen	989,38	1.015,26	1.016,53	1.032,46	1.081,17	1.127,10	1.159,75	+ 17
Finanzvermögen	312,89	339,59	349,75	334,55	368,58	404,36	468,17	+ 50
davon								
Wertpapiere	207,70	168,29	223,51	224,11	231,11	234,43	245,11	+ 18
Einlagen ¹	105,19	171,31	126,24	110,44	137,47	169,93	223,07	+ 112
Oberösterreichische Gebietskrankenkasse (ÖÖGKK)								
Krankenversicherungsleistungen	1.532,02	1.629,05	1.692,23	1.693,96	1.751,33	1.849,49	1.910,56	+ 25
Bilanzsumme	1.089,34	1.131,78	1.123,73	1.194,64	1.310,22	1.357,91	1.433,12	+ 32
Reinvermögen	266,81	278,64	265,30	313,15	372,99	396,46	439,94	+ 65
Finanzvermögen	313,25	339,49	317,46	364,23	442,65	478,36	518,38	+ 65
davon								
Wertpapiere	211,03	201,09	201,07	203,09	208,97	237,57	257,23	+ 22
Einlagen ¹	102,22	138,40	116,40	161,14	233,68	240,79	261,15	+ 155
Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA)								
Krankenversicherungsleistungen	741,93	766,14	755,73	790,67	790,97	825,52	867,53	+ 17
Pensionsversicherungsleistungen	2.386,14	2.523,06	2.653,88	2.773,25	2.851,44	2.988,67	3.123,46	+ 31
Bilanzsumme	1.042,37	976,65	1.132,42	1.358,28	1.223,99	1.271,66	1.393,76	+ 34
Reinvermögen	546,87	537,83	571,65	557,72	562,39	555,47	542,22	- 1
Finanzvermögen	325,50	218,32	400,49	542,26	487,99	510,04	539,98	+ 66
davon								
Wertpapiere	129,94	134,55	109,55	250,00	290,00	240,00	142,75	+ 10
Einlagen ¹	195,56	83,77	290,94	292,26	197,99	270,04	397,22	+ 103
alle Sozialversicherungsträger								
Versicherungsleistungen ²	41.337,79	43.510,62	45.440,38	46.900,35	48.357,95	50.444,20	52.319,37	+ 27
Bilanzsumme	13.167,04	13.462,14	13.925,57	14.099,90	14.183,16	14.797,32	15.186,06	+ 15
Reinvermögen	4.343,13	4.343,73	4.584,00	4.814,23	5.064,04	5.269,74	5.550,11	+ 28
ungedeckte Rücklage	993,20	1.113,69	1.073,92	708,45	444,96	193,04	81,49	- 92
Finanzvermögen	2.120,81	2.146,02	2.643,17	2.866,12	3.105,25	3.688,23	3.835,55	+ 81
davon								
Wertpapiere	807,56	744,71	862,65	1.017,58	1.083,86	1.090,33	1.022,47	+ 27
Einlagen ¹	1.313,25	1.401,31	1.780,52	1.848,54	2.021,39	2.597,90	2.813,08	+ 114

¹ Zu den Einlagen zählen gebundene Einlagen sowie kurzfristige Einlagen.

² Zu den Versicherungsleistungen zählen jene der Krankenversicherung, der Pensionsversicherung sowie der Unfallversicherung.

Quelle: Hauptverband – Statistische Daten aus der Sozialversicherung der Jahre 2007 bis 2013

**Vermögensmanagement ausgewählter Kranken-
und Unfallversicherungsträger****Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 (1) Der RH führte zwischen September 2013 und Februar 2014 eine Gebarungsüberprüfung zum Thema „Vermögensmanagement ausgewählter Sozialversicherungsträger“ bei der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (AUVA), der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse (OÖGKK) und der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA) sowie beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband), beim BMASK, BMF und BMG durch.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Rahmenbedingungen für die Vermögensveranlagung der Sozialversicherungsträger, der Einhaltung der maßgeblichen gesetzlichen Vorschriften (insbesondere § 446 des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG)) und der Zweckmäßigkeit der veranlagungsbezogenen Prozesse.

Der RH erhob im Rahmen eines Erfahrungsaustausches mit dem deutschen Bundesrechnungshof auch die Rechtslage in Deutschland.

Eine Überprüfung der einzelnen Transaktionen in den Fonds (rd. 1.000 Transaktionen allein im Jahr 2012 nur in den Spezialfonds) war ausdrücklich nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung. Weiters war eine Überprüfung der Sicherheit der eingesetzten EDV für Buchhaltung oder Abwicklung nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung.

(2) Am 12. Dezember 2012 ersuchte der Bundesminister für Gesundheit den RH, die Kranken- und Unfallversicherungsträger einer Überprüfung hinsichtlich der Vermögensveranlagung zu unterziehen. Das Thema sei äußerst sensibel, komplex und potenziell mit der Gefahr des Verlustes maßgeblicher Vermögenswerte verbunden. Eine Überprüfung durch eine von seinem Ressort unabhängige Stelle sei erstrebenswert.

(3) Der RH erachtete das Ersuchen des BMG (das sich nicht auf einzelne Träger, Jahre oder Veranlagungen bezog) zwar als zu umfassend, um ein „begründetes Ersuchen“ nach Art. 126b Abs. 4 B-VG darzustellen, dem der RH jedenfalls nachzukommen hätte. Er teilte jedoch die Ansicht des BMG, dass die Vermögensveranlagung der Sozialversicherungsträger ein wichtiges Thema der Gebarung mit besonderen Risiken darstellt (siehe dazu die in TZ 2 dargestellten bereits eingetretenen Verluste und die vom BMG festgestellten Verletzungen der gesetzlichen Vorgaben). Daher nahm der RH eine entsprechende Gebarungsüberprüfung in sein Prüfungsprogramm auf.

Prüfungsablauf und –gegenstand

(4) Um eine ausreichend tiefgehende Prüfung sicherstellen zu können, überprüfte der RH nicht alle Kranken- und Unfallversicherungsträger, sondern führte eine risikoorientierte Auswahl durch. Dabei wählte der RH die drei Sozialversicherungsträger mit dem größten Wertpapierbestand im Jahr 2012 aus: die AUVA, die OÖGKK und die SVA. Diese Träger hielten zum 31. Dezember 2012 rd. 65 % der Wertpapiere aller Sozialversicherungsträger.

Darüber hinaus bezog der RH den Hauptverband sowie die drei mit Aufsichts- bzw. aufsichtsähnlichen Befugnissen und Richtlinienkompetenz betrauten Bundesministerien in die Prüfung ein: das BMASK, das BMF und das BMG. Dies mit dem Ziel, auch die Rahmenbedingungen der Vermögensveranlagung in der Sozialversicherung, die Grundlagen der gesetzlichen Änderungen und die Wirksamkeit der Aufsichtsmaßnahmen zu überprüfen.

(5) Der Prüfungszeitraum umfasste grundsätzlich die Jahre 2008¹ bis 2012, dem letzten bei Prüfungsbeginn vollständig abgerechneten Rechnungsjahr. Soweit erforderlich nahm der RH auch auf frühere bzw. aktuellere Entwicklungen Bezug.

(6) Die Ergebnisse seiner Überprüfung stellt der RH in folgender Struktur dar:

- zum Verständnis erforderliche Ereignisse vor der Gebarungüberprüfung durch den RH (TZ 2),
- die Höhe und die Funktion der zu veranlagenden Mittel als wichtige Voraussetzung für die Art der Veranlagung (TZ 3 bis 6),
- die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Vermögensverwaltung (TZ 7 bis 12),
- die im Prüfungszeitraum gewählten Anlageinstrumente und deren Zulässigkeit (TZ 13 bis 24),
- die Veranlagungsprozesse und deren Zweckmäßigkeit zur verantwortungsvollen Anlage (TZ 25 bis 42),
- die erzielten Erlöse bzw. Aufwendungen und die Berichterstattung darüber (TZ 43 bis 55) und
- die Funktionsweise und Maßnahmen der Aufsichtsbehörden (TZ 56).

¹ Um das Jahr 2008 abzubilden, zog der RH Stichtagswerte aus der Bilanz zum 31. Dezember 2007 heran.



Prüfungsablauf und –gegenstand

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

Aufgrund der Verflechtung der Wirkungsbereiche der Aufsichtsbehörden (siehe TZ 56) adressierte der RH in diesem Bericht Empfehlungen grundsätzlicher Art, die eine Änderung im Vorgehen bzw. eine Neuregelung betreffen, sowohl an das BMG als auch an das BMASK und das BMF.

(7) Zu dem im Mai 2014 übermittelten das Prüfungsergebnis nahmen das BMG, das BMASK, das BMF, die AUVA, die OÖGKK und die SVA im August bzw. September 2014 Stellung. Der Hauptverband verzichtete auf eine inhaltliche Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im November 2014.

Prüfungs- hintergrund

2.1 (1) Die Vermögensveranlagung der Sozialversicherungsträger war in den letzten Jahren vor der Gebarungsüberprüfung mehrfach Gegenstand von öffentlichen und parlamentarischen Berichterstattungen, gerichtlichen Auseinandersetzungen und Prüfungen von Aufsichtsorganen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Vorgeschichte der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung:

Tabelle 1: Wesentliche Ereignisse im Vorfeld der Gebarungsüberprüfung

Datum	Ereignis
2007	Verluste der VGKK aus Derivaten, Beginn eines Rechtsstreits über Schadenersatz
2008	Verluste der AUVA, Pressemeldung und parlamentarische Anfrage dazu
2009	Einschau des BMG als Aufsichtsorgan bei der AUVA, Feststellung von Regelwidrigkeiten
2010	Novelle zu § 446 ASVG (Vorgabe Risikomanagement, Qualifikationsanforderungen)
2011	OGH spricht der VGKK Schadenersatz zu – Verstoß gegen § 446 ASVG führt zur Nichtigkeit des Rechtsgeschäfts
2012	weitere Novelle zu § 446 ASVG: auch Staatsanleihen aus dem EWR-Raum sind auf Bonität zu prüfen
Ende 2012	Unregelmäßigkeiten beim Finanzmanagement im Land Salzburg werden publik, BMG ersucht RH um Prüfung der Sozialversicherungsträger

Quelle: RH

(2) Im Sommer 2007 löste die Vorarlherger Gehietskrankenkasse (VGKK) ein Derivatgeschäft auf, das sie im Jahr 2005 mit einer Laufzeit von fünf Jahren eingegangen war. Dabei kam es zu rechnerischen Verlusten von rd. 2,95 Mio. EUR. In der Folge entstand ein Rechtsstreit zwischen der VGKK und der Bank, mit der das Geschäft abgeschlossen worden war, über die Tragung dieses Verlusts.

Prüfungshintergrund

(3) Im Oktober 2008 veröffentlichte die AUVA eine Presseerklärung, wonach die Finanzkrise auch die AUVA getroffen habe. Es seien Verluste von rd. 29 Mio. EUR eingetreten bzw. zu erwarten.

(4) Zwischen März und Oktober 2009 führte das BMG als Aufsichtsbehörde der Kranken- und Unfallversicherungsträger bei diesen eine Querschnittsprüfung zum Thema Vermögensveranlagung durch. Im Ergebnis hielt das BMG die Vorgaben des ASVG für die Vermögensveranlagung der Sozialversicherungsträger in mehreren Fällen für verletzt:

- Zur AUVA stellte das BMG fest, dass mehrere Wertpapiere, bei denen bereits teilweise ein Totalverlust eingetreten war bzw. teilweise ein solcher drohte, keine klassischen Anleihen darstellten. Es handle sich vielmehr um Wertpapiere, bei denen sowohl die Kuponzahlungen als auch die Kapitalrückzahlung von credit events (z.B. Insolvenz oder Zahlungsverzug) verschiedener Banken und Unternehmen abhängig waren. Die AUVA habe implizit (gegen die Zusage einer höheren Verzinsung) eine Kreditversicherung übernommen. Nach Auffassung der Prüforgane des BMG entsprach dies nicht dem ASVG.² Im anschließenden Schriftverkehr zwischen AUVA und BMG wurde diese Rechtsauffassung kontroversiell diskutiert. Schließlich lud das BMG die AUVA ein, „sich jedenfalls pro futuro dem Rechtsverständnis des BMG anzuschließen“. Weiters sei „die Frage einer allfälligen Haftung des die kritisierten Produkte vermittelnden Finanzdienstleisters kritisch zu prüfen“.
- Zur OÖGKK stellte das BMG fest, dass ein Immobilienfonds aufgrund eines Aktienanteils nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprach. Weiters sei eine Unternehmensanleihe (ASFINAG) im Portfolio, die durch § 446 ASVG nicht gedeckt sei. Ein finanzieller Nachteil sei der Kasse jedoch nicht entstanden.
- Zur SVA stellte das BMG fest, dass ein hoher Anteil der Veranlagungen bei einer Bank konzentriert sei, die im Zuge der Finanzkrise mit Schwierigkeiten konfrontiert war. Weiters habe die SVA zwei Geldmarktfonds über insgesamt rd. 49,94 Mio. EUR im Portfolio, deren Fondsbestimmungen entgegen § 446 ASVG den aktiven Einsatz von Derivaten erlaubten. Schließlich habe die SVA verschiedene Fehlbuchungen im Wertpapier- und Einlagenbereich getätigt.

² Dies insbesondere deshalb, weil ihnen ein wesentliches Merkmal von Anleihen, nämlich der Kapitalerhalt, fehle. Auch fänden die in den Baskets befindlichen Unternehmensanleihen und Aktien keine Deckung in § 446 ASVG. Auch der Ertrag der hoch komplexen und schwer durchschaubaren Wertpapierkonstruktionen habe wirtschaftlich in keinem Verhältnis zu dem eingegangenen Risiko gestanden. Einen Sekundärmarkt habe es nicht gegeben, so dass ein Verkauf während der Laufzeit nur mit beträchtlichen Abschlägen möglich gewesen wäre.



Prüfungshintergrund

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

(5) In den Jahren 2008 und 2009 gab es mehrere parlamentarische Anfragen zur Vermögensveranlagung in der Sozialversicherung im Allgemeinen und zu den eingetretenen Verlusten bzw. deren Konsequenzen im Speziellen.³

In den Jahren 2010 und 2012 wurden daraufhin – als Reaktion auf die Finanzkrise des Jahres 2008, die vom BMG festgestellten Regelwidrigkeiten und die Staatsschuldenkrise – die gesetzlichen Vorgaben novelliert (siehe TZ 7).

(6) Im Oktober 2011 entschied der Oberste Gerichtshof (OGH) hinsichtlich des unter (2) beschriebenen Rechtsstreits zu Gunsten der VGKK. Alle drei Instanzen (etwa die zweite Instanz im Jahr 2010) hatten dargelegt, dass § 446 ASVG auch Außenwirkung entfaltet. Käufe unzulässiger Anlageinstrumente wären daher nichtig. Über Fragen der wechselseitigen Verletzung von Aufklärungspflichten trafen die Instanzen unterschiedliche Entscheidungen, wobei der OGH letztlich der VGKK einen vollen Ersatzanspruch zusprach.

- 2.2 Der RH wies darauf hin, dass in den Jahren vor der Gebarungsüberprüfung durch den RH im Bereich der Vermögensveranlagung in der Sozialversicherung bereits Verluste aufgetreten waren (AUVA, VGKK), rechtswidrige Veranlagungen festgestellt wurden (Einschau des BMG im Jahr 2009) und aufgrund der Finanzkrise 2008 bzw. der Staatsschuldenkrise ab 2011 mehrere Verschärfungen der entsprechenden Regelungen durch den Gesetzgeber erfolgten. Er hielt daher eine strenge Auslegung der Vorgaben und einen hohen Maßstab für die Beurteilung der Vermögensveranlagung der Sozialversicherungsträger für erforderlich.

Höhe und Funktion der Reserven der Sozialversicherung

Höhe des Reinvermögens und des Finanzvermögens der Sozialversicherungsträger

- 3.1 Die Sozialversicherungsträger wiesen in ihren Bilanzen zum 31. Dezember 2012 rd. 5,270 Mrd. EUR Reinvermögen aus. Aktivseitig waren rd. 1,217 Mrd. EUR in Mobilien und Immobilien gebunden („eigentliches Betriebsvermögen“) und rd. 3,688 Mrd. EUR in „Finanzvermögen“.

³ Am 20. Oktober 2008 wurde insbesondere danach gefragt, ob die AUVA die Veranlagungsvorschriften des § 446 ASVG eingehalten habe. Am 20. Mai 2009 folgte eine Anfrage aufgrund eines Zeitungsartikels, bei der insbesondere nach den Konsequenzen der Verluste durch rechtswidrige Veranlagungen gefragt wurde sowie nach den Maßnahmen des BMG, um derartige Verluste in Zukunft zu vermeiden.

Höhe und Funktion der Reserven der Sozialversicherung

gen“ (Bargeld, Wertpapiere, gebundene und kurzfristige Einlagen) investiert.⁴

Tabelle 2: Schlussbilanz aller SV-Träger aus dem Jahr 2012			
AKTIVA ¹	in Mio. EUR ²	PASSIVA ¹	in Mio. EUR ²
Anlagevermögen	2.494,69	Reinvermögen	5.269,74
Immobilien	1.077,16	allgemeine Rücklage	2.725,69
Mobilien	140,03	besondere Rücklagen	171,82
Darlehen & Hypothekendarlehen	37,22	Leistungssicherungsrücklage	2.372,22
Wertpapiere	1.090,33		
Sonstiges	149,96		
Umlaufvermögen	12.054,65	langfristige Verbindlichkeiten	54,83
Vorräte	15,95	Wertberichtigungen	-
Beitragsforderungen	7.265,11	kurzfristige Verbindlichkeiten	9.433,50
Treuhandforderungen	151,16	Treuhandschulden	391,59
Ersatzforderungen	503,18	ausstehende fremde Beiträge	3.068,99
sonstige Forderungen	1.521,07	unberichtigte Versicherungsleistungen	2.835,65
gebundene Einlagen bei Geldinstituten	1.300,71	sonstige Verbindlichkeiten	3.137,27
kurzfristige Einlagen	1.297,19		
Barbestände	0,29		
aktive Rechnungsabgrenzung	54,94	passive Rechnungsabgrenzung	39,25
ungedeckte allgemeine Rücklage	193,04		
Summe	14.797,32	Summe	14.797,32

Anmerkung: Grau hinterlegt sind aktivseitig die als Finanzvermögen bezeichneten Positionen, passivseitig die Summe des Reinvermögens.

¹ Nicht in die Statistik der Sozialversicherungsträger aufgenommen wurden die Krankenfürsorgeanstalten (KFA). Diese verfügten Ende des Jahres 2012 – bei rd. 541,53 Mio. EUR jährlichen Aufwendungen – über rd. 401,23 Mio. EUR in Wertpapieren und Geldeinlage. (Die KFA legten Rechnungsabschlüsse nach unterschiedlichen Rechnungsvorschriften vor, so dass eine exakte Angabe nicht möglich war. Bei drei der 14 KFA waren keine Informationen über Einlagen oder Wertpapiervermögen aus den Jahresrechnungen entnehmbar.)

² Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Hauptverband – Statistische Daten aus der Sozialversicherung des Jahres 2012

⁴ Die Übersicht ist (leicht verändert) Teil der standardisierten Auswertungen des Hauptverbands. Eine Konsolidierung erfolgte dabei nicht, insbesondere wurden gegenseitige Forderungen und Verbindlichkeiten nicht bereinigt. Dies betraf jedoch nicht das Finanzvermögen.



Höhe und Funktion der Reserven der
Sozialversicherung

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken-
und Unfallversicherungsträger

Die Summe der Versicherungsleistungen der Sozialversicherungsträger betrug demgegenüber im Jahr 2012 rd. 50,444 Mrd. EUR.

- 3.2 Der RH wies darauf hin, dass die Sozialversicherungsträger im Jahr 2012 mit rd. 3,688 Mrd. EUR Finanzvermögen über erhebliche zu veranlagende Mittel verfügten. Diese Höhe der zu veranlagenden Mittel erforderte nach Ansicht des RH jedenfalls ein professionelles Management der Veranlagung, d.h. insbesondere die Erfüllung bestimmter Mindestanforderungen (z.B. ein Risikomanagement, eine sachliche Produktauswahl und ausreichende Kontrollen, siehe TZ 25 bis 40).

Verteilung der
Reserven auf
einzelne Träger

- 4.1 (1) Die folgende Übersicht zeigt Reinvermögen, „Liquidität“⁵ bzw. Finanzvermögen und Summe der Versicherungsleistungen der einzelnen Sozialversicherungsträger zum 31. Dezember 2012, weiters den Anteil der jährlichen Versicherungsleistungen, den die einzelnen Sozialversicherungsträger aus ihrem Reinvermögen und aus der vorgehaltenen Liquidität bzw. dem Finanzvermögen bestreiten könnten:

⁵ Die „Liquidität“ ergibt sich entsprechend der Begrifflichkeit der Finanzpläne der Sozialversicherungsträger aus lang- und kurzfristigen Geldeinlagen, Wertpapieren sowie Barbeständen zum 31. Dezember 2012. Aufgrund unterschiedlicher Buchungsschlusstage kann das Finanzvermögen lt. Bilanzen von den Finanzplänen abweichen. Gegenüber dem im Kenndatenkasten ausgewiesenen Finanzvermögen weicht die Darstellung der Liquidität um die Barbestände ab, diese betragen je Träger maximal rd. 97.100 EUR. Für die Versicherungsanstalt des österreichischen Notariats sowie für die Betriebskrankenkassen entnahm der RH die Werte – mangels Finanzplänen – aus den Bilanzen. Die Finanzpläne mussten verwendet werden, da die Bilanzen für die „gemischten“ Kranken- und Pensionsversicherungsträger das Finanzvermögen nicht den Versicherungszweigen zuordneten, die Finanzpläne dagegen schon.

Höhe und Funktion der Reserven der Sozialversicherung

Tabelle 3: Reserven der Sozialversicherungsträger im Dezember 2012

SV-Träger ²	Versicherungsleistungen	Reinvermögen	ungedeckte Rücklage	Anteil RV ¹ an Vers. Leist.	Finanzvermögen/Liquidität	Anteil Liquidität an Vers. Leist.
		in Mio. EUR ⁴		in % ⁴	in Mio. EUR ⁴	in % ⁴
Krankenversicherung (KV)						
GKK Wien	2.798,83	7,55	193,04	- 7	32,21	1
GKK Niederösterreich	1.846,53	36,59	-	2	188,92	10
GKK Burgenland	302,37	6,96	-	2	18,70	6
GKK Oberösterreich	1.849,49	396,46	-	21	478,36	26
GKK Steiermark	1.402,99	22,27	-	2	179,08	13
GKK Kärnten	682,54	12,26	-	2	46,80	7
GKK Salzburg	670,41	152,82	-	23	173,75	26
GKK Tirol	831,62	22,38	-	3	62,13	7
GKK Vorarlberg	472,47	24,50	-	5	61,93	13
Summe GKK	10.857,25	681,79	193,04	5	1.241,86	11
Betriebskrankenkassen	110,17	91,54	-	83	101,78	92
VAEB	530,14	191,78	-	36	251,54	47
BVA	1.497,19	665,60 ³	-	44	771,76	52
SVA	825,52	482,35	-	58	494,60	60
SVB	491,90	194,87	-	40	218,58	44
Summe KV	14.312,16	2.307,93	193,04	15	3.080,12	22
Pensionsversicherung (PV)						
PVA	28.978,98	1.526,74	-	5	16,98	0
VAEB	741,21	39,01	-	5	40,02	5
SVA	2.988,67	73,12	-	2	15,45	1
SVB	2.124,75	64,36	-	3	15,38	1
VA d. ö. Notariates	23,84	65,28	-	274	55,10	231
Summe PV¹	34.857,44	1.768,51	-	5	142,93	0
Unfallversicherung (UV)						
AUVA	1.104,67	1.127,10	-	102	404,46	37
VAEB	28,04	10,30	-	37	13,50	48
BVA	43,08	45,45	-	106	42,33	98
SVB	98,80	9,24	-	9	1,63	2
Summe UV	1.274,59	1.192,09	-	94	461,93	36
Gesamtsumme	50.444,20	5.268,53	193,04	10	3.684,98	7

¹ unter Berücksichtigung der ungedeckten Rücklage

² Folgende SV-Träger hatten im Dezember 2012 Barvorlagen: GKK Wien (85 Mio. EUR), PVA (1.318 Mio. EUR), Unfall- und Pensionsversicherung der SVB (in Summe 92 Mio. EUR), Pensionsversicherung der SVA (240 Mio. EUR).

³ Aufgrund des besonderen rechtlichen Charakters der Pensionsvorsorge in der BVA sind die Beträge für Reinvermögen (1,20 Mio. EUR) und für Finanzierungen (3,54 Mio. EUR) in der Darstellung nicht enthalten.

⁴ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Hauptverband; Darstellung RH



(2) Die Krankenversicherung hielt insgesamt ein Reinvermögen von rd. 2,308 Mrd. EUR bzw. 15 % der Versicherungsleistungen eines Jahres vor. Die Liquidität zum Bilanzstichtag lag mit 3,080 Mrd. EUR (22 % der Versicherungsleistungen eines Jahres) sogar noch höher.⁶ Je nach Betrachtung verfügte die Krankenversicherung somit über Reserven für die Ausgaben von rund zwei bis drei Monaten.

Die Verteilung der Reserven auf die einzelnen Träger war jedoch sehr unterschiedlich.

- Die Sondersicherungsträger (VAEB, BVA, SVA, SVB) verfügten im Bereich der Krankenversicherung über ein Reinvermögen von 46 %⁷ der Jahresversicherungsleistungen; die SVA von 58 %.
- Der entsprechende Wert lag bei den Gebietskrankenkassen bei 5 %, wobei die OÖGKK einen Wert von 21 % aufwies, die WGKK hingegen – unter Berücksichtigung der ungedeckten Rücklage – ein negatives Reinvermögen und damit keine Reserven hatte. Sieben der neun Gebietskrankenkassen verfügten über Reserven für weniger als einen Monat der Ausgaben für Versicherungsleistungen.

Bei den Sondersicherungsträgern waren rd. 24 %, bei den Gebietskrankenkassen rd. 76 % aller Anspruchsberechtigten krankenversichert.

Die Krankenversicherungsträger führten grundsätzlich eine vom Bund völlig getrennte Finanzgebarung. Über verschiedene Leistungen (z.B. die letztlich vom Bund finanzierten, je nach Versicherungsträger unterschiedlichen Hebesätze zur Krankenversicherung der Pensionisten)⁸ bestand jedoch eine wechselseitige Verflechtung.

(3) In der Pensionsversicherung leistete der Bund nach § 80 ASVG (und Parallelbestimmungen) einen Beitrag in Höhe des Betrags, um den die Aufwendungen die Erträge überschritten. Diese betragen im Jahr 2012 rd. 7,291 Mrd. EUR. Die Bedeutung der eigenen Reserven bzw. des Reinvermögens war daher stark eingeschränkt (dieses konnte sich nur verändern, wenn der Bundesbeitrag über oder unter dem erforderlichen Betrag lag).

⁶ Dies ergab sich, da zum Bilanzstichtag mehr Verbindlichkeiten (z.B. gegenüber Ärzten) als Forderungen (z.B. Beitragsforderungen) vorhanden waren.

⁷ Das Reinvermögen der Sondersicherungsträger (VAEB, BVA, SVA, SVB) betrug rd. 1,535 Mrd. EUR, die Versicherungsleistungen betragen rd. 3,345 Mrd. EUR.

⁸ Bei Arbeitnehmern bezahlen Dienstnehmer und Dienstgeber Beiträge zur Krankenversicherung. Bei Pensionisten fällt der Dienstgeber weg, weshalb die Pensionsversicherung einen „Hebesatz“ zur Krankenversicherung der Pensionisten leistet. Da die Pensionsversicherung durch eine „Ausfallhaftung“ des Bundes ausfinanziert wird, steigt bei einem höheren Hebesatz der Beitrag des Bundes. Die Hebesätze sind gesetzlich geregelt und waren sowohl im Zeitablauf als auch je Versicherungsträger unterschiedlich.

Höhe und Funktion der Reserven der Sozialversicherung

derlichen Betrag lag). Die Höhe der Liquidität ergab sich im Wesentlichen aus dem Zeitpunkt der Beitragszahlungen und der Leistungszahlungen und schwankte unterjährig stark. Nach § 80 Abs. 2 ASVG war der Bundesbeitrag vom Bund monatlich unter Bedachtnahme auf die Kassenlage des Bundes zu bevorschussen.

(4) In der Unfallversicherung wies die AUVA im Jahr 2012 ein Reinvermögen auf, das höher als die Versicherungsleistungen eines Jahres war. Die Liquidität lag bei rd. 37 % der Versicherungsleistungen. Ein erheblicher Teil des Reinvermögens war anders gebunden: Dies ergab sich insbesondere durch höhere Betriebsmittel im Rahmen der Geschäftstätigkeit (z.B. durch den Betrieb von Krankenanstalten). Die AUVA verfügte im Jahr 2012 jedoch auch über acht nicht-betriebsnotwendige Immobilien und 459 Kunstgegenstände. Der Anschaffungswert der Kunstgegenstände betrug rd. 1,34 Mio. EUR. Der Bilanzwert der nicht-betriebsnotwendigen Immobilien betrug zum 31. Dezember 2012 rd. 6,68 Mio. EUR.

4.2 Der RH wies darauf hin, dass die Reserven der Sozialversicherung sehr unterschiedlich verteilt waren.

Einerseits wäre zu hinterfragen, ob bei allen Trägern eine übermäßige Bindung von Mitteln der Versicherten vermieden wird.

Andererseits hatten die Kassen mit den meisten Versicherten (die Gebietskrankenkassen) am wenigsten Reserven. So waren rd. 76 % der Bevölkerung im Bereich der Krankenversicherung bei Trägern versichert, die über eine Liquidität für weniger als einen Monat verfügten.

Zeitliche Entwicklung der Reserven

5.1 Die folgende Darstellung gibt einen Überblick über die zeitliche Entwicklung der Höhe der Reserven:⁹

⁹ Bei dieser Darstellung erfolgt die Zuordnung nicht nach Sparten, sondern nach Trägern (d.h. gemischte Träger sind in Summe dargestellt). Die Sondersicherungsträger inkludieren dabei die Versicherungsanstalt des österreichischen Notariats nicht.

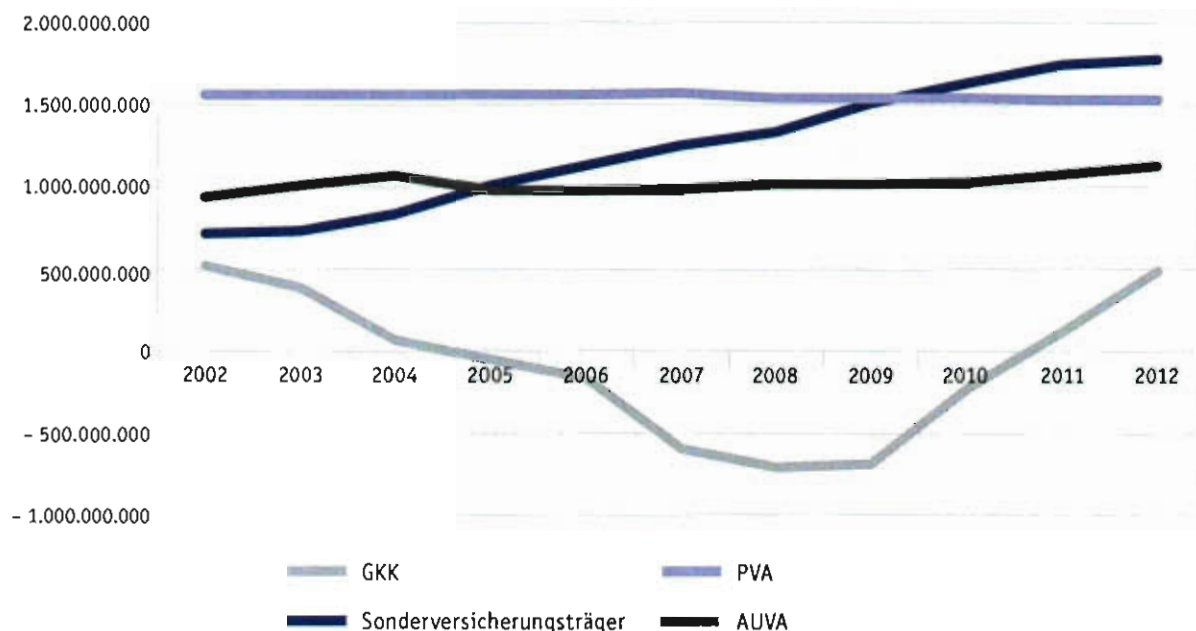


BMG BMF BMASK

Höhe und Funktion der Reserven der Sozialversicherung

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger

Abbildung 1: Entwicklung des Reinvermögens ausgewählter Sozialversicherungsträger der Jahre 2002 bis 2012 (in EUR)



Quellen: Hauptverband – Statistische Daten aus der Sozialversicherung der Jahre 2002 bis 2012 (das Reinvermögen ist abzüglich der ungedeckten Rücklage ausgewiesen); Darstellung RH

Tabelle 4: Entwicklung des Reinvermögens ausgewählter Sozialversicherungsträger der Jahre 2002 bis 2012													
SV-Träger	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Änderung 2002 bis 2012	
	in Mio. EUR ¹											in Mio. EUR ¹ in % ¹	
GKK	517	385	66	- 50	- 71	- 591	- 708	- 692	- 229	120	489	- 29	- 6
Sonderversicherungsträger	717	738	840	1.007	1.135	1.252	1.339	1.513	1.629	1.739	1.777	1.060	148
PVA	1.565	1.562	1.563	1.560	1.564	1.573	1.544	1.540	1.536	1.531	1.527	- 38	- 2
AUVA	932	1.007	1.068	973	973	989	1.015	1.017	1.032	1.081	1.127	195	21
Summe	3.731	3.692	3.537	3.489	3.501	3.224	3.190	3.377	3.968	4.472	4.920	1.189	32

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Hauptverband – Statistische Daten aus der Sozialversicherung der Jahre 2002 bis 2012 (das Reinvermögen ist abzüglich der ungedeckten Rücklage ausgewiesen)

Höhe und Funktion der Reserven der Sozialversicherung

Bei den Gebietskrankenkassen ging von 2002 bis 2008 das Reinvermögen stark zurück. Diese Tendenz wurde in der Folge – insbesondere durch das sogenannte „Kassensanierungspaket“, bei dem der Bund mit verschiedenen Maßnahmen im Zeitraum von 2009 bis 2013 insgesamt 715 Mio. EUR zur Sanierung der Gebietskrankenkassen beitrug – wieder umgekehrt.¹⁰

Das Reinvermögen der Sonderversicherungsträger stieg dagegen im selben Zeitraum in Summe stetig und um insgesamt rd. 1,060 Mrd. EUR (das entsprach 11 % der Summe aller Versicherungsleistungen dieser Träger im Jahr 2012).¹¹

Das Reinvermögen der Pensionsversicherungsanstalt (PVA) blieb im Wesentlichen konstant,¹² jenes der AUVA stieg um rd. 195 Mio. EUR an (das entsprach 18 % der Summe der Versicherungsleistungen im Jahr 2012). Insgesamt ergab sich ein Anstieg zwischen 2002 und 2012 von rd. 1,189 Mrd. EUR (32 %).¹³

- 5.2 Der RH wies darauf hin, dass die zeitliche Entwicklung der Höhe des Reinvermögens deutliche Auffälligkeiten aufwies: Während die Gebietskrankenkassen im Jahr 2012 nach starken Schwankungen – auch aufgrund des Kassensanierungspakets – wieder auf dem Niveau des Jahres 2002 angelangt waren, stieg das Reinvermögen der Sonderversicherungsträger ausgehend von einem ohnedies deutlich höheren Niveau um rd. 1,060 Mrd. EUR an. Die AUVA wies ebenfalls einen erheblichen Anstieg von rd. 195 Mio. EUR (bzw. 18 % der Summe der Versicherungsleistungen des Jahres 2012) aus.

¹⁰ im Jahr 2009 rd. 45 Mio. EUR Einmalhilfe, von 2010 bis 2012 jeweils 150 Mio. EUR Schuldennachlass (insgesamt 450 Mio. EUR) sowie Mittel im Kassenstrukturfonds von 220 Mio. EUR (im Jahr 2010 100 Mio. EUR, in den Folgejahren bis 2013 jeweils 40 Mio. EUR)

¹¹ Dabei war der Anstieg bei der BVA am höchsten, die im Jahr 2012 vorliegenden Reserven waren jedoch bei der SVA am höchsten.

¹² Das leichte Absinken hat mit der Dotierung des Unterstützungsfonds zu tun, für die kein Aufwandsersatz durch den Bundesbeitrag erfolgt.

¹³ Im Prüfungszeitraum (31. Dezember 2007 bis 31. Dezember 2012) ergab sich ein Anstieg des Finanzvermögens um rd. 12 % p.a. bzw. rd. 1,567 Mrd. EUR und ein Anstieg des Reinvermögens (unter Berücksichtigung der ungedeckten Rücklagen) um rd. 9 % p.a. (rd. 1,726 Mrd. EUR). Die Summe der Versicherungsleistungen stieg demgegenüber im selben Zeitraum um rd. 4 % p.a.

Zweck und gesetzliche Grundlage der Reserven

- 6.1 (1) Die Höhe und die Funktion der Reserven der Sozialversicherungsträger waren gesetzlich nicht geregelt. Das ASVG ermächtigte jedoch das BMG, im Einvernehmen mit dem BMASK Rechnungsvorschriften für die Sozialversicherung (RVS) zu erlassen.¹⁴ Nach § 23 Abs. 5 lit. B RVS hatte die Leistungssicherungsrücklage am Ende jedes Geschäftsjahres ein Zwölftel des Leistungsaufwands (Summe der Versicherungsleistungen) dieses Geschäftsjahres zu betragen. Höhere Reserven waren als Allgemeine Rücklage zu buchen.

Vorschriften dazu, was zu geschehen hätte, wenn der Sollbetrag über- oder unterschritten wurde, existierten nicht.

(2) Weder im BMG noch im BMASK lagen – über die Notwendigkeit der Sicherung der täglichen Liquidität hinaus – konzeptionelle oder quantitative Überlegungen für ein konkretes Szenario vor (z.B. Einnahmehausfälle aufgrund einer Wirtschaftskrise oder höhere Ausgaben aufgrund einer seuchenartigen Erkrankungsentwicklung), aus dem eine angemessene Höhe der Reserven ableitbar gewesen wäre.

Die Leistungssicherungsrücklage wurde im Jahr 1994 geschaffen. Zeitgleich wurden die RVS dahingehend geändert, dass die Pensionssicherungsrückstellung (für die Dienstordnungspensionen) nicht mehr bilanziell auszuweisen war. Man wandelte so durch eine Veränderung der Bilanzierungsvorschriften eine Rückstellung für künftige Pensionzahlungen (Fremdkapital) in eine Leistungssicherungsrücklage (Eigenkapital) um.

(3) Hinsichtlich eines Versuchs des Gesetzgebers, eine trägerübergreifende Nutzung von Reserven zu ermöglichen, stellte der Verfassungsgerichtshof (VfGH) am 13. März 2004 in einem Leitsatz fest, dass das bloße Bestehen eines Überschusses keine sachliche Rechtfertigung für die Bildung einer trägerübergreifenden Risikogemeinschaft sei.

(4) Vorgaben zu einer aktivseitigen Disposition der Reserven gab es nicht. Die Reserven mussten somit nicht als liquide Mittel vorliegen, ihr Vorliegen wurde anhand der Passivseite der Bilanz überprüft.

(5) Im Gegensatz zur Regelung in Österreich enthielt das deutsche Sozialversicherungsrecht eine gesetzliche Ober- und Untergrenze für die vorzuhaltenden Rücklagen und regelte Konsequenzen bei deren Über- oder Unterschreiten (im Wesentlichen Beitragserhöhungen oder Beitragsrückerstattungen) sowie Vorgaben für die aktivseitige Disposition (Vorhaltung liquider Mittel).

¹⁴ Diese stellten insofern eine Ausnahme vom Prinzip der Selbstverwaltung dar.

Höhe und Funktion der Reserven der Sozialversicherung

6.2 Der RH kritisierte, dass – anders als in Deutschland – eine klare gesetzliche Regelung zur Höhe und zur Funktion der Reserven ebenso fehlte wie ein konkretes Szenario dazu, welche Risiken die Reserven abdecken sollten. Weder waren das Mindest- und Höchstmaß der Reserven gesetzlich geregelt noch die Konsequenzen zu geringer oder zu hoher Reserven oder eine aktivseitige Disponierung der Reserven. Die Regelungen boten daher weder Sicherheit für eine sachlich ausreichende Reserve noch gegen eine übermäßige Mittelbindung. Weiters ergaben sich aus ihr keine Anhaltspunkte für die Veranlagung (z.B. im Hinblick auf die Fristigkeit).

Der RH empfahl daher dem BMG, dem BMASK und dem BMF, eine gesetzliche Regelung bezüglich der Funktion, der Höhe und der aktivseitigen Disponierung der von den Sozialversicherungsträgern vorzuhaltenden Reserven zu prüfen.

6.3 (1) *Das BMG führte in seiner Stellungnahme aus, dass eine gesetzliche Vorgabe hinsichtlich der Höhe der Reserven nicht notwendig sei. Die Höhe von Rücklagen sei oft das Ergebnis von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die nicht durch regionale Sozialversicherungsträger und nur bedingt durch gesetzliche Regelungen beeinflussbar seien. Mögliche Gegenmaßnahmen, wie unterschiedliche Beitragssätze oder ein Ausgleich zwischen den Sozialversicherungsträgern, die als Ergebnis unterschiedlicher Rücklagen angedacht werden könnten, seien rechtlich bedenklich und politisch zu klären. Im Übrigen sei das österreichische Krankenversicherungssystem in Fragen der Beitragssätze nicht mit dem deutschen System vergleichbar (Pflichtversicherung versus Versicherungspflicht).*

(2) *Das BMASK führte aus, dass die Empfehlung nur die Träger der Kranken- und Unfallversicherung und somit den Zuständigkeitsbereich des BMG betreffen könne, weil die Pensionsversicherung aufgrund der Ausgleichszahlung des Bundes jährlich mit einem ausgeglichenen Ergebnis abschließe.*

(3) *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH eine bekannte, von jeher kontrovers diskutierte Fragestellung betreffe. Die Bildung von Rücklagen im Bereich der Sozialversicherung sei einerseits insofern berechtigt, um etwa bei einer Abschwächung der Konjunktur das bisherige Leistungsniveau aufrechterhalten zu können. Andererseits würden Überschussphasen häufig auch zu nicht unbedingt freiwilligen Leistungsausweitungen genutzt bzw. die Beitragsmittel unter Umständen auch in Bereichen eingesetzt, die keine Kerngeschäftsfelder der Sozialversicherung darstellten (z.B. Immobilienerwerb und -management). Wie eine solche Regelung gestaltbar wäre, sei aus*



Höhe und Funktion der Reserven der
Sozialversicherung

BMG BMF BMASK

Vermögensmanagement ausgewählter Kranken-
und Unfallversicherungsträger

Sicht des BMF nicht ohne weiteres zu beantworten. Das BMF werde die Empfehlung prüfen.

- 6.4 (1) Der RH verwies gegenüber dem BMG hinsichtlich der Notwendigkeit für die gesetzlichen Vorgaben von Rücklagen erneut auf die unzureichenden Regelungen gemäß § 23 Abs. 5 RVSV. Er hielt das Fehlen einer sachlichen Begründung für die Höhe der vorgesehenen Reserven sowie das Fehlen von klaren Folgen für deren Über- oder Unterschreiten für betriebswirtschaftlich und volkswirtschaftlich bedenklich. Der RH pflichtete dem BMG bei, dass mögliche Regelungen rechtlich und politisch zu erarbeiten wären, hielt diese Bemühungen aber angesichts des Volumens von rd. 3,7 Mrd. EUR an Reserven für sachlich unabdingbar.

Im Übrigen hielt er den Umstand, dass in Deutschland keine Pflichtversicherung bestand, für nicht geeignet, einen Vergleich der Regelung der Höhe der Reserven auszuschließen. Ein solcher Vergleich – etwa die Überlegung eines gewissen Spielraums bei Beiträgen oder Kostenbeiträgen in Abhängigkeit von der finanziellen Lage – würde nach Ansicht des RH keineswegs automatisch einen Umstieg auf eine Versicherungspflicht implizieren.

Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, eine gesetzliche Regelung bezüglich der Funktion, der Höhe und der aktivseitigen Disponierung der von den Sozialversicherungsträgern vorzuhaltenden Reserven zu prüfen.

(2) Der RH wies dem BMASK gegenüber darauf hin, dass zwar (nur) durch die Ausgleichszahlung des Bundes ein ausgeglichenes Ergebnis der Pensionsversicherung erreicht wurde, jedoch in der PVA ein Reinvermögen von rd. 1,527 Mrd. EUR vorlag. Insofern war die Empfehlung des RH, Funktion, Höhe und Disponierung der Reserven zu regeln, auch für die Pensionsversicherung anwendbar.

Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Art der Veranlagungen

Überblick

- 7.1 (1) Die gleichlautenden § 446 ASVG (für die OÖGKK und die AUVA) bzw. § 218 GSVG (für die SVA)¹⁵ behandelten die Vermögensanlage der Sozialversicherungsträger und regelten in Abs. 1: „Die zur Anlage verfügbaren Mittel der Versicherungsträger sind zinsbringend

¹⁵ In weiterer Folge wird nur noch die Bestimmung und Entwicklung des § 446 ASVG genannt und beschrieben, da sämtliche veranlagungsspezifischen Regelungen im § 218 GSVG äquivalent sind.

Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Art der Veranlagungen

anzulegen.“¹⁶ Weitere Zielbestimmungen (etwa Sicherheit oder Liquiditätssicherung) waren in diesen gesetzlichen Grundlagen ebenso wenig enthalten wie eine nähere Definition des Begriffs der „zur Anlage verfügbaren Mittel“.

Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der zuständige Direktor der AUVA zum Erwerb der unten (TZ 41) ausführlich beschriebenen Melody-Anleihe ausführte, es sei „Zielsetzung der gesamten Veranlagungspolitik gewesen, dem gesetzlichen Auftrag der zinsbringenden Veranlagung möglichst optimal gerecht zu werden“.

(2) Die Z 1 bis 5 dieser Bestimmungen enthielten eine Liste zulässiger Anlageinstrumente (siehe dazu TZ 8). Abweichende Veranlagungen bedurften der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde (BMG im Einvernehmen mit BMASK und BMF). Kriterien, wann eine solche Genehmigung zu erteilen oder zu verwehren war, enthielt das Gesetz nicht.

(3) Über viele Jahrzehnte stand bei der Festlegung der zulässigen Anlageinstrumente auch im Sozialversicherungsrecht der Begriff der Mündelsicherheit im Vordergrund.¹⁷ Im Jahr 2002 regelte der Gesetzgeber die Veranlagung neu und erweiterte teilweise die zulässigen Anlageformen. Zulässig war nunmehr die Veranlagung u.a. in Wertpapiere in Euro von Mitgliedstaaten des EWR (und zwar ohne gesonderte Bonitätsprüfung) und von Kreditinstituten (mit zweifelsfreier Bonität) sowie in entsprechende Fonds und allgemein in Immobilienfonds (ohne Einschränkung). Ferner wurde der Einsatz derivativer Instrumente – ausschließlich zur Absicherung – erlaubt; rein spekulative Geschäfte waren nicht zulässig. Im Jahr 2010 stellte der Gesetzgeber als Reaktion auf die Finanzkrise klar, dass die Veranlagung in Aktien(fonds) unzulässig war. Im Jahr 2012 wurde zuletzt die zweifelsfreie Bonität auch für Wertpapiere und Fonds von Mitgliedstaaten des EWR gefordert.

(4) Weiters normierte der Gesetzgeber im Jahr 2010 die Verpflichtung zu einem begleitenden Risikomanagement und die Anforderung der

¹⁶ Bereits die Stammfassung des § 446 ASVG enthielt eine entsprechende Regelung, wonach die verfügbaren Mittel fruchtbringend anzulegen waren.

¹⁷ Zum Beispiel Rechtslage 1994 bis 2002: Die zur Anlage verfügbaren Mittel der Versicherungsträger dürfen (...) angelegt werden:

1. in mündelsicheren, inländischen Wertpapieren;
2. in Darlehen, die nach den Bestimmungen des § 230c ABGB zur Anlegung von Mündelgeld geeignet sind;
3. in inländischen Liegenschaften, wenn deren Erwerb nach den Bestimmungen des § 230d ABGB zur Anlegung von Mündelgeld geeignet ist;
4. in Einlagen bei Kreditunternehmen, die nach Art und Umfang ihres Geschäftsbetriebs, dem Verhältnis ihrer Eigenmittel zu den Gesamtverbindlichkeiten oder zufolge einer bestehenden besonderen Haftung ausreichende Sicherheit bieten.