



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2015/3

Bericht des Rechnungshofes

**Oesterreichische Nationalbank –
Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie
Sozialleistungen**

**Liegenschaftstransaktionen der
Landwirtschaftlichen
Bundesversuchswirtschaften
GmbH mit der Republik
Österreich, der Stadt Wien und
der Wirtschaftsagentur Wien**

**Gemeinsame Prüfung aller lohn-
abhängigen Abgaben (GPLA);
Follow-up-Überprüfung**

**Standortentwicklung der
Zentraleitung des Bundes-
ministeriums für Finanzen und
Generalsanierung des Standorts
Himmelfortgasse 6 – 8;
Follow-up-Überprüfung**

Gendergesundheit in Österreich

**Versorgung von Schlaganfall-
patienten in der Steiermark;
Follow-up-Überprüfung**

**Fonds zur Finanzierung der
In-vitro-Fertilisation**

**Medientransparenz im
MuseumsQuartier**

Rechnungshof
GZ 860.170/002-1B1/15

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

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

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im Februar 2015



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



Bericht des Rechnungshofes

Oesterreichische Nationalbank – Gold– und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

Liegenschaftstransaktionen der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GmbH mit der Republik Österreich, der Stadt Wien und der Wirtschaftsagentur Wien

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung

Standortentwicklung der Zentraleitung des Bundesministeriums für Finanzen und Generalsanierung des Standorts Himmelpfortgasse 6 – 8; Follow-up-Überprüfung

Gendergesundheit in Österreich

Versorgung von Schlaganfallpatienten in der Steiermark; Follow-up-Überprüfung

Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation

Medientransparenz im MuseumsQuartier

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

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



Inhaltsverzeichnis

BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	Oesterreichische Nationalbank – Gold- und Pensionsreserven, Jubiläumfonds sowie Sozialleistungen _____	5
BMF BMLFUW BMLVS	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Finanzen Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Landesverteidigung und Sport	
	Liegenschaftstransaktionen der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GmbH mit der Republik Österreich, der Stadt Wien und der Wirtschaftsagentur Wien _____	201
BMASK BMF	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Finanzen	
	Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung _____	271
BMF BMWF	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Finanzen Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft	
	Standortentwicklung der Zentralleitung des Bundesministeriums für Finanzen und Generalsanierung des Standorts Himmelpfortgasse 6 – 8; Follow-up-Überprüfung _____	309

Inhalt



BMG

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

Gendergesundheit in Österreich _____ 385

Versorgung von Schlaganfallpatienten in der Steiermark;
Follow-up-Überprüfung _____ 425

Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation _____ 449

BKA

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes

Medientransparenz im MuseumsQuartier _____ 499



Bericht des Rechnungshofes

Oesterreichische Nationalbank – Gold– und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	9
Abkürzungsverzeichnis _____	11

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen****Oesterreichische Nationalbank – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

Kurzfassung _____	16
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	39
Goldreserven der OeNB _____	42
Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft _____	84
Pensionsreserve der OeNB _____	106
Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB und des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung _____	119
Sozialleistungen der OeNB _____	133
Sonstige Wahrnehmungen _____	183
Schlussempfehlungen _____	187

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	199
--	-----

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung Bilanzposition „Gold und Goldforderungen“ in kgf _____	43
Tabelle 2:	Entwicklung Bilanzposition Gold und Goldforderungen_	45
Tabelle 3:	Entwicklung Lagerstellen der Goldbestände im In- und Ausland _____	46
Tabelle 4:	Vergleich Lagerstellen anderer europäischer Zentralbanken _____	49
Tabelle 5:	Entwicklung nicht-physischer Goldbestände _____	51
Tabelle 6:	Vergleich genehmigte Maßnahmen und umgesetzte Maßnahmen aus der Evaluierung des Lagerstellenkonzepts _____	60
Tabelle 7:	Vergleich Vereinbarungen mit ausländischen Lagerstellen _____	74
Tabelle 8:	Zweckgewidmete Mittel der OeNB für den Jubiläumsfonds _____	85
Tabelle 9:	Zweck des Jubiläumsfonds _____	86
Tabelle 10:	Mittelzuwendungen an den Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung _____	88
Tabelle 11:	Mittelzuwendungen an den originären Jubiläumsfonds _	93
Tabelle 12:	Förderungsanträge und -genehmigungen (Originärer Jubiläumsfonds) _____	97
Tabelle 13:	Mitarbeiterressourcen für die Abwicklung des originären Jubiläumsfonds _____	102
Tabelle 14:	Kosten der OeNB für den originären Jubiläumsfonds __	102
Tabelle 15:	Basisfinanzierungen von Wirtschaftsforschungs- instituten _____	104

Tabellen Abbildungen

Tabelle 16:	Entwicklung der Pensionsreserve der OeNB _____	107
Tabelle 17:	Pensionsaufwendungen der OeNB und deren Deckung_	108
Tabelle 18:	Deckung der Pensionsreserve _____	111
Abbildung 1:	Langfristprognose Pensionsreserve _____	113
Abbildung 2:	Mit dem Treasury befasste Organisationseinheiten der OeNB _____	119
Tabelle 19:	Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB _____	124
Tabelle 20:	Veranlagung des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung _____	124
Tabelle 21:	Asset Mix Masterfonds A 200 und C 100 _____	127
Tabelle 22:	Risikobudgets Masterfonds A 200 und C 100 _____	130
Tabelle 23:	Performancevergleich Masterfonds _____	131
Tabelle 24:	Subvention der Urlaubsquartiere für OeNB-Dienstnehmer _____	143
Tabelle 25:	Prämienzuschuss der OeNB zur Krankenzusatz- versicherung ihrer Dienstnehmer _____	146
Tabelle 26:	Kinderbetreuungskosten der OeNB _____	150
Tabelle 27:	Ausbezahlte Bezugsvorschüsse an Dienstnehmer der OeNB _____	161
Tabelle 28:	Bankwohnungen der OeNB _____	164
Tabelle 29:	Mietzins und Adaptierungskostenbeitrag pro m ² (ohne USt) _____	166
Tabelle 30:	Jubiläumsgabe der OeNB _____	172
Tabelle 31:	Zahlungen der OeNB für Sozialleistungen _____	176

Tabelle 32:	Personalkosten der OeNB für Dienstnehmer des ESV, der Sparvereine, des „Mitarbeiterservice“ und der Freizeitbibliothek _____	177
Tabelle 33:	Direkte und indirekte Kosten für Räumlichkeiten, Infrastruktur und Supportleistungen für ESV, Messe, Sparvereine, „Mitarbeiterservice“ und Betriebsambulatorium _____	178

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
ATS	Österreichische Schilling
BDG	Beamtendienstrechtsgesetz 1979
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BLM	BLM Betriebs-Liegenschafts-Management GmbH
bspw.	beispielsweise
BV Wohlfahrt	Betriebsvereinbarung über die Wohlfahrtseinrichtungen und Sozialaktionen der Oesterreichischen Nationalbank
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
CBGA III	Central Bank Gold Agreement III
d.h.	das heißt
DB	Dienstbestimmung(en)
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
Erläuternde Bemerkungen	Erläuternde Bemerkungen samt Anlage zur Betriebsvereinbarung über die Wohlfahrtseinrichtungen und Sozialaktionen der Oesterreichischen Nationalbank
ESStG	Einkommensteuergesetz 1988
ESV	Erholungs- und Sportverein der Oesterreichischen Nationalbank
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
etc.	et cetera
ETS	Abteilung für Einkauf, Technik und Service
EUR	Euro(s)
EZB	Europäische Zentralbank

Abkürzungen



(ff.	(fort)folgend(e)
FTE	Forschung, Technologie und Entwicklung
FTE-Nationalstiftungsgesetz	Bundesgesetz über die Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung
FWF	Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HTM	held-to-maturity
HTR	Hauptabteilung Treasury
i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IG	IG Immobilien Invest GmbH
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
InvG	Investmentgesetz
IT	Informationstechnologie
IWF	Internationaler Währungsfonds
Jubiläumsfonds	Fonds der OeNB zur Förderung der For- schungs- und Lehraufgaben der Wissen- schaft
kg	Kilogramm
kgf	Kilogramm Feingold
LBMA	London Bullion Market Association
lit.	litera
m ²	Quadratmeter
Messe	Messe in der Oesterreichischen Nationalbank in Wien, reg. Genossenschaft m.b.H.
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MÜNZE	Münze Österreich Aktiengesellschaft
NBG	Nationalbankgesetz 1984
Nr.	Nummer
OeNB	Oesterreichische Nationalbank
p.a.	per annum

Abkürzungen

rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
u.Ä.	und Ähnliches
UGB	Unternehmensgesetzbuch
Unterstützungsverein	Unterstützungsverein der Bediensteten der Oesterreichischen Nationalbank
USt	Umsatzsteuer
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent
VBG	Vertragsbedienstetengesetz 1948
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Oesterreichische Nationalbank – Gold- und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

Die OeNB lagerte Ende 2013 rd. 82 % ihrer physischen Goldbestände bei einer Lagerstelle in England und war somit einem hohen Konzentrationsrisiko ausgesetzt. Im aktuellen Lagerstellenkonzept fehlten angemessene Maßnahmen zur Verringerung dieses Risikos. Hinzu kam eine mangelhafte Ausgestaltung des Goldlagerstellenvertrags mit der Lagerstelle in England sowie fehlende Revisionsmaßnahmen bei den im Ausland gelagerten Goldbeständen.

Die OeNB vergab in den Jahren 2009 bis 2013 im Rahmen des originären Jubiläumsfonds Förderungen für Forschungsprojekte in Höhe von rd. 46,70 Mio. EUR, obwohl eine Förderungsstrategie mit konkreten, messbaren Förderungszielen fehlte. Die OeNB führte die Förderungsabwicklung für den originären Jubiläumsfonds im Vergleich zu anderen Forschungsförderungseinrichtungen mit bis zu dreimal so hohen Kosten durch. Die Förderungsabwicklung stellte keine Kernaufgabe einer Nationalbank dar.

Die Pensionsreserve der OeNB wies Ende 2013 eine Deckungslücke in der Höhe von rd. 39 Mio. EUR auf, die sich im Fall einer andauernden Niedrigzinsphase noch weiter erhöhen könnte.

Im Zeitraum 2009 bis 2013 verringerte die OeNB ihr geschäftliches Ergebnis um insgesamt 215,89 Mio. EUR aufgrund von Zuführungen an die Pensionsreserve (46,19 Mio. EUR) und der Abdeckung von Pensionsaufwendungen (169,70 Mio. EUR).

Die OeNB bot ihren aktiven und pensionierten Dienstnehmern eine Vielzahl von Sozialleistungen, die im Zeitraum 2009 bis 2013 insgesamt rd. 62,95 Mio. EUR (durchschnittlich rd. 12,59 Mio. EUR pro Jahr) ausmachten. Das Durchschnittseinkommen betrug rd. 98.400 EUR pro Jahr. Die OeNB stellte weder transparente soziale Kriterien bei der Vergabe der Sozialleistungen noch umfassende Kontrollrechte über die Verwendung der Mittel sicher, und konnte dem RH keine schriftlich dokumentierte und aktuelle Gesamtübersicht aller im Prüfungszeitraum bestehenden Leistungen vorlegen.

Darüber hinaus stellte die OeNB ihren aktiven und pensionierten Dienstnehmern Wohnungen zur Verfügung, für die sie unabhängig von der Lage der Wohnung und der sozialen Bedürftigkeit der Mieter einen einheitlichen Mietzins verrechnete. Nach einer Berechnung des RH betrug die Differenz der entrichteten Mieten zu den marktüblichen Mieten in den Jahren 2009 bis 2013 rd. 4 Mio. EUR.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Gebarung der OeNB hinsichtlich der Goldreserven (Gold und Goldforderungen), des Jubiläumsfonds, der Pensionsreserve der OeNB, der Veranlagung der Pensionsreserve und der Mittel des Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen der OeNB. (TZ 1)

Goldreserven der OeNB

Entwicklung der Goldreserven 2009 bis 2013

Die Goldreserven der OeNB betragen per 31. Dezember 2013 insgesamt rd. 280 Tonnen Feingold und setzten sich aus rd. 218 Tonnen physischen (z.B. Goldbarren) und rd. 62 Tonnen nicht-physischen Beständen (z.B. Forderungen aus der Goldleihe) zusammen. Mit einem Marktwert von rd. 7,843 Mrd. EUR machten die Goldreserven der OeNB rd. 8 % der Bilanzsumme per 31. Dezember 2013 aus. (TZ 2, 3)

OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

Entwicklung Bilanzposition „Gold und Goldforderungen“ in kgf						
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	in kgf					in %
Physische Bestände						
Lagerstelle in England	75.393	124.620	154.432	165.381	178.320	136,52
Lagerstellen in der Schweiz	6.888	6.888	6.888	6.855 ¹	6.856	- 0,46
Golddepot in MÜNZE, Österreich	41.072	33.063	33.063	33.063	33.051	- 19,53
Goldbestand in OeNB, Österreich	54	54	54	87 ¹	99	83,33
Summe physische Bestände	123.407	164.625	194.438	205.386	218.325	76,91
Nicht-physische Bestände						
Goldleihe Geschäftsbanken	116.451	67.681	47.775	36.827	23.887	- 79,49
Goldleihe MÜNZE	7.543	15.552	15.552	15.552	15.552	106,18
Gold – Metallkonten	24.633	24.176	14.270	14.270	14.270	- 42,07
Gold – Termineinlage	7.962	7.962	7.962	7.962	7.962	0,00
Summe nicht-physische Bestände	156.590	115.372	85.559	74.611	61.672	- 60,62
Gesamtbestand	279.997	279.997	279.997	279.997	279.997	0,00
	in %					
Anteil physische Bestände	44,07	58,80	69,44	73,35	77,97	
Anteil nicht-physische Bestände	55,93	41,20	30,56	26,65	22,03	

¹ Im Jahr 2012 erfolgte ein Transfer von Goldbarren seltener Nominale und besonderer Herkunftsländer aus den in der Schweiz gelagerten Goldbeständen in die Bestände des Geldmuseums der OeNB.

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Die Zusammensetzung des Goldbestands der OeNB in den Jahren 2009 bis 2013 veränderte sich stark. So sank der Anteil an nicht-physischen Beständen von rd. 56 % im Jahr 2009 auf rd. 22 % im Jahr 2013. Der Grund für den Rückgang war, dass in diesem Zeitraum zahlreiche Goldleihengeschäfte mit Geschäftsbanken ausliefen. Da aufgrund sehr niedriger bzw. teilweise sogar negativer Verzinsung ein Abschluss neuer Goldleihengeschäfte nicht wirtschaftlich war, lagerte die OeNB das aus den auslaufenden Goldleihengeschäften zurückerhaltene physische Gold in einer Lagerstelle in England ein. Dadurch erhöhte sich die Menge der bei dieser Lagerstelle in England eingelagerten Goldreserven in den Jahren 2009 bis 2013 von rd. 75 Tonnen auf rd. 178 Tonnen Feingold, so dass sich die eingelagerte Menge im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 mehr als verdoppelte. (TZ 2, 4, 6)

Kurzfassung

Bei der Lagerung der physischen Goldreserven war die OeNB einem Konzentrationsrisiko bei einer Lagerstelle in England ausgesetzt, da bei dieser im Jahr 2013 rd. 82 % der gesamten physischen Bestände der OeNB – 178 Tonnen von insgesamt 218 Tonnen – eingelagert waren. (TZ 4)

Ein Vergleich mit vier anderen europäischen Zentralbanken zeigte, dass die OeNB durch die Lagerung von rd. 82 % ihrer Bestände bei einer Lagerstelle in England, auch im internationalen Vergleich einem erhöhten Konzentrationsrisiko ausgesetzt war. (TZ 5)

Die OeNB hatte im Zeitraum 2009 bis 2013 aufgrund sehr niedriger bzw. teilweise sogar negativer Verzinsung keine neuen Goldleihegeschäfte abgeschlossen; sämtliche noch bestehende Goldleihegeschäfte liefen bis spätestens 24. September 2014 aus. (TZ 6, 14)

Mit dem Transfer von Goldbeständen auf einem Metallkonto in physische Bestände in Einzelverwahrung im Jänner 2014 setzte die OeNB eine Maßnahme, die das Kreditrisiko der OeNB senkte, da die auf dem Metallkonto gehaltenen Lieferansprüche gegenüber einem Institut in der Schweiz in Höhe von rd. 14,3 Tonnen Gold in physische Bestände, die sich nunmehr im Eigentum der OeNB befanden, umgewandelt wurden. (TZ 6)

Die Einlagerung von Barren dieses Instituts in der Schweiz in ein Depot bei der Lagerstelle in England im Jänner 2014 konnte das bestehende Konzentrationsrisiko hinsichtlich der Lagerstellen der OeNB nicht verringern, da mit dem Institut in der Schweiz zwar ein zusätzlicher Vertragspartner für die Goldlagerung gewonnen wurde, dieser aber die gleiche Lagerstelle wie die OeNB selbst, nämlich die Lagerstelle in England, nutzte. (TZ 6)

Zwei bis Ende 2014 laufende Gold-Termineinlagen bei dem Institut in der Schweiz über in Summe rund acht Tonnen Feingold waren nicht besichert. (TZ 6)

Strategie und Lagerstellenkonzept

Für das Management der Goldreserven der OeNB lag keine Gesamtstrategie vor. Die Grundlagen für das strategische Management der Goldreserven waren in zwei internen und zwei externen Dokumenten enthalten. (TZ 7)

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

Die OeNB führte im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 erstmals im Dezember 2012 eine Analyse ihrer aktuellen Goldlagerstellen und -veranlagungen durch. (TZ 8)

Die vom Direktorium am 17. Jänner 2013 beschlossenen Maßnahmen hinsichtlich des Managements der Goldbestände, insbesondere durch die Festlegung von Limiten, sollten das Risiko von Vermögensverlusten der OeNB reduzieren; die betreffenden Maßnahmen waren per 31. Dezember 2013 umgesetzt. (TZ 8)

Durch Abschluss einer Vereinbarung mit der Lagerstelle C in der Schweiz bis zu einer Höhe von maximal 50 Tonnen Feingold erfolgte eine Streuung der Lagerstellen, die das Konzentrationsrisiko bei der Lagerstelle in England reduzieren sollte. Diese Reduktion war jedoch aufgrund externer von der OeNB nicht beeinflussbarer Umstände stark eingeschränkt: So konnten bis Anfang 2019 aufgrund von Umbauarbeiten bei dieser Lagerstelle in der Schweiz vorerst maximal rund sieben Tonnen Feingold eingelagert werden. Das Konzentrationsrisiko bei der Lagerstelle in England war deshalb weiterhin als kritisch anzusehen. Dies insbesondere auch, weil bis Ende 2014 weitere Bestände aus auslaufender Goldleihe von der OeNB physisch gelagert werden mussten. (TZ 8)

Im Lagerstellenkonzept fehlten Angaben, wie und bis zu welcher Höhe die Bestände bei der Lagerstelle in England mittel- bis langfristig reduziert werden sollten, um das Konzentrationsrisiko angemessen zu verringern. Die OeNB hatte erst Anfang 2014 mit der Evaluierung von Möglichkeiten der Erhöhung der Lagerbestände in Österreich begonnen. Diese Evaluierung war nicht vollständig, da sie nicht alle Möglichkeiten zur Verringerung des Konzentrationsrisikos bei der Lagerstelle in England wie bspw. auch die Erhebung von Transportkosten für Gold von England nach Österreich umfasste. Die OeNB führte die begonnene Evaluierung nicht weiter, da sie eine Lagerung in Österreich aufgrund mangelnder Möglichkeiten des Handels von großen Mengen an Gold für nicht zweckmäßig erachtete. (TZ 8)

Internes Kontrollsystem und Revisionsmaßnahmen

Die in einem Direktoriumsbeschluss vom 17. Jänner 2013 festgelegten Regelungen über risikoreduzierende Maßnahmen im Goldgeschäft bis Ende März 2014 waren nicht in die internen Arbeitsanweisungen zur Abwicklung von Goldgeschäften eingearbeitet. (TZ 9)

Kurzfassung

Die Geschäftspartner der OeNB übermittelten Bestandslisten von Goldlagerstellen nicht routinemäßig an die OeNB. Teilweise lagen diese Bestandslisten der OeNB nur deshalb vor, weil sie der Wirtschaftsprüfer im Zuge der Jahresabschlussprüfung anforderte. (TZ 9)

Die OeNB hatte bisher keine dokumentierte Überprüfung der Existenz und Werthaltigkeit anderer als in der OeNB und in der Münze Österreich Aktiengesellschaft gelagerter Bestände vorgenommen. (TZ 10)

Die OeNB hatte kein geeignetes Konzept zur Durchführung der Revision der Goldreserven. So sahen die geltenden Prüfrouninen keine Werterevision für Goldbestände, die nicht in der OeNB oder in der Münze Österreich Aktiengesellschaft gelagert waren, vor. Die fehlenden Revisionsmaßnahmen stellten eine Lücke in den internen Kontrollverfahren der OeNB dar. Die OeNB hatte erst im Rahmen einer Neuorganisation der Werterevision per 1. März 2014 mit der Entwicklung eines Werterevisionskonzepts, das alle Goldbestände der OeNB umfasste, begonnen. (TZ 10)

Der Lokalausweis, den ein Direktoriumsmitglied und ein Hauptabteilungsleiter der OeNB im Jahr 2011 bei drei Goldlagerstellen in der Schweiz und in England vornahmen, war hinsichtlich der durchgeführten Prüfungshandlungen und Feststellungen unzureichend dokumentiert; die Ergebnisse waren deshalb für den RH nicht nachvollziehbar. (TZ 10)

Die Durchführung einer Werterevision inkl. stichprobenhafter Überprüfung des Goldgehalts einzelner bei der Münze Österreich Aktiengesellschaft gelagerter Bestände im Jahr 2012 war als positiv zu beurteilen. (TZ 10)

Die vorgenommenen Prüfungshandlungen im Zuge einer Vor-Ort-Überprüfung der Goldreserven der OeNB bei der Lagerstelle in England am 22. und 23. Mai 2014 waren ausreichend, um den Abgleich der im Vorhinein anhand von Bestandslisten festgelegten Stichprobe von 300 Goldbarren im Rahmen einer Sichtprüfung mit den Einprägungen auf den von der Lagerstelle in England vor Ort physisch vorgelegten Goldbarren (z.B. Feinheitsgrad, Produktionsjahr, Produzent, Barrennummer) vorzunehmen. Auch die Vorgangsweise bei der Abwaage und Ultraschallüberprüfung von 60 durch die OeNB ausgewählten Goldbarren war für den RH nachvollziehbar. (TZ 10)

Die Abteilung Innenrevision überprüfte im Zeitraum 2009 bis 2013 die Ablauforganisation des Managements der Goldreserven nicht. (TZ 10)

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

Eine stichprobenhafte Vor-Ort-Überprüfung des RH bei der Münze Österreich Aktiengesellschaft ergab, dass die Lagerung der Bestände der OeNB bei der Münze Österreich Aktiengesellschaft ordnungsgemäß und die buchhalterische Erfassung nachvollziehbar waren. (TZ 11)

Weitere Maßnahmen zur Sicherstellung der Werthaltigkeit der Goldreserven

Die zwischen den Jahren 2009 und 2013 geltenden Vereinbarungen mit ausländischen Lagerstellen über die Verwahrung der Goldbestände der OeNB im Hinblick auf Regelungen betreffend die Sicherstellung der Werthaltigkeit und Existenz der Goldbestände waren in wesentlichen Teilen mangelhaft und unzureichend. In allen vier Verträgen fehlten Regelungen über Zutrittsmöglichkeiten der OeNB zu den Goldlagerstellen. In zwei von vier Fällen war die Qualität des eingelagerten Goldes und die Art der Verwahrung nicht explizit geregelt. In einzelnen Fällen fehlten bspw. Regelungen zur Haftungsübernahme, zu Eigentumsrechten der OeNB und zur Versicherung der Bestände. (TZ 12)

Obwohl die OeNB bei der Lagerstelle in England rd. 82 % ihrer physischen Goldbestände lagerte, fehlten in der Vereinbarung mit dieser Lagerstelle explizite Regelungen zu den Standards der Überprüfung und Wiegung des Goldes bei Einlieferung, zur Art der Verwahrung und zu den Eigentumsrechten. Eine Regelung zur Sorgfaltspflicht des Verwahrers und zur Zutrittsmöglichkeit der OeNB zur Lagerstelle fehlten in der Vereinbarung gänzlich. (TZ 12)

Die vertraglichen Regelungen zum Golddepot der OeNB bei der Münze Österreich Aktiengesellschaft waren umfangreich und berücksichtigten das Interesse der OeNB zur Sicherstellung der Existenz und Werthaltigkeit ihrer bei der Münze Österreich Aktiengesellschaft gelagerten Goldbestände angemessen. Die Beurteilung der umfangreichen Berichtspflichten der Münze Österreich Aktiengesellschaft im Rahmen der „Jahresmeldung“ für das Jahr 2013 hatte die OeNB erst am 11. April 2014 abgeschlossen, obwohl die Berichte der Münze Österreich Aktiengesellschaft bereits seit Jänner 2014 bei der OeNB vorlagen. (TZ 12)

Die bei der Lagerstelle in England gelagerten Goldbestände wurden aufgrund der Bestimmungen des allgemeinen Völkerrechts und der Bestimmungen des State Immunity Act von 1978 von England als Staatsvermögen von Österreich angesehen, welches unter die Immu-

Kurzfassung

nität vor Gerichtsbarkeit fiel. Durch die Ratifizierung des „Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit“ durch die Schweiz und durch Österreich lag auch für die in der Schweiz gelagerten Goldbestände ein Übereinkommen über die Klassifizierung der Goldbestände als Staatsvermögen mit entsprechendem völkerrechtlichen Schutz durch die Schweiz vor. (TZ 13)

Das Risikomanagement des Goldleihegeschäfts war durch die Einforderung von Sicherheiten in Höhe des jeweils aktuellen Marktwertes der verliehenen Goldmenge, durch die regelmäßige Überwachung dieser, durch die Festlegung von Limiten pro Geschäftspartner und Durchführung regelmäßiger Limitüberprüfungen geeignet, um das Risiko, das im Zusammenhang mit dem Goldleihegeschäft bestand – im Wesentlichen ein Ausfall des Geschäftspartners – adäquat zu adressieren. (TZ 14)

Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft

Überblick

Der ursprünglich im Jahr 1966 von der OeNB eingerichtete Fonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft (Jubiläumsfonds) umfasste zwei Teilbereiche. Den originären Jubiläumsfonds mit zweckgewidmeten Mitteln in Höhe von 31,50 Mio. EUR und den seit dem Jahr 2003 eingerichteten Jubiläumsfonds zugunsten der Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung (FTE-Nationalstiftung) mit zweckgewidmeten Mitteln in Höhe von 1,50 Mrd. EUR. (TZ 16)

Die OeNB führte für den originären Jubiläumsfonds sowohl die Veranlagung der Fondsmittel als auch die Förderungsabwicklung durch. Für den Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung war die OeNB für die Veranlagung der Fondsmittel zuständig. Die Veranlagungserträge leitete die OeNB an die FTE-Nationalstiftung weiter. (TZ 16)

Allgemeine Rechtsgrundlagen

Gemäß Nationalbankgesetz waren die Veranlagungserträge der für den Jubiläumsfonds zweckgewidmeten Mittel in Höhe von rd. 1,53 Mrd. EUR – unabhängig vom geschäftlichen Ergebnis der OeNB – dem Jubiläumsfonds zuzuführen. (TZ 17)

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

Der Generalrat der OeNB beschloss im März 1966 Richtlinien für den Jubiläumsfonds und aktualisierte diese letztmalig im Dezember 2003. Danach erfolgte keine Anpassung der Richtlinien des Generalrats. (TZ 18)

Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung

Die OeNB war gemäß FTE-Nationalstiftungsgesetz ermächtigt, bis zu 75 Mio. EUR jährlich an die FTE-Nationalstiftung auszuschütten. Die OeNB hatte durch die Entsendung eines Mitglieds in den Stiftungsrat der FTE-Nationalstiftung zwar Einblick in die Gebahrung der Stiftung, aber nur beschränkten Einfluss auf die Verwendung der an die FTE-Nationalstiftung zur Verfügung gestellten Fördermittel. (TZ 19)

Die OeNB führte der FTE-Nationalstiftung im überprüften Zeitraum im Rahmen des Jubiläumsfonds Mittel in Höhe von rd. 252,54 Mio. EUR zu. Die Mittelzuwendungen der OeNB an die FTE-Nationalstiftung aus den Veranlagungserträgen der zweckgewidmeten Mittel in Höhe von 1,50 Mrd. EUR lagen jährlich zwischen 3,28 Mio. EUR (2012) und 75 Mio. EUR (2010, 2013) und variierten somit stark. (TZ 20)

Die OeNB leistete in dem Jahr mit den niedrigsten auszuschüttenden Veranlagungserträgen (2012) eine zusätzliche, als Aufwand – und somit gewinnmindernd – verbuchte Zuwendung an die FTE-Nationalstiftung in Höhe von 30 Mio. EUR, obwohl aus einem Protokoll einer Sitzung des Generalrats vom Dezember 2003 hervorging, dass bei nicht ausreichenden Erträgen aus der Veranlagung der zweckgewidmeten Mittel eine Auffüllung auf 75 Mio. EUR nur aus dem Bilanzgewinn oder aus anderen Eigenmitteln der OeNB erfolgen könne. (TZ 20)

Originärer Jubiläumsfonds

Der im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 durchgeführte Genehmigungsprozess entsprach formal nicht den Richtlinien des Generalrats. Diese hätten die Entscheidung über die Förderungswürdigkeit von Förderungsansuchen durch das Direktorium nach der vorherigen Genehmigung des Generalrats vorgesehen. Im überprüften Zeitraum erfolgte die formale Genehmigung der Förderungsanträge auf Basis eines Förderungsvorschlags des Direktoriums bzw. einer Förderungsempfehlung des Generalratsunterausschusses für den Jubiläumsfonds durch den Generalrat der OeNB. Eine nochma-

Kurzfassung

lige Behandlung durch das Direktorium der OeNB fand nicht statt. (TZ 21)

Die Betragsgrenze für die Notwendigkeit einer Genehmigung durch den Generalrat gemäß Richtlinien des Generalrats war mit 7.000 EUR niedriger als die in den Richtlinien zur Einreichung von Anträgen auf der Website der OeNB genannte Mindestantragssumme von 10.000 EUR, somit bedurften alle Ansuchen einer Genehmigung durch den Generalrat. (TZ 22)

Für die jeweilige Fassung der auf der Website der OeNB veröffentlichten Richtlinien für die Förderungsabwicklung (u.a. zur Einreichung von Anträgen, zur Abwicklung von bewilligten Projekten, zur Auszahlung und Abrechnung von Projekten) sowie der Formulare für Förderungswerber und Fachgutachter für den originären Jubiläumsfonds lagen keine Beschlüsse von Direktorium und Generalrat vor. (TZ 22)

Die OeNB stellte dem originären Jubiläumsfonds im überprüften Zeitraum insgesamt Mittel in Höhe von rd. 45,41 Mio. EUR für die Förderungsvergabe zur Verfügung, wovon rd. 85 % aus dem Bilanzgewinn der OeNB und rd. 15 % aus den Veranlagungserträgen der zweckgewidmeten Mittel in Höhe von 31,50 Mio. EUR stammten. (TZ 23)

Die vom Direktorium der OeNB im Rahmen einer Sitzung im Jahr 2010 in Betracht gezogenen Zuwendungen an den originären Jubiläumsfonds aus dem Aufwand der OeNB würden zu einer Verminderung des Gewinnanteils des Bundes führen. (TZ 23)

Die Richtlinien des Generalrats enthielten für den originären Jubiläumsfonds Vorgaben bezugnehmend auf den Förderungszweck. Die Förderungsstrategie bzw. Schwerpunktthemen wurden in den Sitzungen des Generalratsunterausschusses und des Generalrats behandelt. Für Förderungen im Rahmen des originären Jubiläumsfonds lag kein Strategiepapier mit konkreten, messbaren Förderungszielen vor. Aufgrund der fehlenden Förderungsziele war eine Überprüfung der Zielerreichung nicht möglich. (TZ 24)

Für die Förderungswerber bestand die Möglichkeit, Fachgutachter für die Bewertung der zur Förderung eingereichten Projekte vorzuschlagen, wovon die OeNB meist einen der vorgeschlagenen Fachgutachter heranzog. Dadurch konnte nicht ausgeschlossen werden, dass persönliche Naheverhältnisse zwischen Förderungswerber und

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

Fachgutachter bestanden, die Einfluss auf die Bewertung der eingereichten Projekte hatten. (TZ 25)

Die OeNB genehmigte in den Jahren 2009 bis 2013 im Rahmen des originären Jubiläumsfonds Förderungen für Forschungsprojekte in Höhe von rd. 46,70 Mio. EUR. (TZ 26)

Der Generalratsunterausschuss für den Jubiläumsfonds nahm mehrmals Veränderungen von Förderungsvorschlägen des Direktoriums vor, deren inhaltliche Begründungen eine unterschiedliche Qualität aufwiesen. Aus diesem Grund waren die Veränderungen für den RH nicht immer nachvollziehbar. (TZ 27)

Ein bis Dezember 2011 tätiges Mitglied des Generalrats, das auch dem Generalratsunterausschuss für den Jubiläumsfonds angehörte, nahm zeitgleich eine leitende Position bei einer Institution, die Förderungen durch den originären Jubiläumsfonds erhielt, ein. Gemäß den Bestimmungen der Geschäftsordnung für den Generalrat der OeNB durfte kein Mitglied des Generalrats an Beschlussfassungen teilnehmen, die speziell oder vornehmlich seine Person oder ein Unternehmen betrafen, an dem es beteiligt ist oder dessen Verwaltung es in irgendeiner Form angehörte. (TZ 27)

Ein freier Zugang zu wissenschaftlichen Publikationen und Forschungsdaten aus den über den originären Jubiläumsfonds geförderten Projekten war nicht vorgesehen. (TZ 28)

Die OeNB nahm keine inhaltliche ex-post Evaluierung der Forschungsergebnisse der durch den originären Jubiläumsfonds geförderten Projekte vor. (TZ 29)

Die Förderungsabwicklung im Rahmen des originären Jubiläumsfonds sah neben dem Vier-Augen-Prinzip keine dokumentierten Maßnahmen im Rahmen eines Internen Kontrollsystems vor. (TZ 30)

Die Kosten der OeNB für die Abwicklung des originären Jubiläumsfonds waren mit durchschnittlich rd. 9,7 % des genehmigten Förderungsvolumens bis zu dreimal so hoch wie bei anderen Forschungsförderungseinrichtungen. Zu berücksichtigen war dabei, dass das durchschnittliche Einkommen von OeNB-Mitarbeitern in Höhe von rd. 98.400 EUR im Jahr 2012 um rd. 78,9 % über dem durchschnittlichen Jahreseinkommen der Mitarbeiter des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung lag. Nach Ansicht des RH war die Durchführung einer Förderungsabwicklung keine Kernaufgabe einer Nationalbank. (TZ 31)

Kurzfassung

Basisfinanzierung Wirtschaftsforschungsinstitute

Im Jahr 2009 erhielten Wirtschaftsforschungsinstitute Basisfinanzierungen in Höhe von rd. 3,58 Mio. EUR im Rahmen des originären Jubiläumsfonds. Für die Jahre 2010 bis 2013 stammten die Zuwendungen an diese Wirtschaftsforschungsinstitute in Höhe von rd. 13,44 Mio. EUR nicht mehr aus den Mitteln des originären Jubiläumsfonds, sondern wurden von der OeNB aufwandswirksam über die Gewinn- und Verlustrechnung verbucht. Dadurch kam es zu einer Verminderung der Gewinnabfuhr an den Bund. (TZ 32)

Pensionsreserve der OeNB

Entwicklung der Pensionsreserve

Für jene Mitarbeiter, die bis zum 30. April 1998 in die OeNB eingetreten waren, hatte die OeNB in einem auf Direktzusagen basierenden Pensionssystem die volle Pensionsverpflichtung übernommen. Zur Sicherstellung der Pensionsansprüche aus dieser Verpflichtung hatte die OeNB gemäß Nationalbankgesetz eine Pensionsreserve zu dotieren. Die Anzahl der Anspruchsberechtigten der OeNB belief sich Ende 2013 auf 1.310 Pensionisten und 554 aktive Mitarbeiter (das sind rd. 43 % des Gesamtmitarbeiterstandes). Zum 31. Dezember 2013 wies die Pensionsreserve einen Stand von rd. 1,90 Mrd. EUR auf. (TZ 33)

Die OeNB musste in den Jahren 2009 und 2013 insgesamt 46,19 Mio. EUR aus ihrem geschäftlichen Ergebnis (nach Körperschaftsteuer) der Pensionsreserve zuführen, da die Erträge aus der Veranlagung der Pensionsreserve in diesen Jahren nicht ausreichten, um die Pensionsreserve in einem versicherungsmathematisch erforderlichen Ausmaß aufzubauen. (TZ 33)

Die Erträge aus der Veranlagung der Pensionsreserve reichten nur in den Jahren 2009 und 2012 aus, um die aus dem Pensionssystem jährlich entstehenden Pensionsaufwendungen abzudecken. In den Jahren 2010, 2011 und 2013 erfolgte nur eine teilweise Abdeckung, so dass die OeNB insgesamt 226,27 Mio. EUR aus ihrem Aufwand – und somit gewinnmindernd – abdecken musste. Somit verringerte sich die Basis für den 90 %-igen Gewinnanteil des Bundes um 215,89 Mio. EUR. (TZ 34)

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

Deckung der Pensionsreserve

Zum Ende jeden Jahres ermittelte ein Versicherungsmathematiker jenes Kapital, das zur Sicherstellung der Pensionsansprüche notwendig war (Deckungskapital). Überstieg das Deckungskapital zum Stichtag den Stand der Pensionsreserve, bestand aus versicherungsmathematischer Sicht eine Unterdeckung der Pensionsreserve (Deckungslücke), im umgekehrten Fall konnte von einer gedeckten Pensionsreserve ausgegangen werden. (TZ 35)

Bedingt durch ein Ansteigen der Lebenserwartung und eine erforderliche Absenkung des Rechnungszinsfußes hatte sich im Jahr 2008 eine Unterdeckung der Pensionsreserve im Ausmaß von rd. 293 Mio. EUR ergeben. Die OeNB reagierte darauf – in Absprache mit den Wirtschaftsprüfern – mit einem Methodenwechsel bei der Berechnung des Deckungskapitals bzw. der Einbeziehung der stillen Reserven der IG Immobilien Invest GmbH, einer 100 %-Beteiligung der OeNB. Damit reduzierte sie im Jahr 2009 die Deckungslücke auf rd. 34 Mio. EUR. Die OeNB konnte die Deckungslücke nicht nachhaltig sanieren, sondern es handelte sich dabei um einmalige Umstellungen, die nicht geeignet waren, die Ursachen, die zu der Entstehung der Deckungslücke führten – wie z.B. eine höhere Lebenserwartung oder ein sinkender Rechnungszinsfuß infolge einer andauernden Niedrigzinsphase – nachhaltig zu kompensieren. Dies zeigte sich auch dadurch, dass nach einer Überdeckung der Pensionsreserve in den Jahren 2010 und 2011 bzw. einer Deckung im Jahr 2012 die Unterdeckung im Jahr 2013 neuerlich 39,32 Mio. EUR betrug. Bei voller Berücksichtigung des vom Versicherungsmathematiker ermittelten Rechnungszinsfußes von 2,83 % (statt 3 %) wäre die Deckungslücke im Jahr 2013 um weitere 48 Mio. EUR auf rd. 87 Mio. EUR angestiegen. (TZ 35)

Die Langfristprognose der OeNB, basierend auf einem Rechnungszinsfuß von 2,5 %, ging von einem Anstieg des Deckungskapitals bis zum Jahr 2016 auf rd. 2,30 Mrd. EUR aus. Dies würde – gemessen am derzeitigen Deckungskapital (2013: 2,17 Mrd. EUR) – eine Erhöhung der Deckungslücke um weitere 133 Mio. EUR bedeuten. (TZ 35)

Die Langfristprognose der OeNB zeigte weiters einen starken Anstieg der Pensionsleistungen in den Jahren bis 2023 (Anstieg von derzeit 115 Mio. EUR auf bis rd. 150 Mio. EUR pro Jahr). (TZ 35)

Kurzfassung

Der Wirtschaftsprüfer wies die OeNB sowohl im Management Letter für das Jahr 2011 als auch für das Jahr 2012 auf ein bestehendes Problem bei der Darstellung zu hoher stillen Reserven der IG Immobilien Invest GmbH hin. Die OeNB bereinigte dieses Problem nicht unmittelbar. Der Wirtschaftsprüfer veranlasste im Jahr 2012 aus diesem Grund eine Korrektur der stillen Reserven der IG Immobilien Invest GmbH im Ausmaß von 20 Mio. EUR. Erst mit dem Jahresabschluss 2013 bereinigte die OeNB diese Problematik. (TZ 36)

Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB und des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung

Organisation der Veranlagungen

Die organisatorische und räumliche Trennung des Finanzmanagements in Handel, Abwicklung, Strategie und Risikomanagement bzw. Risikokontrolle entsprach den organisatorischen Vorkehrungen einer Gegenkontrolle. (TZ 37)

Das Investmentkomitee und das Risikokomitee ermöglichten als horizontale Arbeitsgruppen bei Veranlagungsentscheidungen eine Abstimmung zwischen verschiedenen Ressorts. (TZ 38)

Eine einheitliche und abteilungsübergreifende Dokumentation von Prozessen der Hauptabteilung Treasury fehlte und eine vollständige Darstellung der Abläufe in der Hauptabteilung Treasury war lediglich durch eine Zusammenschau mehrerer Dokumente möglich. (TZ 39)

Durchführung der Veranlagungen

Die OeNB veranlagte die Mittel der Pensionsreserve (2013 rd. 1.885 Mio. EUR) und des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung (2013 rd. 1.533 Mio. EUR). (TZ 40)

Die OeNB hatte einen Großteil der Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB (durchschnittlich rd. 80 %) und des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung (durchschnittlich rd. 92 %) in Masterfonds investiert, wobei sie sich auf das Fachwissen externer Veranlagungsexperten (Assetmanager) stützte. Sie überprüfte die Performance der Assetmanager regelmäßig anhand einer vereinbarten Benchmark. Über die Hälfte der beauftragten Assetmanager erzielte in einem Zeitraum von fünf Jahren ein negativ von der gewählten Benchmark abweichendes Ergebnis. Die OeNB sah in diesem Fall einen stufenweisen Eskalationsmechanismus vor. (TZ 41)

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

Der Asset Mix der beiden Masterfonds zur Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB und des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung war in Anbetracht des vorgegebenen Risikobudgets und aufgrund des geringen Aktienanteils grundsätzlich als wenig risikoreich einzustufen. (TZ 42)

Die OeNB konnte aufgrund des ungünstigen Renditeniveaus die Zielwerte für Held-to-Maturity Bestände – dabei handelt es sich um Wertpapiere, die bis zur Endfälligkeit im Bestand gehalten werden sollen – im Rahmen der Veranlagung der Pensionsreserve und des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung nicht wie geplant erreichen. (TZ 43)

Performance

Die Performance der beiden Masterfonds lag in einer ähnlichen Größenordnung wie die Performance der überbetrieblichen Pensionskassen in Österreich. (TZ 45)

Das grundsätzlich zur Risikoreduktion eingesetzte Overlay-Management der OeNB war zweckmäßig. Ein Overlay-Management umfasst die zentrale Rendite- und Risikosteuerung eines auf mehrere Assetmanager verteilten Investments. Dabei wird das Risiko eines Portfolios – z.B. über zusätzlich abgeschlossene Derivatgeschäfte – gesteuert, ohne dass die zugrunde liegende Veranlagung verändert wird. (TZ 46)

**Sozialleistungen
der OeNB****Grundlagen der Sozialleistungen**

Die Sozialleistungen der OeNB basierten auf verschiedenen Grundlagen und waren vielseitig ausgestaltet. Die „Betriebsvereinbarung über die Wohlfahrtseinrichtungen und Sozialaktionen der Oesterreichischen Nationalbank“ (BV Wohlfahrt) und die „Erläuternden Bemerkungen samt Anlagen zur BV Wohlfahrt“ (Erläuternde Bemerkungen), auf denen eine große Zahl der Sozialleistungen der OeNB beruhte, waren veraltet und nicht an Neuerungen angepasst worden. Es gab kein Dokument, aus dem der gesamte geltende Umfang der Sozialaktionen und Wohlfahrtseinrichtungen hervorgegangen wäre. Die OeNB konnte dem RH keinen dokumentierten Gesamtüberblick über alle gewährten Sozialleistungen vorlegen. (TZ 47)

Kurzfassung

Zu den einzelnen vom RH erhobenen Leistungen hielt der RH – strukturiert nach inhaltlichen Themenblöcken – fest:

Erholungs- und Freizeitgestaltung

Die OeNB gewährte dem „Erholungs- und Sportverein der Oesterreichischen Nationalbank“ (ESV) neben einer hohen Jahressubvention (380.000 EUR im Jahr 2013) zahlreiche weitere Unterstützungsleistungen in Form von zur Verfügung gestelltem Personal und einer Liegenschaft, Sonderurlaubstagen, Infrastruktur- und Supportleistungen, deren genaues Ausmaß sie jedoch – u.a. mangels entsprechender Zeitaufzeichnungen und Erfassung in der Kostenrechnung – nicht beziffern konnte. (TZ 49)

Ein Vorstandsmitglied des ESV gab über den Zeitraum von rund eineinhalb Jahren in seiner Funktion als Dienstnehmer der OeNB die Auszahlung der Subvention an den Verein frei. (TZ 49)

Auch sportliche Aktivitäten der Dienstnehmer der Zweiganstalten der OeNB wurden mit einem jährlichen Betrag (15.000 EUR im Jahr 2013) subventioniert, obwohl es dafür keine schriftliche Grundlage gab. (TZ 50)

Im Vergleich zum öffentlichen Dienst oder der Privatwirtschaft gewährte die OeNB vorteilhaftere Urlaubsregelungen, da ihre Dienstnehmer in allen Dienstbestimmungen nach zehn Dienstjahren Anspruch auf mehr Urlaubstage sowie auf einen rascheren Anstieg der Urlaubstage hatten. (TZ 51)

Die OeNB subventionierte die Anmietung von Urlaubsquartieren ihrer Dienstnehmer mit hohen jährlichen Beträgen (bspw. 373.000 EUR im Jahr 2013). (TZ 52)

Weiters gewährte die OeNB ihren Dienstnehmern einen jährlichen „Zuschuss für kulturelle Belange“ (im Jahr 2013 bspw. 112.000 EUR). (TZ 53)

Gesundheitsvorsorge

Im Jahr 2009 leistete die OeNB rd. 3,32 Mio. EUR für Zuschüsse zur Zusatzkrankenversicherung ihrer aktiven und pensionierten Dienstnehmer sowie deren naher Angehöriger, wobei die Zahlungen – als Kompensation des Schlichtungsverfahrens im Zusammenhang

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

mit den Bankwohnungen – bei im wesentlichen gleichbleibender Anzahl der Versicherten nochmals erhöht wurden und im Jahr 2013 schließlich rd. 3,84 Mio. EUR betragen. (TZ 55)

Die OeNB gewährte dem „Sozialservice“, einer Sozialaktion zur Unterstützung der aktiven und pensionierten Dienstnehmer der OeNB bei gesundheitlich bedingten Aufwendungen, jährlich steigende Subventionen (185.000 EUR im Jahr 2009, 219.000 EUR im Jahr 2013), ohne dass es dafür eine schriftliche Grundlage in der entsprechenden Betriebsvereinbarung gegeben hätte. (TZ 56)

Das Betriebsambulatorium der OeNB bot den Dienstnehmern Leistungen, die die gesetzlich vorgesehene arbeitsmedizinische Betreuung deutlich überstiegen, wodurch dementsprechend höhere Kosten entstanden. (TZ 57)

Familienfürsorge

Die Subvention der Kinderbetreuungskosten der Dienstnehmer der OeNB in der Höhe von durchschnittlich rd. 184.481 EUR pro Jahr im Zeitraum 2009 bis 2013 erfolgte ohne Bedachtnahme auf soziale Kriterien. Dies traf auch auf die Platzvergabe im Betriebskindergarten der OeNB zu. (TZ 58)

Die OeNB gewährte allen Dienstnehmern im Anlassfall eine Geburtsbeihilfe (364 EUR pro Kind), eine Heiratsbeihilfe (364 EUR) sowie einen Karenzzuschuss (238,37 EUR, zwölfmal jährlich im ersten und zweiten Karenzjahr), unabhängig von sozialen Kriterien oder ihrer Einkommenssituation. Die Höhe der Geburts- und Heiratsbeihilfe sowie des Karenzzuschusses in den Jahren 2009 bis 2013 betrug im Durchschnitt rd. 65.718 EUR jährlich. (TZ 59)

Erhebliche Ausgaben der OeNB (1,62 Mio. EUR im Jahr 2013) entstanden durch die einkommensunabhängige Vergabe der Familien- und Haushaltszulage an alle Dienstnehmer der Dienstbestimmungen I bis IV. (TZ 60)

Dienstnehmer der OeNB hatten Anspruch auf eine Kinderzulage, die in den Jahren 2009 bis 2013 insgesamt rd. 14,05 Mio. EUR ausmachte. Die OeNB hatte bei der jüngsten Dienstbestimmung die Kinderzulage bereits vereinfacht und leicht reduziert. Dennoch lag die Kinderzulage der OeNB deutlich über der für Beamte vorgesehenen Regelung. (TZ 61)

Kurzfassung

Die OeNB stellte jährlich zwischen 6.500 EUR (2009) und 18.800 EUR (2012) für „besondere Härtefälle“, d.h. für die Unterstützung von Dienstnehmern bei unverschuldeter Notlage, zur Verfügung. (TZ 63)

Verpflegungsaufwand

Die Messe in der Oesterreichischen Nationalbank in Wien, reg. Genossenschaft m.b.H. (Messe), die Mahlzeiten für ihre Mitglieder in der OeNB anbot und Buffets führte, erhielt von der OeNB neben einer hohen Jahressubvention (rd. 1,45 Mio. EUR im Jahr 2009, rd. 1,57 Mio. EUR im Jahr 2013) weitere Unterstützungsleistungen, deren genaues Ausmaß die OeNB jedoch – u.a. mangels entsprechender Zeitaufzeichnungen – nicht beziffern konnte. (TZ 64)

Finanzierungsunterstützung

Die Wohlfahrtseinrichtungen der OeNB umfassten auch zwei Sparvereine, deren Gremien personell ident besetzt waren. Die OeNB unterstützte die Sparvereine durch Personal sowie Infrastruktur und Supportleistungen, wobei mangels entsprechender Erfassung nicht feststellbar war, wie hoch die der OeNB für die Sparvereine entstandenen Kosten tatsächlich waren. (TZ 65)

Die OeNB bot ihren Dienstnehmern die Möglichkeit von zinsfreien Bezugsvorschüssen, die z.B. die rund achtfache Höhe von Vorschüssen für Beamte hatten. (TZ 66)

Bankwohnungen

Die OeNB bzw. deren Tochtergesellschaften BLM Betriebs-Liegenschafts-Management GmbH (BLM) und IG Immobilien Invest GmbH (IG) waren Eigentümer von Wohnobjekten (Wohnhäusern, Wohnhausanlagen und Eigentumswohnungen, sogenannte Bankwohnungen). Die OeNB stellte ihren Dienstnehmern und Pensionisten (sogenannte Bankmieter) Wohnungen zu überaus günstigen Bedingungen zur Verfügung, obwohl eine derartige Sozialleistung auch aus Sicht des Direktoriums nicht mehr zeitgemäß war. Eine vom Direktorium der OeNB Mitte 2010 beabsichtigte Änderung dieser Sozialleistung stieß auf Widerstand des Zentralbetriebsrats. Als Folge eines Verfahrens bei der Schlichtungsstelle des Arbeits- und Sozialgerichts Wien stellte die OeNB die Wohnungsvergabe an

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

ihre Dienstnehmer Mitte 2012 ein und die Eigentümer der Wohnobjekte (BLM und IG) waren – teilweise mit Einschränkungen – berechtigt, diese zu verkaufen. Durch eine Absicherungsklausel zum Schutz der Bankmieter könnte möglicherweise künftig eine Kostenbelastung auf die OeNB zukommen bzw. könnte diese Auswirkungen auf die Verkaufspreise der Wohnobjekte haben. Bis zu welchem Zeitpunkt die Bankwohnungen von Dienstnehmern und Pensionisten der OeNB bzw. deren Nachfolgeberechtigten künftig genutzt werden, war nicht absehbar. (TZ 67)

Die Anzahl der von Dienstnehmern und Pensionisten der OeNB bewohnten Bankwohnungen sank von Ende 2009 bis Ende 2013 um mehr als ein Fünftel von 374 auf 297. Ende Dezember 2013 waren rd. 37 % der Bankmieter aktive Dienstnehmer der OeNB und rd. 63 % der Bankmieter Pensionisten der OeNB. (TZ 68)

Die Bereitstellung von Bankwohnungen an Dienstnehmer und Pensionisten der OeNB basierte auf der BV Wohlfahrt und den Erläuternden Bemerkungen. Darüber hinaus regelte eine Richtlinie u.a. die Berücksichtigung der sozialen Bedürftigkeit bei der Vergabe der Bankwohnungen. Eine regelmäßige Überprüfung der sozialen Bedürftigkeit nach der Wohnungsvergabe war weder in der BV Wohlfahrt und den Erläuternden Bemerkungen noch in der Richtlinie zur Vergabe von Wohnungen vorgesehen. (TZ 69)

Die Gestaltung des Mietzinses für die Nutzung der Bankwohnungen sah keine Berücksichtigung der Wohnungslage und einer allfälligen Änderung der sozialen Bedürftigkeit der Bewohner vor. Anfang 2014 wurden rd. 10 % der Bankwohnungen von Dienstnehmern der OeNB genutzt, die in der Funktion eines Abteilungsleiters oder in einer höheren Funktion standen bzw. von Pensionisten, die diese Funktion vor ihrer Pensionierung einnahmen. Lediglich bei Mitgliedern des Direktoriums und deren Stellvertretern kam ein höherer Mietzins als bei den übrigen Bankmietern zur Verrechnung. (TZ 70)

Die OeNB nahm keine Berechnung der Differenz zwischen den von den Dienstnehmern und Pensionisten der OeNB entrichteten Mieten und den marktüblichen Mieten für die Bankwohnungen vor. Nach einer Berechnung des RH betrug die Differenz für diese Sozialleistung für den überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 rd. 4 Mio. EUR (ohne USt). (TZ 70)

Kurzfassung

Die OeNB setzte für die Zurverfügungstellung von Bankwohnungen an Dienstnehmer und Pensionisten der OeNB keine Sachbezüge an, konnte dem RH aber keine Unterlagen vorlegen, aus denen hervorging, dass der von den Dienstnehmern und Pensionisten der OeNB entrichtete Mietzins marktkonform im Sinne der Sachbezugswerteverordnung war. Die OeNB überprüfte nicht, ob eine Verpflichtung zur Entrichtung von Sachbezügen vorlag, obwohl nach Berechnungen des RH die Differenz zwischen den von den Bankmietern entrichteten Mieten und den marktüblichen Mieten im Zeitraum 2009 bis 2013 rd. 4 Mio. EUR betrug und auch das Direktorium der OeNB die Konditionen für die Zurverfügungstellung von Wohnraum als überaus günstig bezeichnete. (TZ 71)

Aufgrund des Widerstands des Zentralbetriebsrats im Zusammenhang mit der vom Direktorium der OeNB beabsichtigten Änderung dieser Sozialleistung leitete die OeNB ein Verfahren bei der Schlichtungsstelle des Arbeits- und Sozialgerichts Wien ein. Als Folge des Schlichtungsstellenverfahrens vereinbarten die OeNB und der Zentralbetriebsrat Kompensationsleistungen im Gegenzug für die Einstellung der Wohnungsvergabe an Dienstnehmer der OeNB und die Berechtigung zum Verkauf der Wohnobjekte. (TZ 72)

Der OeNB lagen bei Vereinbarung der Kompensationsleistungen aus dem Schlichtungsstellenverfahren nur die Kosten für die Erhöhung der Prämiensubvention bei der Gruppenkrankenzusatzversicherung vor. Für die beiden weiteren Kompensationsleistungen führte die OeNB keine Berechnungen der zusätzlich entstehenden Kosten durch, obwohl die Höhe der künftigen Kostenbelastung für die OeNB eine unverzichtbarere Information zum Führen von Verhandlungen über Sozialleistungen wäre. (TZ 72)

Sonstige Sozialleistungen

Die Pensionisten der OeNB erhielten nicht nur im Rahmen der sogenannten Vereinigung der Pensionisten der OeNB Subventionen in der Höhe von 39.000 EUR (2009) bzw. 37.000 EUR (2010 bis 2013) jährlich, sondern waren auch bei weiteren Sozialaktionen mit durchaus ähnlichen Zielsetzungen mitumfasst. (TZ 73)

Allen Dienstnehmern der OeNB stand eine Jubiläumsgabe zu drei Dienstjubiläen – die erste ab 20jähriger Dienstzeit – zu, wobei die Höhe der einzelnen Jubiläumsgaben für Dienstnehmer, die den neueren Dienstbestimmungen VI und V unterlagen, leicht reduziert wurde. Insgesamt kam es in den Jahren 2009 bis 2013 zu einer

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumfonds sowie Sozialleistungen**

Steigerung der durchschnittlichen Jubiläumsgabe pro Dienstnehmer. (TZ 74)

Die OeNB stellte im Zeitraum 2009 bis 2013 jährlich rd. 52.000 EUR für die Subvention von „erhöhten Fahrtkosten“ ihrer Dienstnehmer zur Verfügung. (TZ 75)

Weiters stellte die OeNB jährlich Mittel für das „Familienservice“, d.h. als Hilfestellung bei besonderen Familiensituationen, zur Verfügung. (TZ 76)

Die OeNB gewährte allen Dienstnehmern, die keine All-In-Verträge hatten, am 1. Juli jeden Jahres eine Zeitgutschrift von je vier Stunden. (TZ 77)

Die OeNB stellte weiters einen Dienstnehmer zur Verwaltung der Sozialaktionen („Mitarbeiterservice“) zur Verfügung, wobei das genaue Ausmaß der dadurch entstehenden Kosten – u.a. mangels entsprechender Zeitaufzeichnungen – nicht beziffert werden konnte. (TZ 79)

Zusammenfassung Sozialleistungen

Die OeNB zahlte im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013 eine Vielzahl von Sozialleistungen mit einem hohen Gesamtumfang (rd. 62,95 Mio. EUR in Summe bzw. durchschnittlich rd. 12,59 Mio. EUR pro Jahr) direkt oder indirekt an ihre Dienstnehmer aus. Im Bereich der Kosten fielen für Personal rd. 5,22 Mio. EUR in Summe (durchschnittlich rd. 1,04 Mio. EUR pro Jahr) bzw. für Infrastruktur, Zeitaufwand, Support- und sonstige Leistungen im Zeitraum 2009 bis 2013 rd. 8,23 Mio. EUR in Summe (durchschnittlich rd. 1,65 Mio. EUR pro Jahr) an. In vielen Punkten war das genaue Ausmaß in der Kostenrechnung – u.a. mangels entsprechender Zeitaufzeichnungen – nicht präzise feststellbar. (TZ 80)

Viele Sozialleistungen der OeNB wurden ohne Bedachtnahme auf soziale Kriterien und ohne soziale Staffelung an Dienstnehmer vergeben. Die OeNB übte die ihr in der BV Wohlfahrt zugesicherten Kontrollrechte überwiegend nicht aus bzw. forderte ihr vorzulegende Unterlagen nicht ein. (TZ 80)

Kurzfassung

Zahlungen der OeNB für Sozialleistungen							
	2009	2010	2011	2012	2013	Summe	Anteil
	in EUR						in %
Erholungs- und Freizeitgestaltung							
ESV-Subvention	400.000	380.000	380.000	380.000	380.000	1.920.000	3,05
Betriebssport Zweiganstalten	18.000	16.000	15.000	15.000	15.000	79.000	0,13
Urlaubsquartiere	120.000	350.000	350.000	361.000	373.000	1.554.000	2,47
Beitrag der OeNB für bankeigene Hotels	110.000					110.000	0,17
kulturelle Belange, Veranstaltungen	115.000	113.000	109.000	114.000	112.000	563.000	0,89
Summe Erholungs- und Freizeitgestaltung	763.000	859.000	854.000	870.000	880.000	4.226.000	6,71
Gesundheitsvorsorge							
Krankenzusatzversicherung	3.322.924	3.428.518	3.515.932	3.624.389	3.837.159	17.728.922	28,17
Sozialservice	185.000	185.000	195.000	205.000	219.000	989.000	1,57
Summe Gesundheitsvorsorge	3.507.924	3.613.518	3.710.932	3.829.389	4.056.159	18.717.922	29,74
Familienfürsorge							
Kinderbetreuungskosten	221.510	155.552	129.820	158.826	256.696	922.404	1,47
Geburtsbeihilfe	10.920	10.192	9.100	16.380	16.380	62.972	0,10
Heiratsbeihilfe	10.192	10.192	7.280	10.920	11.284	49.868	0,08
Karenzzuschuss	38.811	37.510	42.278	46.807	50.345	215.752	0,34
Familien-/Haushaltszulage	1.806.155	1.787.344	1.755.584	1.695.141	1.622.663	8.666.887	13,77
Kinderzulage	2.865.474	2.897.490	2.699.654	2.768.334	2.817.955	14.048.908	22,32
Sterbequartal	509.127	267.138	289.903	490.125	182.405	1.738.698	2,76
besondere Härtefälle	6.500	6.500	8.800	18.800	8.800	49.400	0,08
Summe Familienfürsorge	5.468.689	5.171.918	4.942.419	5.205.333	4.966.528	25.754.889	40,92
Verpflegungsaufwand							
Messe	1.430.000	1.470.000	1.471.000	1.590.000	1.567.500	7.528.500	11,96
Sonstige Sozialleistungen							
Pensionistenverein	39.000	37.000	37.000	37.000	37.000	187.000	0,30
Jubiläumsgabe	310.900	1.150.876	1.700.702	1.280.484	1.233.963	5.676.925	9,02
erhöhte Fahrtkosten	52.000	52.000	52.000	57.200	52.000	265.200	0,42
Familienservice und Dispo	19.000	19.000	19.000	19.500	19.500	96.000	0,15
Subvention Jahresnetzkarte	100.382	106.392	106.459	73.271	106.629	493.133	0,78
Summe sonstige Sozialleistungen	521.282	1.365.268	1.915.161	1.467.455	1.449.092	6.718.258	10,67
gesamt	11.690.895	12.479.704	12.893.512	12.962.177	12.919.279	62.945.569	100,00

Zahlen vom RH gerundet

Quelle: OeNB

**Sonstige
Wahrnehmungen**

Die OeNB gewährte rd. 42 Dienstnehmern pro Jahr außerordentliche Zeitvorrückungen in die nächsthöhere Bezugsstufe, wobei die Anzahl im Jahr 2013 gegenüber 2012 leicht gestiegen war. Dies widersprach der Aussage der OeNB, dass derartige Vorrückungen nur mehr in Einzelfällen bei entsprechend außergewöhnlichen Leistungen zuerkannt würden. (TZ 81)

Auch zwei Betriebsräten der OeNB wurden im Jahr 2012 außerordentliche Vorrückungen (sowohl im Dienstgrad als auch in der Bezugsstufe) gewährt, wobei dies ohne nähere rechtliche Begründungen zur Zulässigkeit oder Erläuterung der besonderen Qualifikation der betroffenen Personen oder konkrete, vergleichbare Karriereverläufe, lediglich unter Verweis auf ihre Eigenschaft als Betriebsräte, beschlossen wurde. (TZ 81)

Zudem wurden Zeitvorrückungen der Betriebsräte für einen fünf Jahre in der Zukunft liegenden Zeitpunkt beschlossen und allein auf die Beibehaltung der Betriebsratseigenschaft der betroffenen Personen gestützt. Dies widersprach auch der Aussage der OeNB, dass Zeitvorrückungen nur für außergewöhnliche Leistungen zuerkannt würden, da eine Feststellung außergewöhnlicher Leistungen nur im Rückblick bezüglich bereits erbrachter Leistungen möglich ist, und überdies die reine Beibehaltung der Betriebsratseigenschaft nicht als außergewöhnliche Leistung gewertet werden kann. (TZ 81)

Kenndaten der Oesterreichischen Nationalbank						
Rechtsgrundlage	Nationalbankgesetz 1984 – NBG, BGBl. Nr. 50/1984 i.d.g.F.					
Rechtsform	Aktiengesellschaft Ausübung der Aktionärsrechte des Bundes durch den Bundesminister für Finanzen					
Aufgaben	<ul style="list-style-type: none"> – Zentralbank der Republik Österreich – Mitwirkung im Rahmen des Eurosystems an einer stabilitätsorientierten Geldpolitik – Sicherung der Finanzmarktstabilität in Österreich – Verwaltung der Währungsreserven – Zahlungssystemaufsicht 					
Grundkapital	12 Mio. EUR					
Eigentumsverhältnisse	zu 100 % im Eigentum des Bundes (seit Juli 2010)					
Gebahrung	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	in Mio. EUR					in %
Bilanzsumme ¹	71.614,21	79.766,45	99.348,49	109.369,49	97.485,47	36,1
Gewinnanteil des Bundes	192,92	196,46	168,27	254,69	181,23	– 6,1
Bilanzgewinn	21,44	21,83	18,70	28,30	20,14	– 6,1
Gold und Goldforderungen ¹	6.898,74	9.500,98	10.954,34	11.353,27	7.842,82	13,7
Veranlagung der Pensionsreserve ¹	1.873,23	1.880,59	1.881,52	1.870,46	1.884,82	0,6
Pensionsreserve (Rückstellung) ¹	1.842,95	1.844,36	1.845,80	1.869,68	1.897,11	2,9
Veranlagung Jubiläumsfonds ¹	1.675,09	1.654,16	1.569,79	1.603,32	1.583,98	– 5,4
Jubiläumsfonds (Rücklage zweckgewidmet) ¹	1.531,00	1.531,00	1.531,00	1.531,00	1.531,00	–
Personalaufwand Aktivstand	126,53	126,57	132,02	137,89	142,03	12,3
<i>davon sonstige Sozialaufwendungen lt. Jahresabschluss</i>	3,95	4,00	3,97	4,25	4,42	11,9
Pensionsaufwand gesamt	105,57	107,30	110,46	113,87	114,95	8,9
	in kgf					
Gold und Goldforderungen ¹	279.996,82	279.996,82	279.996,80	279.996,79	279.996,98	–
	Anzahl					
Mitarbeiter insgesamt ¹	1.186,0	1.180,0	1.180,0	1.261,0	1.277,0	7,7
Mitarbeiter insgesamt, in VBÄ ¹	1.151,7	1.145,4	1.146,0	1.222,4	1.232,9	7,1
Pensionsempfänger ^{1, 2}	1.300,0	1.317,0	1.321,0	1.310,0	1.310,0	0,8

¹ jeweils zum 31. Dezember

² einschließlich verwitweter Angehöriger und Waisen

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen****Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 (1) Der RH überprüfte von Februar bis März 2014 die Gebarung der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) hinsichtlich der Goldreserven (Gold und Goldforderungen), des Jubiläumsfonds, der Pensionsreserve der OeNB, der Veranlagung der Pensionsreserve und der Mittel des Jubiläumsfonds und beurteilte Sozialleistungen der OeNB. Der Überprüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2009 bis 2013.

(2) Zu dem im September 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die OeNB und das BMF im Dezember 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Februar 2015.

(3) Die physischen Goldbestände Österreichs waren zur Zeit der Gebärungsüberprüfung durch den RH zu rd. 15 % bei der Münze Österreich Aktiengesellschaft (MÜNZE), zu rd. 82 % bei einer Lagerstelle in England und zu rd. 3 % bei der Lagerstelle C in der Schweiz gelagert. Ein sehr geringer Anteil lagerte bei der OeNB selbst.

Im Rahmen seiner Prüfungszuständigkeit führte der RH eine stichprobenhafte Überprüfung der Existenz und Werthaltigkeit der bei der MÜNZE gelagerten Goldbestände der OeNB durch (zu Überprüfung Lagerstelle MÜNZE siehe TZ 11).

Da dem RH bei der Lagerstelle in England keine Prüfungszuständigkeit zukommt, war es für ihn ausgeschlossen, selbst Prüfungshandlungen zu setzen. Die OeNB führte im Mai 2014 bei der Lagerstelle in England erstmals eine Vor-Ort-Prüfung der Goldreserven (Werterevision durch die OeNB) durch (zu Revisionsmaßnahmen der OeNB siehe TZ 11). Der RH beobachtete die Art und Weise der Durchführung und bezog seine Feststellungen in die Prüfung mit ein. Dabei fokussierte er sich auf die Lagerstätte, die Einhaltung der von der OeNB ausgearbeiteten Inventurrichtlinien bzw. Inventurvorgaben und deren Zuverlässigkeit und Zweckmäßigkeit.

Eine Vor-Ort-Prüfung der OeNB bei der Lagerstelle C in der Schweiz und somit auch eine Inventurbeobachtung durch den RH waren aufgrund von Umbauarbeiten in den Tresorräumen dieser Lagerstelle, die bis ins Jahr 2019 andauern sollen, nicht möglich.

Die vollständige Erfassung der Goldbestände sowie deren richtiger Ausweis gemäß den geltenden Bewertungsvorschriften im Jahresabschluss liegt im Verantwortungsbereich der OeNB und war deshalb nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung durch den RH. Ebenso überprüfte der RH nicht, ob der Jahresabschluss den gesetzlichen Vorschriften entsprach und unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung oder sonstiger maßgeblicher Rechnungslegungs-

Prüfungsablauf und –gegenstand

grundsätze ein möglichst getreues Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Unternehmens vermittelt; diese Aufgabe oblag den jeweiligen Wirtschaftsprüfern (vgl. § 274 UGB). Der RH führte seine Gebarungsüberprüfung auf Basis der von der OeNB dargestellten und von den jeweiligen Wirtschaftsprüfern testierten Bilanzposition „Gold und Goldforderungen“ durch.

(4) Im Zusammenhang mit den Sozialleistungen konnte die OeNB dem RH keinen dokumentierten Gesamtüberblick über alle gewährten Sozialleistungen vorlegen. Daher erhob der RH die Sozialleistungen auf der Basis von Dokumenten und Daten der zuständigen Abteilungen in der OeNB.

(5) Die OeNB schloss für Dienstnehmer, die der Pensionsversicherungspflicht nach dem ASVG unterlagen, einen Pensionskassenvertrag ab, wofür sie monatliche Beiträge an die Pensionskasse zu leisten hatte. Der RH stellte die Regelung der Pensionskassenbeiträge durch die OeNB umfassend in seinem Bericht Reihe Bund 2014/6 dar. Im vorliegenden Prüfungsergebnis wird bei der Darstellung der Sozialleistungen auf die Pensionskassenbeiträge daher nicht weiter eingegangen.

(6) In den Sonstigen Wahrnehmungen (TZ 81) fasste der RH – ergänzend zu den Berichtsthemen Goldreserven, Jubiläumsfonds, Pensionsreserve, Veranlagung der Pensionsreserve und der Mittel des Jubiläumsfonds und Sozialleistungen – Feststellungen zu außerordentlichen Zeitvorrückungen zusammen, die u.a. den Personalbereich der OeNB betrafen und Auswirkungen auf das Deckungskapital der Pensionsreserve haben.

(7) Die OeNB stellte in ihrer Stellungnahme vor Eingehen auf die Empfehlungen des RH grundsätzliche Ausführungen voran. In diesen betonte sie – v.a. in Bezug auf die Gebarung der Goldreserven – die Notwendigkeit der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und des Datenschutzes.

Bezugnehmend auf den Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft hielt die OeNB in den grundsätzlichen Ausführungen fest, dass sie mit dessen Errichtung im Jahr 1966 ein klares und nachhaltiges Bekenntnis zur Förderung der Wissenschaft in Österreich abgegeben habe. Durch die Vergabe der Mittel des Jubiläumsfonds könnten viele junge Wissenschaftler in Österreich ausgebildet und langfristig gehalten werden. Die nun vorgelegten Anregungen des RH würden geprüft und allenfalls umgesetzt werden.

In ihren grundsätzlichen Ausführungen führte die OeNB zu den Sozialleistungen aus, dass die von ihr gewährten Sozialleistungen dazu dienen, den Mitarbeitern ein Umfeld zu schaffen, um bestmögliche Leistungen zu erbringen und die OeNB attraktiv für hochqualifizierte und leistungsfähige Mitarbeiter zu halten. Die OeNB befasse sich bereits in mehreren Arbeitsgruppen mit der Analyse der Sozialleistungen – generell und über den ESV hinausgehend – und überprüfe dabei, ob diese zeitgemäß und marktüblich seien bzw. ob Einsparungen erzielt werden könnten.

Die Empfehlungen des RH würden in die Analyse einfließen. Der gegenwärtige Prozess verfolge nicht nur das Ziel, berechtigte Empfehlungen des RH bestmöglich umzusetzen, sondern das derzeitige System der OeNB-Sozialleistungen unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher, rechtlicher, geschäfts- wie auch sozialpolitischer Gesichtspunkte nachhaltig weiterzuentwickeln. Nach erfolgter Analyse, Neukonzeption und Dokumentation des Systems von Sozialleistungen würden die zuständigen OeNB-Gremien befasst werden. Ergebnisse lägen derzeit noch nicht vor, die Ausführungen der OeNB würden daher den gegenwärtigen Diskussionsstand widerspiegeln.

(8) Bezugnehmend auf die grundsätzlichen Ausführungen in der Stellungnahme der OeNB zu den von ihr gewährten Sozialleistungen hielt der RH fest, dass

- die OeNB ihren Dienstnehmern eine Vielzahl von Sozialleistungen bot,
- viele Sozialleistungen der OeNB ohne Bedachtnahme auf soziale Kriterien oder soziale Staffelung vergeben wurden,
- die Mitarbeiter der OeNB über ein hohes Durchschnittseinkommen von rd. 98.400 EUR pro Jahr verfügten (Bericht des RH, Reihe Einkommen 2013/1) und
- sich der Aufwand für Sozialleistungen von durchschnittlich rd. 12,59 Mio. EUR pro Jahr anteilig mindernd auf die Gewinnabfuhr an den Bund (gemäß § 69 Abs. 2 NBG) auswirkte.

Der RH verweist auf seine diesbezüglichen Empfehlungen, insbesondere

- für die Vergabe von Sozialleistungen transparente und nachvollziehbare soziale Kriterien einzuführen,

Prüfungsablauf und –gegenstand

- Sozialleistungen auf ihre Angemessenheit und soziale Treffsicherheit zu überprüfen,
- eine soziale Staffelung vorzunehmen, u.a. unter Einbeziehung der Einkommensverhältnisse der Dienstnehmer der OeNB und
- Reformen im Bereich der Sozialleistungen durchzuführen.

Goldreserven der OeNB

Entwicklung der
Goldreserven 2009
bis 2013

Mengenmäßige Entwicklung

- 2.1** Die Goldbestände der OeNB waren Teil der offiziellen Währungsreserven Österreichs. Die Aufgabe der OeNB, als nationale Zentralbank die Währungsreserven zu halten und zu verwalten, war in Artikel 3.1 des „Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank“ festgelegt.

Die Goldreserven der OeNB setzten sich aus physischen und nicht-physischen Beständen zusammen und waren in der Bilanz der OeNB in der Position „Gold und Goldforderungen“ zusammengefasst ausgewiesen. Die physischen Bestände waren Gold, das sich in Form von Goldprodukten wie bspw. Barren, im Eigentum der OeNB befand. Im Wesentlichen lagerte die OeNB das Gold in Lagerstellen im Ausland (England und Schweiz) und in der MÜNZE. Beim nicht-physischen Bestand handelte es sich um Goldmengen, auf welche die OeNB beim jeweiligen Geschäftspartner – wie bspw. eine Geschäftsbank – eine Forderung zur Auslieferung an einen bestimmten Ort und zu einer bestimmten Zeit hatte. Diese Goldbestände standen physisch nicht im Eigentum der OeNB und sie wies diese bilanziell als Goldforderungen aus. Die nicht-physischen Goldbestände setzten sich im Wesentlichen aus Forderungen aus den Goldleihegeschäften mit internationalen Geschäftsbanken und mit der MÜNZE sowie einer Goldeinlage und einem Gold-Metallkonto bei einem Institut in der Schweiz zusammen (zur Entwicklung der nicht-physischen Bestände siehe TZ 6).

Die Entwicklung der Bilanzposition „Gold und Goldforderungen“ in den Jahren 2009 bis 2013 gemessen in Kilogramm Feingold (kgf) wird in der folgenden Tabelle dargestellt:



Goldreserven der OeNB

OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**Tabelle 1: Entwicklung Bilanzposition „Gold und Goldforderungen“ in kgf**

	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	in kgf					in %
Physische Bestände						
Lagerstelle in England	75.393	124.620	154.432	165.381	178.320	136,52
Lagerstellen in der Schweiz	6.888	6.888	6.888	6.855 ¹	6.856	- 0,46
Golddepot in MÜNZE, Österreich	41.072	33.063	33.063	33.063	33.051	- 19,53
Goldbestand in OeNB, Österreich	54	54	54	87 ¹	99	83,33
Summe physische Bestände	123.407	164.625	194.438	205.386	218.325	76,91
Nicht-physische Bestände						
Goldleihe Geschäftsbanken	116.451	67.681	47.775	36.827	23.887	- 79,49
Goldleihe MÜNZE	7.543	15.552	15.552	15.552	15.552	106,18
Gold – Metallkonten	24.633	24.176	14.270	14.270	14.270	- 42,07
Gold – Termineinlage	7.962	7.962	7.962	7.962	7.962	0,00
Summe nicht-physische Bestände	156.590	115.372	85.559	74.611	61.672	- 60,62
Gesamtbestand	279.997	279.997	279.997	279.997	279.997	0,00
	in %					
Anteil physische Bestände	44,07	58,80	69,44	73,35	77,97	
Anteil nicht-physische Bestände	55,93	41,20	30,56	26,65	22,03	

¹ Im Jahr 2012 erfolgte ein Transfer von Goldbarren seltener Nominale und besonderer Herkunftsländer aus den in der Schweiz gelagerten Goldbeständen in die Bestände des Geldmuseums der OeNB.

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

In den Jahren 2009 bis 2013 fanden keine Transaktionen statt, die den Gesamtbestand in Höhe von rd. 280 Tonnen Feingold beeinflussen. Es veränderte sich jedoch die Zusammensetzung der Goldreserven von 2009 bis 2013. Im Jahr 2009 waren rd. 56 % des Gesamtbestands in nicht-physischem Gold veranlagt. Im Jahr 2013 waren dies rd. 22 %. Das physische Gold nahm somit von rd. 123 Tonnen im Jahr 2009 auf rd. 218 Tonnen im Jahr 2013 um 77 % (95 Tonnen) zu. Im gleichen Zeitraum sank der Bestand an nicht-physischem Gold um 61 % (95 Tonnen) von rd. 157 Tonnen auf rd. 62 Tonnen. Diese Entwicklung resultierte im Wesentlichen daraus, dass die OeNB in den Jahren 2009 bis 2013 verliehenes Gold aus fällig gewordenen Goldleihegeschäften wieder zurückerhielt und dieses in der Lagerstelle in England einlagerte. Aufgrund sehr niedriger bzw. teilweise sogar nega-

Goldreserven der OeNB

tiver Verzinsung schloss die OeNB in den Jahren 2009 bis 2013 keine neuen Goldleihegeschäfte ab.

Anfang Jänner 1999 übertrug die OeNB an die Europäische Zentralbank (EZB) im Rahmen deren Gründung rd. 22 Tonnen Feingold, das waren rd. 9,6 % des gesamten Goldbestands der OeNB zum 31. Dezember 1998. Diese waren in Höhe des damaligen Marktwerts von rd. 176,96 Mio. EUR in der Position „Forderungen aus der Übertragung von Währungsreserven“ in der Bilanz der OeNB ausgewiesen.¹ Die nationalen Zentralbanken des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) verwalteten im Namen und auf Rechnung der EZB die übertragenen Währungsreserven, zu welchen neben Gold auch andere Währungen zählten.

- 2.2** Der RH stellte fest, dass sich die Zusammensetzung des Goldbestands der OeNB in den Jahren 2009 bis 2013 stark veränderte. So sank der Anteil an nicht-physischen Beständen von rd. 56 % im Jahr 2009 auf rd. 22 % im Jahr 2013. Der Grund für den Rückgang war, dass in diesem Zeitraum zahlreiche Goldleihegeschäfte mit Geschäftsbanken ausliefen. Da aufgrund sehr niedriger bzw. teilweise sogar negativer Verzinsung ein Abschluss neuer Goldleihegeschäfte nicht wirtschaftlich war, lagerte die OeNB das aus den auslaufenden Goldleihegeschäften zurückerhaltene physische Gold in der Lagerstelle in England ein. Bezüglich einer eventuellen Wiederaufnahme von Goldleihegeschäften durch die OeNB verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 6.

Wertmäßige Entwicklung

- 3** Die Bewertung und Bilanzierung der Bilanzposition „Gold und Goldforderungen“ erfolgte gemäß der für alle Zentralbanken des ESZB anzuwendenden Vorschriften der „Leitlinie über die Rechnungslegungsgrundsätze und das Berichtswesen im Europäischen System der Zentralbanken“ vom 11. November 2010. Diese sah vor, dass der Goldbestand mit dem jeweils aktuellen Marktwert zu bewerten sei. Die folgende Tabelle stellt die Entwicklung der Bilanzposition Gold und Goldforderungen – bewertet in EUR – und den Anteil der Bilanzposition Gold und Goldforderungen an der Bilanzsumme der OeNB zum 31. Dezember des jeweiligen Geschäftsjahres dar:

¹ Diese Bilanzposition, die neben den Goldreserven auch andere übertragene Währungsreserven umfasste, wies die gegenüber der EZB bestehenden Forderungen aus der Übertragung von Währungsreserven bewertet zum Euro-Gegenwert, den die Vermögenswerte zum Zeitpunkt der Einbringung bei der EZB hatten, aus. In Summe belief sich diese Bilanzposition zum 31. Dezember 2013 auf rd. 1,12 Mrd. EUR.



Goldreserven der OeNB

OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**Tabelle 2: Entwicklung Bilanzposition Gold und Goldforderungen**

	2009 ¹	2010 ¹	2011 ¹	2012 ¹	2013 ¹	Veränderung 2009 bis 2013
	in kgf					in %
Gold und Goldforderungen	279.997	279.997	279.997	279.997	279.997	0,00
	in EUR					
Marktpreis je kgf	24.639	33.932	39.123	40.548	28.010	13,68
	in Mio. EUR					
Bilanzposition Gold und Goldforderungen	6.899	9.501	10.954	11.353	7.843	13,68
Bilanzsumme der OeNB	71.614	79.766	99.348	109.369	97.485	36,13
	in %					
Anteil Gold und Goldforderungen an Bilanzsumme der OeNB	9,63	11,91	11,03	10,38	8,05	- 16,49

¹ jeweils zum 31. Dezember
Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Die Bilanzposition Gold und Goldforderungen schwankte in den Jahren 2009 bis 2013 zwischen dem niedrigsten Wert im Jahr 2009 von rd. 6,899 Mrd. EUR und dem höchsten Wert von rd. 11,353 Mrd. EUR im Jahr 2012. Der Anteil an der gesamten Bilanzsumme der OeNB betrug in den Jahren 2009 bis 2013 im Durchschnitt rd. 10,20 %.

Für die aus der Bewertung zu Marktpreisen entstehenden Gewinne oder Verluste legte die „Leitlinie über die Rechnungslegungsgrundsätze und das Berichtswesen im Europäischen System der Zentralbanken“ fest, dass diese ergebnisneutral einer Neubewertungsrücklage zuzuführen waren. Dies bedeutete, dass die Gewinne und Verluste aus der Bewertung der Goldreserven nicht erfolgswirksam in der Gewinn- und Verlustrechnung erfasst waren und deshalb das wirtschaftliche Ergebnis der OeNB und folglich die Höhe des 90 %igen Gewinnanteils des Bundes gemäß § 69 Abs. 3 NBG nicht beeinflussten.²

² Eine Ausnahme dazu betraf Verluste, die höher waren als die auf dem Neubewertungskonto verbuchten Bewertungsgewinne aus Vorperioden. Der Differenzbetrag zwischen Gewinnen aus Vorperioden und den höheren Verlusten war ergebniswirksam in der Gewinn- und Verlustrechnung zu erfassen. In den Geschäftsjahren 2009 bis 2013 kam diese Ausnahme im Zusammenhang mit der Bewertung von Gold jedoch nicht zu tragen.

Goldreserven der OeNB

Entwicklung der physischen Goldbestände

4.1 (1) Die physischen Goldbestände der OeNB waren in in- und ausländischen Verwahrstellen gelagert. Die folgende Tabelle stellt die Entwicklung der Goldbestände bei den Lagerstellen im In- und Ausland in den Jahren 2009 bis 2013 in kgf dar:

Tabelle 3: Entwicklung Lagerstellen der Goldbestände im In- und Ausland						
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	in kgf					in %
Lagerstellen Inland						
Goldbestand in OeNB, Wien	54	54	54	87	99	83,38
Golddepot in MÜNZE, Wien	41.072	33.063	33.063	33.063	33.051	- 19,53
Summe Lagerstellen Inland	41.126	33.117	33.117	33.150	33.150	- 19,39
Lagerstellen Ausland						
Lagerstelle in England	75.393	124.620	154.432	165.381	178.320	136,52
Lagerstelle A in der Schweiz	3.930	3.930	3.930	3.897	-	- 100,00
Lagerstelle B in der Schweiz	2.958	2.958	2.958	2.958	-	- 100,00
Lagerstelle C in der Schweiz	-	-	-	-	6.856	-
Summe Lagerstellen Ausland	82.281	131.508	161.320	172.236	185.175	125,05
Summe physischer Bestand	123.407	164.625	194.438	205.386	218.325	76,92
	in %					
Anteil Lagerung im Inland an physischem Bestand	33,33	20,12	17,03	16,14	15,18	- 54,44
Anteil Lagerung im Ausland an physischem Bestand	66,67	79,88	82,97	83,86	84,82	27,21
	in kgf					
Gesamtbestand Gold	279.997	279.997	279.997	279.997	279.997	0,00
	in %					
Anteil Lagerung im Ausland an Gesamtbestand Gold	29,39	46,97	57,62	61,51	66,13	125,05

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

(2) Der in der OeNB gelagerte Goldbestand erhöhte sich von 54 kgf im Jahr 2009 auf 99 kgf im Jahr 2013 und betraf im Wesentlichen Goldmünzen und andere Goldprodukte, die im Geldmuseum in der OeNB gelagert bzw. ausgestellt waren.



Goldreserven der OeNB

BMF

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

In Österreich waren die Goldbestände zum Großteil im Golddepot der OeNB bei der MÜNZE gelagert. Die gelagerte Menge nahm im Jahr 2010 nach einer Neuaufstellung der vertraglichen Rahmenbedingungen zwischen OeNB und MÜNZE von rd. 41 Tonnen Feingold auf rd. 33 Tonnen Feingold ab.³ Gemäß der vertraglichen Vereinbarung über die Führung des Golddepots war die MÜNZE berechtigt, unter Wahrung der Gesamtmenge an Feingold, die Zusammensetzung der Goldmenge im Golddepot der OeNB innerhalb folgender Kategorien zu variieren:

- „London Good Delivery“ – Goldbarren (das sind Barren mit einem Gewicht zwischen 10,9 kg und 13,4 kg, wie sie üblicherweise von Zentralbanken gehandelt werden),
- Handelsgoldbarren (das sind Barren mit einem Gewicht von 1 kg und weniger),
- Goldmünzen,
- Rohstoffe,
- Halbfabrikate (zu Details der vertraglichen Vereinbarung mit der MÜNZE siehe TZ 12).

(3) Über den gesamten Zeitraum von 2009 bis 2013 kam der Lagerstelle in England eine besondere Bedeutung zu. Der eingelagerte Goldbestand betrug im Jahr 2009 rd. 75 Tonnen Feingold (6.035 Goldbarren), das waren 61,09 % des gesamten physischen Goldbestands der OeNB bzw. 91,63 % des gesamten Bestands in Lagerstellen im Ausland. Bis zum Jahr 2013 stieg der bei der Lagerstelle in England gelagerte Bestand auf rd. 178 Tonnen Feingold (14.299 Goldbarren) an, dies entsprach 81,68 % des gesamten physischen Goldbestands der OeNB bzw. 96,03 % des gesamten Bestands in Lagerstellen im Ausland.

³ Im Zuge der Neuaufstellung der vertraglichen Rahmenbedingungen erhöhte sich gleichzeitig die Menge des an die MÜNZE von der OeNB verliehenen Goldes von rd. 8 Tonnen auf rd. 16 Tonnen Feingold. Zur Entwicklung der nicht-physischen Bestände siehe auch TZ 6.

Goldreserven der OeNB

(4) Im Jahr 2013 beendete die OeNB die bei zwei Schweizer Geschäftsbanken (Lagerstellen A und B) gehaltenen Golddepots, in welchen insgesamt rund sieben Tonnen Feingold (552 Goldbarren) lagerten, und eröffnete für diese rund sieben Tonnen Feingold (546 Goldbarren⁴) ein Golddepot bei der Lagerstelle C in der Schweiz (siehe TZ 8).

Insgesamt stieg der Anteil des im Ausland gelagerten Goldes am gesamten physischen Bestand der OeNB von 66,67 % im Jahr 2009 auf 84,82 % im Jahr 2013 an. Der Anteil des im Ausland gelagerten Goldes am Gesamtbestand (physische und nicht-physische Bestände) lag im Jahr 2009 bei 29,39 % und stieg bis ins Jahr 2013 kontinuierlich auf 66,13 % an.

Für die im Ausland gelagerten physischen Goldbestände fielen in den Jahren 2009 bis 2013 insgesamt rd. 1,04 Mio. EUR an Aufwendungen für Barren- und Manipulationsgebühren an.⁵ Diese umfassten im Wesentlichen Lager- und Transportkosten. Die durchschnittlichen Aufwendungen pro im Ausland gelagerter Tonne betrugen 1.568 EUR bzw. pro Barren 20 EUR jährlich.

4.2 Der RH stellte fest, dass sich die Menge der bei der Lagerstelle in England eingelagerten Goldreserven in den Jahren 2009 bis 2013 von rd. 75 Tonnen auf rd. 178 Tonnen Feingold erhöhte und somit mehr als verdoppelte. Der Grund hierfür war, dass die OeNB das im Rahmen von auslaufenden Goldleihegeschäften zurückerhaltene physische Gold in der Lagerstelle in England einlagerte.

Der RH stellte kritisch fest, dass die OeNB bei der Lagerung der physischen Goldreserven einem Konzentrationsrisiko⁶ bei der Lagerstelle in England ausgesetzt war, da bei dieser Lagerstelle im Jahr 2013 81,68 % der gesamten physischen Bestände der OeNB eingelagert waren

⁴ Die Differenz von sechs Goldbarren entstand aus einem im Juni 2013 durchgeführten Tausch von 181 bei der Lagerstelle A gelagerten Barren größtenteils amerikanischer Herkunft in 175 „London Good Delivery“-Goldbarren mit einem höheren Feingehalt an Gold. Das Nettogewicht des Goldanteils veränderte sich durch den Barrentausch, den die Lagerstelle A kostenfrei durchführte, nicht.

⁵ Für die Lagerung der Goldbestände in der OeNB fielen u.a. Personalkosten für das Sicherheitspersonal an, diese wurden aber nicht direkt der Verwaltung der Goldbestände zugerechnet (bezüglich der Erhebung von Kosten der Lagerung von Gold in der OeNB siehe auch TZ 8). Für das Golddepot der OeNB in der MÜNZE fielen vereinbarungsgemäß für die OeNB keine Aufwendungen an.

⁶ Der Begriff Konzentrationsrisiko stammt aus dem Bankwesen und bezeichnet die Konzentration von Risiken auf eine gleiche oder sehr ähnliche Gruppe von Kreditnehmern (z.B. Länder, Branchen). Daraus abgeleitet wird der Begriff im Folgenden für die Bezeichnung des Risikos verwendet, das auf die geringe Streuung (Diversifikation) der Geschäftspartner und Lagerorte der OeNB bei der Verwahrung der physischen Goldreserven im Ausland zurückzuführen ist.



Goldreserven der OeNB

OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

(bezüglich der Empfehlung des RH zur Evaluierung von Maßnahmen zur Streuung der Lagerorte siehe TZ 8).

Lagerstellen anderer europäischer Zentralbanken im Vergleich

- 5.1 Der RH verglich die veröffentlichten Informationen europäischer Zentralbanken über die Lagerstellen von Gold zu den jeweils aktuell vorliegenden Stichtagen. Neben der OeNB, die im Dezember 2012 erstmals die Lagerstellen ihrer Goldbestände veröffentlichte, gaben auch die deutsche, die schweizerische, die schwedische und die finnische Zentralbank ihre Goldlagerstellen bekannt. Die folgende Tabelle fasst die Lagerorte vergleichend zusammen:

Tabelle 4: Vergleich Lagerstellen anderer europäischer Zentralbanken					
	Deutsche Bundesbank	SNB	Riksbank¹	Bank of Finland	OeNB
Stand per	31. Dez. 12	26. Apr. 13	31. Dez. 13	30. Okt. 13	31. Dez. 13
	in Tonnen				
Menge	3.391	1.040	126	49	218
	in % ²				
Anteil Lagerstellen Inland	31	70	12	4	15
Anteil Lagerstellen Ausland	69	30	88	96	85
Lagerstelle C in der Schweiz	–	–	2	7	3
Lagerstelle in England	13	20	49	51	82
Federal Reserve Bank of New York	45	–	11	18	–
Bank of Canada, Ottawa	–	10	26	–	–
Riksbank ¹ , Stockholm	–	–	–	20	–
Banque de France, Paris	11	–	–	–	–

¹ Schwedische Zentralbank

² Prozentuelle Angaben hinsichtlich Nachkommastellen teilweise nicht genauer vorhanden

Quellen: Websites der ausländischen Zentralbanken; OeNB

Im Vergleich mit vier anderen europäischen Zentralbanken zeigte sich, dass der Anteil an im Inland und im Ausland gelagertem Gold sehr unterschiedlich war. Während Finnland 96 % seiner Goldbestände im Ausland lagerte, lagerte die Schweiz nur 30 % im Ausland.

Goldreserven der OeNB

Bei den im Ausland gelagerten Beständen zeigte sich im Vergleich, dass der Lagerstelle in England als Lagerort für Zentralbanken eine wichtige Rolle zukam. Alle fünf Zentralbanken lagerten in der Lagerstelle in England Goldreserven, wobei der Anteil bei den vier anderen europäischen Zentralbanken mit 13 % bei der Deutschen Bundesbank am niedrigsten und bei der Bank of Finland mit 51 % am höchsten war. Die OeNB lagerte im Vergleich dazu mit 82 % den höchsten Anteil an Goldreserven bei der Lagerstelle in England. Zusammenfassend zeigte sich im Vergleich, dass die schwedische und die finnische Zentralbank mit 88 % bzw. 96 % einen höheren Anteil an im Ausland gelagerten Goldreserven hatten als die OeNB. Der Goldbestand war in diesen beiden Ländern jedoch auf vier verschiedene ausländische Lagerstellen aufgeteilt, während er in der OeNB auf zwei ausländische Lagerstellen verteilt war.

- 5.2** Der RH hielt kritisch fest, dass sich in einem internationalen Vergleich mit vier anderen europäischen Zentralbanken zeigte, dass die OeNB – wie auch in der Einzelbetrachtung feststellbar – durch die Lagerung von 82 % ihrer Bestände bei einer Lagerstelle in England einem erhöhten Konzentrationsrisiko ausgesetzt war (bezüglich der Empfehlung des RH zur Evaluierung von Maßnahmen zur Streuung der Lagerorte siehe TZ 8).

Entwicklung der nicht-physischen Goldbestände

- 6.1** (1) Neben den physischen Beständen waren auch nicht-physische Bestände Teil der Goldreserven der OeNB. Die folgende Tabelle stellt die Entwicklung der nicht-physischen Goldbestände in den Jahren 2009 bis 2013 in kgf dar:



Goldreserven der OeNB

BMF

OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

Tabelle 5: Entwicklung nicht-physischer Goldbestände						
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	in kgf					in %
Goldleihe MÜNZE	7.543	15.552	15.552	15.552	15.552	106,18
Goldleihe Geschäftsbanken						
Geschäftsbank A	14.930	14.930	14.930	14.930	14.930	0,00
Geschäftsbank B	7.962	7.962	7.962	–	–	– 100,00
Geschäftsbank C	8.958	–	–	–	–	– 100,00
Geschäftsbank D	1.991	1.991	–	–	–	– 100,00
Geschäftsbank E	17.916	17.916	–	–	–	– 100,00
Geschäftsbank F	14.930	–	–	–	–	– 100,00
Geschäftsbank G	9.953	9.953	9.953	9.953	–	– 100,00
Geschäftsbank H ³	14.930	14.930	14.930	11.944	8.958	– 40,00
Geschäftsbank I	9.953	–	–	–	–	– 100,00
Geschäftsbank J	14.930	–	–	–	–	– 100,00
Summe Goldleihe Geschäftsbanken	116.451	67.681	47.775	36.827	23.887	– 79,49
Gold-Metallkonten						
Institut in der Schweiz	14.250	14.250	14.250	14.250	14.250	0,00
Geschäftsbank G	5.394	4.937	20	20	20	– 99,63
Geschäftsbank D	4.961	4.961	–	–	–	– 100,00
Geschäftsbank K ³	28	28	0 ²	0 ²	0 ²	– 100,00
Summe Gold-Metallkonten	24.633	24.176	14.270	14.270	14.270	– 42,07
Gold-Termineinlagen						
Institut in der Schweiz ¹	7.962	7.962	7.962	7.962	7.962	0,00
Summe Gold-Termineinlagen	7.962	7.962	7.962	7.962	7.962	0,00
Summe nicht-physische Bestände	156.590	115.372	85.559	74.611	61.672	– 60,62

¹ betrifft zwei Gold-Termineinlagegeschäfte

² 0,05 kgf

³ Geschäftsbank H fungierte auch als Lagerstelle A in der Schweiz; Geschäftsbank K fungierte auch als Lagerstelle B in der Schweiz

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Die nicht-physischen Goldbestände der OeNB nahmen von rd. 157 Tonnen im Jahr 2009 auf rd. 62 Tonnen im Jahr 2013 ab. Den wesentlichen Bestandteil machten Forderungen der OeNB aus Goldleihegeschäften aus. Beim Goldleihegeschäft wird eine Menge an physischem Gold an einen Vertragspartner zu einem vereinbarten Zinssatz verlie-

Goldreserven der OeNB

hen. Dadurch geht das Eigentum am physischen Gold während der Laufzeit des Leihegeschäfts an den jeweiligen Leihnehmer über. Am Ende des Goldleihegeschäfts wird das geliehene Gold an einem vereinbarten Auslieferungsort physisch wieder an den Leihgeber zurückgegeben. In den Jahren 2009 bis 2013 bestanden Goldleihegeschäfte mit der MÜNZE und mit zehn internationalen Geschäftsbanken.

Die mit der MÜNZE am 28. Dezember 2009 abgeschlossene Vereinbarung zur Neuordnung der Beziehung im Bereich des Goldgeschäfts regelte neben der Lagerung physischer Goldbestände der OeNB auch, dass die OeNB der MÜNZE eine Goldleihe im Ausmaß von maximal 500.000 Unzen Feingold (das sind rd. 15 Tonnen) gegen monatliche Zahlung eines marktkonformen Zinssatzes zur Verfügung stellte.⁷ Das geliehene Gold war die Grundlage für die Produktion und den Vertrieb der Goldprodukte der MÜNZE. Zur Sicherstellung dieser Grundlage verpflichtete sich die MÜNZE gegenüber der OeNB vertraglich, sämtliche Verkäufe von Gold taggleich in gleicher Höhe rückzudecken.⁸ Die Einnahmen aus der Verzinsung betragen in Summe in den Jahren 2009 bis 2013 251.952 EUR.

Die Goldleihegeschäfte mit Geschäftsbanken nahmen von einer Menge an verliehenem Gold in Höhe von rd. 116 Tonnen per 31. Dezember 2009 auf rd. 24 Tonnen per 31. Dezember 2013 ab. Die zu diesem Zeitpunkt noch offenen Goldleihegeschäfte mit Geschäftsbanken liefen alle bis spätestens 24. September 2014 aus. Die durchschnittliche jährliche Verzinsung der Goldleihegeschäfte mit Geschäftsbanken betrug vereinbarungsgemäß in den Jahren 2009 bis 2013 rd. 1,8 % pro Jahr. Insgesamt lukrierte die OeNB in den Jahren 2009 bis 2013 rd. 70,20 Mio. EUR aus Goldleihegeschäften mit Geschäftsbanken (zum Risikomanagement der OeNB im Zusammenhang mit Goldleihegeschäften mit Geschäftsbanken siehe TZ 14). Aufgrund sehr niedriger bzw. teilweise sogar negativer Verzinsung schloss die OeNB in den Jahren 2009 bis 2013 keine neuen Goldleihegeschäfte ab.

(2) Die OeNB veranlagte auch Gold auf Gold-Metallkonten. Bei einem Metallkonto werden Edelmetalle auf einem Bankkonto verbucht. Dies bedeutet, dass der Kontoinhaber einen Anspruch auf Lieferung einer bestimmten Menge eines Metalls an einem vereinbarten Ort (z.B. London) innehat. Durch Umbuchung von Lieferansprüchen zwischen verschiedenen Metallkonten können Auslieferungsorte von Goldbeständen geändert werden, ohne dass dabei – wie bei physischen Beständen –

⁷ In Punkt 18 der Vereinbarung war die Zahlung des durchschnittlichen Gold-Taggeldsatzes der abgelaufenen Periode vereinbart. Dieser Zinssatz betrug in den Jahren 2009 bis 2013 durchschnittlich rd. 0,01 %.

⁸ siehe auch RH-Bericht „Münze Österreich Aktiengesellschaft“ (Reihe Bund 2013/10)



Goldreserven der OeNB

BMF

OeNB – Gold- und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

Transportkosten zwischen Lagerstellen anfielen.⁹ Metallkonten sind üblicherweise auf unbestimmte Zeit eingerichtet. Die OeNB hatte als Inhaber eines Metallkontos zwar das Recht, innerhalb zweitägiger Frist eine Auslieferung physischen Goldes an dem jeweils festgelegten Ort zu fordern, im Konkursfall des Geschäftspartners bestanden aber keine aussonderungsfähigen Rechte an dem auf dem Metallkonto veranlagten Goldbestand.

Die Höhe der auf Gold-Metallkonten verbuchten Lieferansprüche an Gold nahm von 2009 auf 2013 von 24,6 Tonnen auf 14,3 Tonnen ab.¹⁰ Die 14,3 Tonnen betrafen dabei im Wesentlichen ein bei einem Institut in der Schweiz gehaltenes Metallkonto mit Auslieferungsort London. Metallkonten waren nicht verzinst. Für die Führung der Metallkonten fielen bei der OeNB Aufwendungen in Höhe von 336.209 EUR in den Jahren 2009 bis 2013 an. Die auf dem bei dem Institut in der Schweiz gehaltenen Konto verbuchten Lieferansprüche ließ die OeNB per 30. Jänner 2014 auf ein Barrendepot des Instituts bei der Lagerstelle in England übertragen und somit in physische Bestände umwandeln. Für die Lagerung der Barren verrechnete das Institut in der Schweiz an die OeNB den gleichen Lagerkostensatz wie die Lagerstelle in England.

(3) Bei dem Institut in der Schweiz veranlagte die OeNB zwei Gold-Termineinlagen in Höhe von rund acht Tonnen, mit einer Laufzeit bis 19. bzw. 22. Dezember 2014. Diese waren mit rd. 1 % pro Jahr verzinst. Die Gold-Termineinlagen waren nicht – wie im Fall von Goldleihegeschäften mit Geschäftsbanken – besichert. Die Zinserträge aus den Gold-Termineinlagen betrugen in den Jahren 2009 bis 2013 in Summe rd. 4,94 Mio. EUR.

Insgesamt betrugen die Erträge der OeNB aus den dargestellten Goldveranlagungen in den Jahren 2009 bis 2013 rd. 75,40 Mio. EUR.¹¹

6.2 Der RH stellte fest, dass die OeNB im Zeitraum 2009 bis 2013 aufgrund sehr niedriger bzw. teilweise sogar negativer Verzinsung keine neuen Goldleihegeschäfte abgeschlossen hatte und sämtliche noch laufenden

⁹ In den Jahren 2009 bis 2013 waren die zwischen den Geschäftsbanken und der OeNB vereinbarten Auslieferungsorte von Gold-Metallkonten: London, Zürich und New York. Ein bei einem Institut in der Schweiz gehaltenes Metallkonto in Höhe von rd. 310 kgf mit Auslieferungsort New York wurde im Jahr 2012 auf Auslieferungsort London umgebucht.

¹⁰ Per 31. Dezember 2013 bestanden drei Metallkonten, zwei mit in Summe 14.269,87 kg Gold mit Auslieferungsort London, eines mit 0,05 kg mit Auslieferungsort Zürich.

¹¹ Diesem Betrag waren keine Aufwendungen entgegenzurechnen, da es im selben Zeitraum im Rahmen der Goldveranlagung zu keinen Aufwendungen z.B. aus Kreditausfällen von Geschäftspartnern kam.

Goldreserven der OeNB

Goldleihegeschäfte bis spätestens 24. September 2014 ausliefern. Er empfahl der OeNB, eine Wiederaufnahme des Goldleihegeschäfts nur nach einer eingehenden Analyse der jeweils aktuellen Risiko- und Ertragssituation für die OeNB zu erwägen. Dabei wären die in TZ 14 dargestellten Maßnahmen des Risikomanagements im Goldleihegeschäft zu berücksichtigen.

Der RH stellte weiters fest, dass mit dem Transfer von Goldbeständen auf einem Metallkonto in physische Bestände in Einzelverwahrung im Jänner 2014 eine Maßnahme gesetzt wurde, die das Kreditrisiko der OeNB senkte, da die auf dem Metallkonto gehaltenen Lieferansprüche gegenüber dem Institut in der Schweiz in Höhe von rd. 14,3 Tonnen Gold in physische Bestände, die sich nunmehr im Eigentum der OeNB befanden, umgewandelt wurden. Er empfahl der OeNB im Sinne einer Minimierung von Kreditrisiken, künftig Gold-Metallkonten ausschließlich kurzfristig zur Durchführung von allfälligen Gold-Transaktionen zu verwenden und nicht langfristig hohe Bestände auf Gold-Metallkonten zu halten. Dies insbesondere auch, da die Goldbestände auf Metallkonten nicht verzinst waren und mit der Führung der Metallkonten Aufwendungen verbunden waren.

Der RH hielt kritisch fest, dass die Einlagerung der Barren in einem Barrendepot des Instituts in der Schweiz in der Lagerstelle in England das bestehende Konzentrationsrisiko (siehe TZ 8) hinsichtlich der Lagerstellen der OeNB nicht verringern konnte, da mit dem Institut in der Schweiz zwar ein zusätzlicher Vertragspartner für die Goldlagerung gewonnen wurde, dieser aber die gleiche Lagerstelle wie die OeNB selbst, nämlich die Lagerstelle in England, nutzte. Der RH empfahl der OeNB, bei der Evaluierung ihrer Goldlagerstellen (siehe TZ 8) zu beachten, dass nicht nur eine Streuung der Vertragspartner, sondern auch eine tatsächliche Streuung der Lagerorte der Goldbestände der OeNB erreicht wird.

Der RH stellte weiters kritisch fest, dass zwei bis Ende 2014 laufende Gold-Termineinlagen bei dem Institut in der Schweiz über in Summe rund acht Tonnen Feingold nicht besichert waren und empfahl der OeNB im Sinne einer Minimierung von Kreditrisiken, diese unbesicherten Termineinlagen nicht zu verlängern.

- 6.3** *Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass – wie bei allen anderen Geschäften auch – eine Wiederaufnahme des Goldleihegeschäfts nur nach eingehender Analyse der jeweils aktuellen Risiko- und Ertragssituation für die OeNB erwogen werden würde. Es seien bereits genaue Mindestanforderungen an Sicherheiten für Goldleihe-Neugeschäfte ab 1. Jänner 2014 im Legal Management sowie genaue*



Goldreserven der OeNB

BMF

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

Limite je Geschäftspartner festgelegt worden, welche bei einem allfälligen Goldleihegeschäft zu berücksichtigen seien.

Weiters teilte die OeNB mit, dass in der neuen Lagerstellengestionierung Metallkonten nur noch für Clearingzwecke, jedoch nicht für langfristiges Halten von Reserven vorgesehen seien. Dies werde durch die sehr niedrigen Limite je Geschäftspartner (Working Balances) deutlich. Diese Obergrenzen würden im Rahmen regelmäßiger Limitüberprüfungen analysiert und gegebenenfalls aktualisiert. Der Empfehlung des RH würde daher bereits entsprochen.

Bezüglich der Diversifikation der Lagerorte hielt die OeNB in ihrer Stellungnahme fest, dass diese im Rahmen der Weiterentwicklung des Lagerstellenkonzepts evaluiert werden würde. Der aktive Handel von Gold beschränke sich jedoch auf wenige Handelsplätze und die OeNB halte vorwiegend an wichtigen Handelsplätzen, wie in London und der Schweiz, Lagerstellen.

Hinsichtlich der Empfehlung des RH, zwei bis Ende 2014 laufende unbesicherte Gold-Termineinlagen nicht zu verlängern, hielt die OeNB fest, dass das angesprochene Institut über die beste am Markt bestehende Bonität verfügt habe. Aus diesem Grund sei eine Besicherung von Gold-Termineinlagen durch dieses Institut nicht marktüblich und würde von diesem Institut sowohl in der Vergangenheit als auch aktuell gar nicht angeboten. Die OeNB teilte mit, dass aus derzeitiger Marktsicht nicht beabsichtigt sei, die zwei bis Ende 2014 laufenden unbesicherten Gold-Termineinlagen bei diesem Institut über in Summe rund acht Tonnen Feingold zu verlängern.

- 6.4** Der RH wies darauf hin, dass er aufgrund des hohen Wertes der sich im Eigentum der OeNB und folglich der Republik Österreich befindlichen Goldreserven, die bei einer Lagerstelle eingelagert waren, eine Verringerung des Konzentrationsrisikos für notwendig erachte. Er verblieb deshalb bei seiner Empfehlung, darauf zu achten, dass nicht nur eine Streuung der Vertragspartner, sondern auch eine tatsächliche Streuung der Lagerorte der Goldbestände der OeNB erreicht wird.

Hinsichtlich der bis Ende 2014 laufenden unbesicherten Gold-Termineinlagen wies der RH darauf hin, dass eine Besicherung von Gold-Termineinlagen unabhängig von der Bonität des Vertragspartners erfolgen sollte, und verblieb bei seiner Empfehlung, diese unbesicherten Termineinlagen im Sinne einer Minimierung von Kreditrisiken nicht zu verlängern.

Goldreserven der OeNB

Strategie und Lagerstellenkonzept

Strategie

- 7.1** Eine zusammenfassende oder gesamthafte Darstellung der strategischen Ausrichtung des Managements der Goldreserven mit allen definierten strategischen Zielen und mit dem Gold-Reservenmanagement verbundenen Risiken – wie sie auch der IWF in seinen Richtlinien empfahl – lag in der OeNB nicht vor.

Die Grundlagen für das strategische Management der Goldreserven der OeNB waren in mehreren internen und externen Dokumenten enthalten. So hielt die OeNB in ihrem Geschäftsbericht 2012 fest, dass die Goldreserven als Teil der Währungsreserven „ein integraler Bestandteil der Notenbankstrategie zur Krisenvorsorge und –bewältigung“¹² waren, wobei insbesondere den Goldreserven eine „vertrauensbildende Funktion“¹³ zukam.

Eine weitere wesentliche Grundlage für die Ausrichtung des Managements der Goldbestände war das von der OeNB unterzeichnete „Central Bank Gold Agreement III“ (CBGA III). Dieses war ein internationales Abkommen zwischen der EZB und den nationalen Zentralbanken der Euro-Mitgliedstaaten, von Schweden und der Schweiz, das zum Ziel hatte, den Wert der Goldreserven zu stabilisieren. Die Unterzeichner des CBGA III verpflichteten sich, im Zeitraum von 27. September 2009 bis 26. September 2014 zusammen nicht mehr als 400 Tonnen Gold pro Jahr zu veräußern und somit ihre Goldtransaktion untereinander entsprechend zu koordinieren.¹⁴

Im „Rulebook“, welches Richtlinien zu Verantwortungs- und Entscheidungsprozessen im Bereich Treasury zusammenfasste, hielt die OeNB zur Abwicklung von Goldgeschäften fest, dass mit diesen auch eine „ertragbringende Nutzung“ ermöglicht werden sollte und dass Lagerbestände so zu organisieren wären, dass sie „jederzeit rasch und möglichst kostensparend bewegt werden können“.

¹² siehe Geschäftsbericht der OeNB 2012, S. 32

¹³ siehe Geschäftsbericht der OeNB 2012, S. 32

¹⁴ Am 19. Mai 2014 gab die EZB die Unterzeichnung des vierten Goldabkommens, welches ab 27. September 2014 in Kraft treten wird, bekannt. Dieses sah vor, dass Goldtransaktionen auch weiterhin koordiniert werden würden, das vierte Goldabkommen enthielt im Vergleich zum dritten Goldabkommen aber keine jährliche mengenmäßige Obergrenze für Goldreservenverkäufe.

Die OeNB orientierte sich im Management der Goldreserven weiters an den Richtlinien des Internationalen Währungsfonds (IWF) zum Management von Währungsreserven¹⁵, welche allgemeine Regelungen hinsichtlich Ziele, Strategie, institutionelle Rahmenbedingungen und Risikomanagement festhielten, aber keinen verpflichtenden Charakter hatten.

7.2 Der RH stellte kritisch fest, dass für das Management der Goldreserven der OeNB keine Gesamtstrategie vorlag. Die Grundlagen für das strategische Management der Goldreserven waren in zwei internen Dokumenten (Geschäftsbericht und „Rulebook“) und zwei externen Dokumenten (CBGA III und Richtlinien des IWF) enthalten. Er empfahl der OeNB, die strategische Ausrichtung des Managements der Goldreserven in einem Dokument zusammenzufassen. Dieses Dokument sollte insbesondere folgende wesentliche Elemente beinhalten:

- Festlegung aller strategischen Ziele des Goldreservenmanagements;
- Entwicklung von (Krisen-)Szenarios;
- Identifikation von Maßnahmen zur Adressierung der wesentlichen Risiken wie Kreditrisiken, (völker-)rechtliche Risiken, Verwahrungsrisiken, Liquiditätsrisiken.

7.3 Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass alle Elemente der Strategie im Zusammenhang mit dem Management der Goldreserven in den jeweils dafür vorgesehenen Dokumenten beinhaltet seien. Möglichkeiten zur weiteren Verbesserung der Dokumentation würden evaluiert.

Bezüglich der Diversifikation der Lagerorte hielt die OeNB in ihrer Stellungnahme weiters fest, dass Möglichkeiten zur Weiterentwicklung eines langfristigen Lagerstellenkonzepts evaluiert würden. Der aktive Handel von Gold beschränke sich jedoch auf wenige Handelsplätze, und die OeNB halte vorwiegend an wichtigen Handelsplätzen, wie London und Schweiz, Lagerstellen.

7.4 Der RH wies darauf hin, dass er es – aufgrund des hohen Wertes der sich im Eigentum der OeNB und folglich der Republik Österreich befindlichen Goldreserven – für notwendig erachte, die strategische Ausrichtung des Managements der Goldreserven in einem Dokument abzubilden, welches u.a. auch (Krisen-)Szenarien und Maßnahmen zur Adressierung wesentlicher Risiken wie bspw. Kreditrisiken, (völker-)

¹⁵ „INTERNATIONAL MONETARY FUND: Revised Guidelines for Foreign Exchange Reserve Management“, aktuelle Fassung vom 1. Februar 2013.

Goldreserven der OeNB

rechtliche Risiken beinhalten sollte. Der RH verblieb deshalb bei seiner Empfehlung.

Lagerstellenkonzept

- 8.1** (1) Im Dezember 2012 führte die OeNB erstmals im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 eine Analyse ihrer aktuellen Goldlagerstellen und –veranlagungen durch. Das von der Abteilung Treasury – Front Office erstellte Konzept basierte auf den beiden Grundsätzen Sicherheit der Goldbestände und deren Liquidität, also die rasche Verfügbarkeit der Bestände für den Fall einer notwendigen Transaktion.

Wesentliche Ergebnisse der Analyse waren:

- London und die Schweiz waren als wichtigste Gold-Handelsplätze in Europa geeignete Lagerorte, da im Fall einer rasch notwendigen Transaktion keine hohen Transportkosten notwendig waren. Diese würden anfallen, wenn physisches Gold von einem weit entfernten Lagerort zu einem Handelsplatz transportiert werden müsste.
- Aufgrund des Konzentrationsrisikos bei der Lagerstelle in England sollte eine Reduzierung des dort gehaltenen Volumens erreicht werden, wie bspw. der Abschluss einer Lagerstellenvereinbarung mit der Lagerstelle C in der Schweiz. Dies insbesondere im Hinblick auf auslaufende Goldleihegeschäfte und –veranlagungen per Dezember 2014 mit Auslieferungsort London.
- Für eine Lagerung größerer Mengen an Gold in Österreich wäre eine technische Prüfung und eine Kostenevaluierung erforderlich.
- Aufgrund des höheren Kreditrisikos bei Geschäftsbanken sollten Zentralbanken und das Institut in der Schweiz als Lagerstellen bevorzugt werden.
- Auf Gold-Metallkonten gehaltene Bestände sollten in physische Bestände in „separierte Einzelverwahrung“ umgewandelt werden, da auf Metallkonten gehaltenes Gold nicht aussonderungsfähig war und im Fall eines Konkurses der Lagerstellen in die Konkursmasse fallen würde.
- Für die Lagerung von Goldbeständen bei Geschäftsbanken könnten ein Limit von zehn Tonnen pro Geschäftspartner festgesetzt und die Bestände bei Geschäftsbanken entsprechend aufgestockt werden.



Goldreserven der OeNB

BMF

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

(2) Das Direktorium der OeNB genehmigte am 17. Jänner 2013 folgende aus der Analyse abgeleitete Maßnahmen:

- Abschluss einer Vereinbarung mit der Lagerstelle C in der Schweiz zur Lagerung von bis zu 50 Tonnen Feingold;
- Limit für Goldleihegeschäfte von maximal 20 Tonnen pro Geschäftsbank, Abschluss nur gegen entsprechende Wertpapierdeckung und nach positiver Bonitätsbeurteilung;
- Limit für Barrendepots bei Geschäftsbanken bis maximal zehn Tonnen Feingold je Geschäftspartner;
- Limit für Gold-Metallkonten bei Geschäftsbanken bis maximal 250.000 kgf je Geschäftspartner.

(3) Die folgende Tabelle stellt den Umsetzungsstand der in der Direktoriumssitzung vom 17. Jänner 2013 genehmigten Maßnahmen zum Stichtag 31. Dezember 2013 dar:

Goldreserven der OeNB

Tabelle 6: Vergleich genehmigte Maßnahmen und umgesetzte Maßnahmen aus der Evaluierung des Lagerstellenkonzepts		
Ziel der Maßnahme	vom Direktorium am 17. Jänner 2013 genehmigte Maßnahme	Umsetzungsstand der Maßnahme per 31. Dezember 2013
– Reduzierung des Konzentrationsrisikos bei der Lagerstelle in England	Abschluss einer Vereinbarung mit der Lagerstelle C in der Schweiz zur Lagerung von bis zu 50 Tonnen Feingold	Abschluss einer Lagerstellenvereinbarung am 21. Juni 2013 mit der Lagerstelle C in der Schweiz über bis zu 50 Tonnen Feingold, wobei aufgrund von Umbauarbeiten bei dieser Lagerstelle die Lagerkapazitäten bis Anfang 2019 nur bis zu den eingelagerten rund sieben Tonnen ausgenutzt werden können.
– Reduzierung des Konzentrationsrisikos bei der Lagerstelle in England – Reduzierung des Risikos von Vermögensverlusten	Limit für Barrendepots bei Geschäftsbanken bis maximal zehn Tonnen Feingold je Geschäftspartner	Die physischen Bestände, welche bei Geschäftsbanken eingelagert waren, wurden im Jahr 2013 aus Risikoüberlegungen schließlich ganz aufgelöst.
– Reduzierung des Risikos von Vermögensverlusten	Limit pro Geschäftsbank von maximal 20 Tonnen, Abschluss von Goldleihegeschäften nur gegen entsprechende Wertpapierdeckung und nach positiver Bonitätsbeurteilung	Für bereits bestehende Geschäfte umgesetzt. Die OeNB schloss keine neuen Goldleihegeschäfte ab (siehe TZ 6 und 14).
– Reduzierung des Risikos von Vermögensverlusten	Limit für Gold-Metallkonten bei Geschäftsbanken bis maximal 250.000 kgf je Geschäftspartner	Für Geschäftsbanken per 31. Dezember 2013 eingehalten. Ein bei dem Institut in der Schweiz (keine Geschäftsbank) gehaltenes Metallkonto in Höhe von rd. 14,3 Tonnen wurde per 30. Jänner 2014 in physische Bestände umgewandelt (siehe TZ 6).

Quelle: OeNB

Im Zeitraum der Durchführung der Gebarungsüberprüfung durch den RH erhob die OeNB Transportkosten für Gold von der Schweiz nach Österreich und überprüfte, inwieweit in Österreich Lagerkapazitäten bestanden. Dabei ergab sich ein Potenzial von bis zu 30 Tonnen. Eine Erhebung weiterer Kosten – wie bspw. für die Bereitstellung von Sicherheitspersonal – führte die OeNB per Anfang März 2014 nicht durch. Sie erachtete jedoch eine Lagerung in Österreich als nicht zweckmäßig, da die Goldreserven im Krisenfall nur an internationalen Goldhandelsplätzen in andere Währungen gewechselt werden könnten. Es erfolgte keine vollständige Evaluierung aller Möglichkeiten zur Verringerung des Konzentrationsrisikos bei der Lagerstelle in England, welche bspw. auch die Erhebung von Transportkosten für Gold von England nach Österreich umfasst hätte.

Eine mittel- bis langfristige Ausrichtung der von der OeNB im Zusammenhang mit der Analyse der Goldveranlagungen beschlossenen Maßnahmen lag nicht vor. So waren keine konkreten Maßnahmen vorgesehen, um das Konzentrationsrisiko bei der Lagerstelle in England – unter Berücksichtigung der auslaufenden Goldleihegeschäfte im Dezember 2014 und der beschränkten Lagerkapazitäten bei der Lagerstelle C in der Schweiz – tatsächlich zu verringern.

- 8.2** Der RH kritisierte, dass die OeNB im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 bis Dezember 2012 keine Analyse ihrer aktuellen Goldlagerstellen und -veranlagungen durchführte.

Der RH stellte fest, dass die vom Direktorium am 17. Jänner 2013 beschlossenen Maßnahmen hinsichtlich des Managements der Goldbestände insbesondere durch die Festlegung von Limiten das Risiko von Vermögensverlusten der OeNB reduzieren sollten und dass die betreffenden Maßnahmen per 31. Dezember 2013 umgesetzt waren.

Der RH stellte weiters fest, dass durch Abschluss einer Lagerstellenvereinbarung mit der Lagerstelle C in der Schweiz bis zu einer Höhe von maximal 50 Tonnen Feingold eine Streuung der Lagerstellen erfolgte, die das Konzentrationsrisiko bei der Lagerstelle in England reduzieren sollte. Diese Reduktion war jedoch aufgrund externer von der OeNB nicht beeinflussbarer Umstände stark eingeschränkt: So konnten bis Anfang 2019 aufgrund von Umbauarbeiten bei der Lagerstelle C in der Schweiz vorerst maximal rund sieben Tonnen Feingold eingelagert werden. Der RH sah das Konzentrationsrisiko bei der Lagerstelle in England deshalb weiterhin als kritisch an. Dies insbesondere auch, weil bis Ende 2014 weitere Bestände aus auslaufender Goldleihe von der OeNB physisch gelagert werden mussten.

Der RH kritisierte, dass eine Angabe fehlte, wie und bis zu welcher Höhe die Bestände bei der Lagerstelle in England mittel- bis langfristig reduziert werden sollten, um das Konzentrationsrisiko angemessen zu verringern. Der RH stellte in diesem Zusammenhang weiters kritisch fest, dass die OeNB erst Anfang 2014 mit der Evaluierung von Möglichkeiten der Erhöhung der Lagerbestände in Österreich begonnen hatte und kritisierte, dass diese Evaluierung nicht vollständig war, da sie nicht alle Möglichkeiten zur Verringerung des Konzentrationsrisikos bei der Lagerstelle in England wie bspw. auch die Erhebung von Transportkosten für Gold von England nach Österreich umfasste. Der RH hielt darüber hinaus kritisch fest, dass die OeNB die begonnene Evaluierung nicht weiterführte, da sie eine Lagerung in Österreich aufgrund mangelnder Möglichkeiten des Handels von großen Mengen an Gold für nicht zweckmäßig erachtete.

Goldreserven der OeNB

Aufgrund des hohen Konzentrationsrisikos bei der Lagerstelle in England empfahl der RH der OeNB, rasch eine vollständige Evaluierung aller Möglichkeiten einer besseren Streuung der Lagerorte der physischen Goldbestände durchzuführen. Diese sollte eine Analyse von Kosten verschiedener Lagerstellen (wie bspw. Lager- und Transportkosten) berücksichtigen und auf einer gesamthaft ausgearbeiteten Strategie für das Management der Goldreserven aufbauen, welche u.a. auch Maßnahmen zur Adressierung verschiedener Risiken wie Konzentrationsrisiken und Liquiditätsrisiken enthalten sollte (siehe dazu TZ 7). Der RH empfahl, aufbauend auf dieser Evaluierung ein mittel- bis langfristig ausgerichtetes Lagerstellenkonzept für die Goldreserven der OeNB zu entwickeln, umzusetzen und regelmäßig auf seine Aktualität und Zweckmäßigkeit zu überprüfen.

- 8.3** Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass Möglichkeiten zur Weiterentwicklung eines langfristigen Lagerstellenkonzepts evaluiert würden.
- 8.4** Der RH wies darauf hin, dass er es – aufgrund des hohen Wertes der sich im Eigentum der OeNB und folglich der Republik Österreich befindlichen Goldreserven – für notwendig erachte, ein mittel- bis langfristig ausgerichtetes Lagerstellenkonzept für die Goldreserven der OeNB zu entwickeln, umzusetzen und regelmäßig auf seine Aktualität und Zweckmäßigkeit zu überprüfen, und verblieb deshalb bei seiner Empfehlung.

Internes Kontrollsystem und Revisionsmaßnahmen

Internes Kontrollsystem

- 9.1** (1) Das Interne Kontrollsystem (IKS) einer Organisation umfasst die Festlegung von Verantwortlichkeiten und Prozessen, die geeignet sind, den Risiken einer Organisation zu begegnen und diese zu minimieren. Die Durchführung von Goldgeschäften war in der Hauptabteilung Treasury (HTR) angesiedelt (zu Organisation und Zuständigkeiten im Treasurybereich der OeNB siehe auch TZ 37). Interne Regelungen zur Abwicklung von Goldgeschäften waren dabei in drei verschiedenen Dokumenten geregelt: die Richtlinien zu Verantwortungs- und Entscheidungsprozessen im „Rulebook“, operative Maßnahmen im „HTR-Regelwerk“ und Richtlinien zur Risikoüberwachung im „Handbuch zur Limitgestaltung und -gestionierung und zum Kreditrisikomanagement“.



Goldreserven der OeNB

BMF

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

Die in einem Direktoriumsbeschluss vom 17. Jänner 2013 festgelegten Regelungen über risikoreduzierende Maßnahmen im Goldgeschäft (z.B. Begrenzung von Barrendepots bei Geschäftsbanken auf zehn Tonnen pro Geschäftspartner, genehmigte Lagerstellen¹⁶) waren bis Ende März 2014¹⁷ nicht in die Dokumente über die internen Arbeitsanweisungen zur Abwicklung von Goldgeschäften eingearbeitet, weshalb diese bis zu diesem Zeitpunkt nicht den aktuellen Vorgaben gemäß Direktoriumsbeschluss vom Jänner 2013 entsprachen.

Anhand von zwei Geschäftsfällen überprüfte der RH stichprobenhaft die Prozesse in der Hauptabteilung Treasury bei der Durchführung von Goldgeschäften. Die Überprüfung ergab, dass bei der Abwicklung der beiden Geschäftsfälle die allgemein geltenden Regelungen hinsichtlich der Funktionstrennung im Finanzmanagement in Handel (Abteilung Treasury – Front Office) und Abwicklung (Abteilung Treasury – Back Office) bzw. auch innerhalb der beiden Abteilungen das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wurden.

(2) Die Abteilung Zentralbuchhaltung war für die laufende Kontrolle der korrekten buchhalterischen Erfassung der Goldgeschäfte zuständig. Die notwendigen Kontrollschritte waren in einem IKS-Handbuch festgelegt und reichten von Erfassungskontrollen bei Abschluss eines Goldankaufs bis zu allgemein für Geschäfte der Hauptabteilung Treasury geltende Abstimmungskontrollen von Depotauszügen bzw. Bestandslisten.

Der RH überprüfte die Abstimmung von Bestandslisten aller physischen und nicht-physischen Goldbestände mit den per 31. Dezember 2013 gebuchten Beständen¹⁸ durch die Abteilung Zentralbuchhaltung und stellte fest, dass diese vollständig erfolgte. Da nicht mit allen Lagerstellen eine automatische regelmäßige Übermittlung der Bestandslisten vereinbart war (siehe Verträge mit Lagerstellen TZ 12), lagen einige der für die Abstimmung herangezogenen Depot- und Bestandslisten bzw. Kontoauszüge bei der OeNB nur vor, weil sie der Wirtschaftsprüfer der OeNB im Rahmen der Jahresabschlussprüfung angefordert hatte.

9.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass die in einem Direktoriumsbeschluss vom 17. Jänner 2013 festgelegten Regelungen über risikoreduzierende Maßnahmen im Goldgeschäft bis Ende März 2014 nicht in die inter-

¹⁶ Diese waren per Ende März 2014: Lagerstellen A, B und C in der Schweiz, Institut in der Schweiz, Lagerstelle in England und MÜNZE.

¹⁷ Die Aufnahme des Lagerstellenkonzepts in die internen Richtlinien erfolgte mit Direktoriumsbeschluss vom 26. März 2014.

¹⁸ Der Prozess der Abstimmung der gebuchten Vermögenswerte mit Belegen wird als Buchinventur bezeichnet.

Goldreserven der OeNB

nen Arbeitsanweisungen zur Abwicklung von Goldgeschäften eingearbeitet waren. Er empfahl der OeNB sicherzustellen, dass Inhalte von Direktoriumsbeschlüssen künftig zeitnah in die Arbeitsanweisungen eingearbeitet werden, um das Risiko der Durchführung von Transaktionen, die nicht den internen Vorgaben entsprachen, zu minimieren.

(2) Der RH stellte weiters kritisch fest, dass die Geschäftspartner der OeNB Bestandslisten von Goldlagerstellen nicht routinemäßig an die OeNB übermittelten. Teilweise lagen diese Bestandslisten der OeNB nur deshalb vor, weil sie der Wirtschaftsprüfer im Zuge der Jahresabschlussprüfung anforderte. Der RH empfahl der OeNB sicherzustellen, dass von allen Geschäftspartnern, mit denen Goldgeschäfte abgeschlossen waren, regelmäßig – mindestens aber einmal jährlich per 31. Dezember sowie nach Abschluss einer Transaktion – Depot- und Bestandslisten bzw. Kontoauszüge direkt an die OeNB übermittelt werden, so dass die Abteilung Zentralbuchhaltung – unabhängig von Prüfungshandlungen des Wirtschaftsprüfers – eine vollständige Abstimmung der in der OeNB gebuchten Beträge mit den Bestätigungen der Geschäftspartner durchführen kann.

- 9.3** *Bezüglich der Empfehlung des RH, dass Inhalte von Direktoriumsbeschlüssen künftig zeitnah in die Arbeitsanweisungen der OeNB einzuarbeiten seien, teilte die OeNB in ihrer Stellungnahme mit, dass Maßnahmen, die sich aus Direktoriumsbeschlüssen ergäben, sofort gültig und umzusetzen seien. Dies würde an die Mitarbeiter der OeNB kommuniziert. Im konkreten Fall sei die Einarbeitung dieses Direktoriumsbeschlusses Teil eines vollständigen Reviews des Legal Managements gewesen.*

Weiters teilte die OeNB in ihrer Stellungnahme mit, dass die Bestandsinformationen von Goldlagerstellen (Veränderungsmeldungen, Barrenlisten bzw. Kontoauszüge) routinemäßig im Sinne der jeweiligen vertraglichen Vereinbarung – zumindest bei jeder Bewegung oder auf Verlangen einmal jährlich – an die OeNB übermittelt würden. Da die Aufforderung der Wirtschaftsprüfer bezüglich der anzufordernden Saldenbestätigungen mit der OeNB immer im Vorfeld abgesprochen sei und diese Anforderung operativ von der OeNB durchgeführt werde, erübrige es sich im Sinne einer ökonomischen Vorgehensweise, bei diesen Lagerstellen jeweils noch eine zusätzliche Bestandsliste mit selbigem Datum anzufordern. Dies bedeute nicht, dass ohne Aufforderung durch die Wirtschaftsprüfer keine eigenständige diesbezügliche Anforderung seitens der OeNB erfolgt wäre.

- 9.4** Der RH wies bezüglich der Anforderung von Bestandslisten durch den Wirtschaftsprüfer darauf hin, dass er eine regelmäßige vollständige



Goldreserven der OeNB

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

Abstimmung der gebuchten Beträge mit Bestätigungen der Geschäftspartner im Verantwortungsbereich der OeNB sah, und verblieb deshalb bei seiner Empfehlung.

Revisionsmaßnahmen der OeNB

- 10.1** (1) Die Revisionsmaßnahmen der OeNB umfassten im Wesentlichen Prüfungshandlungen der Werterevision (Skontrierung), das ist die Bestandskontrolle verrechenbarer, physischer Werte sowie die Beaufsichtigung von deren Vernichtung (z.B. von Schilling-Banknoten, die bei der OeNB umgetauscht werden). Die Aufgaben der Werterevision lagen bis Juli 2013 in den Abteilungen Innenrevision und Banknoten- und Münzenkasse.

Die im Mai 2011 von der Abteilung Innenrevision schriftlich dokumentierten Prüfroutinen zu Revisionsmaßnahmen der Goldbestände legten fest, dass der in der OeNB gelagerte Goldbestand – das waren per 31. Dezember 2013 99 kg von insgesamt rd. 218 Tonnen an physischem Goldbestand – mindestens einmal jährlich im Rahmen einer sogenannten Skontrierung¹⁹ bestandsmäßig überprüft wurde. Bezüglich des bei der MÜNZE gelagerten Goldbestands waren die vertraglich zwischen OeNB und der MÜNZE vereinbarten Maßnahmen sowie die Überprüfung der Dokumentation dieser durch die Abteilung Beteiligungsverwaltung in den Prüfroutinen festgelegt (zu Verträgen mit Lagerstellen siehe TZ 12).

Ergänzend zur Analyse der einmal jährlich von der MÜNZE an die OeNB übermittelten Berichte zu Revision, IKS und Risikomanagement des Goldbestands der OeNB führte die OeNB im Juni 2012 selbst eine Skontrierung der bei der MÜNZE eingelagerten Bestände durch. Neben der Überprüfung der Existenz des Goldbestands nahm die OeNB auch stichprobenhaft Einsicht in Unterlagen zu Laboruntersuchungen und übermittelte stichprobenhaft Bestände an ein externes Labor zur Überprüfung der Zusammensetzung. Die Skontrierung führte zu einem positiven Ergebnis ohne wesentliche Beanstandungen.²⁰

Für alle anderen Bestände war eine Buchinventur in Form der Überprüfung einlangender Transaktionsbestätigungen, Konto- und Depotauszüge durch die Zentralbuchhaltung festgelegt (siehe auch Darstellung

¹⁹ Eine Skontrierung der in der OeNB gelagerten Goldbestände fand in den Jahren 2009 bis 2013 nachweislich zumindest einmal jährlich statt.

²⁰ Geringfügige Beanstandungen betrafen buchhalterische Differenzen und Mängel in Materialbezeichnungen, die im Rahmen der Skontrierung behoben bzw. geklärt werden konnten.

Goldreserven der OeNB

des Internen Kontrollsystems in TZ 30). Eine regelmäßige physische Überprüfung anderer als der in der OeNB gelagerten Goldbestände war nicht vorgesehen und fand im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 nicht statt.

Mit Inkrafttreten einer neuen Geschäftsverteilung per 11. Juli 2013 übertrug die OeNB die Aufgaben der Werterevision an die Hauptabteilung Rechnungswesen und Werterevision. Mit Beschluss vom 26. November 2013 legte das Direktorium der OeNB fest, dass die Werterevision in der Abteilung Zentralbuchhaltung in einer vom operativen Geschäft unabhängigen Organisationseinheit mit 2,3 Vollzeitäquivalenten ab 1. März 2014 durchgeführt werden soll. Für den Aufbau von Know-how und die Entwicklung eines Werterevisionskonzepts, das u.a. die Goldbestände der OeNB im In- und Ausland umfasste und auf einem risikoorientierten Prüfansatz beruhen sollte, war eine Anfangsphase von sieben Monaten ab 1. März 2014 vorgesehen.

(2) Im Oktober 2011 führten ein Direktoriumsmitglied und ein Hauptabteilungsleiter der OeNB Lokalaugenscheine in den Golddepots zweier Lagerstellen in der Schweiz und in der Lagerstelle in England durch. In der Dokumentation der Lokalaugenscheine hielten sie für alle drei Lagerstellen Folgendes fest: „Die Überprüfung einer Stichprobe einiger Barren anhand der äußerlichen Merkmale (Barrennummer, Feinheit etc.) ergab keine Beanstandungen.“ Weder die Anzahl der überprüften Barren, noch deren Barrennummern waren dokumentiert. Auch fehlte in der Dokumentation, ob eine stichprobenhafte Wiegung von Barren oder Prüfung der Zusammensetzung erfolgte. Als Resümee war im Bericht festgehalten: „Hinsichtlich der Sicherheit der Goldbestände der OeNB hinterließen die drei besuchten Lagerstellen einen ausgezeichneten Eindruck.“ Eine dokumentierte Begründung dieser Aussage fehlte.

(3) Der RH nahm eine Beobachtung einer von der OeNB im Mai 2014 bei der Lagerstelle in England durchgeführten Vor-Ort-Überprüfung der Goldreserven (Werterevision durch die OeNB) vor. Die OeNB nahm bisher keine dokumentierte Überprüfung der Existenz und Werthaltigkeit dieser Bestände vor. Da dem RH bei der Lagerstelle in England keine Prüfungszuständigkeit zukommt, war es für ihn ausgeschlossen, selbst Prüfungshandlungen zu setzen. Er fokussierte sich auf die Lagerstätte, die Einhaltung der von der OeNB ausgearbeiteten Inventurrichtlinien bzw. Inventurvorgaben und deren Zuverlässigkeit und Zweckmäßigkeit. Das bedingte auch, dass Stichproben seitens der OeNB gezogen und die Überprüfung der Werthaltigkeit der Goldbestände von der OeNB durchgeführt wurden.



Goldreserven der OeNB

BMF

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

Bei der am 22. und 23. Mai 2014 stattgefundenen Inventurbeobachtung begleitete der RH die Delegation der OeNB, die aus einem Mitarbeiter der Werterevision der OeNB und einem Mitarbeiter des Labors der MÜNZE bestand.

Die Mitarbeiter der OeNB erläuterten mit den Zuständigen der Lagerstelle in England schon im Vorfeld der Revision das Verfahren der Auswahl von 300 Barren²¹ zur Sichtprüfung. Die OeNB übermittelte dazu eine Liste mit den gewünschten Barrennummern an die Lagerstelle in England, damit diese die Barren zur Inventur bereitstellen konnte.

Nach Darlegung der Sicherheitsvorkehrungen, der Lagersystematik – produzentenbezogen nach Barrennummerierung der Lagerstelle in England – und kurzem historischen Überblick über die Entwicklung der Lagersysteme und Tresorräume erfolgte die Sichtprüfung, das Wiegen und die Ultraschallüberprüfung der Barren. Aus den 300 Barren wählte die Delegation der OeNB 60 Barren vor Ort zufällig aus, welche einer genaueren Prüfung (Abwiegen, Abmessen und Ultraschallmessung) unterzogen wurden.

Das Ergebnis seiner Inventurbeobachtung fasste der RH wie folgt zusammen:

- Die Listen der OeNB und jene der Lagerstelle in England zur Bereitstellung der Barren unterschieden sich im Aufbau. Jene der OeNB entsprachen den Barrenlisten, die seitens der Lagerstelle als Bestandsnachweis der OeNB übermittelt wurden. Anhand dieser Listen hatte die OeNB ihre Stichprobenauswahl getroffen. Die Listen der Lagerstelle in England zur Bereitstellung der Barren waren demgegenüber nach den gelagerten Paletten angeordnet. Zum Abstimmen der beiden Listen verlas ein Mitglied der Delegation der OeNB die Barrennummer, den Feinheitsgrad und das Produktionsjahr; das zweite Delegationsmitglied glich die Listen ab. Die Abstimmung führte zu keinen Differenzen.
- Die OeNB führte eine Sichtprüfung der 300 Goldbarren durch, indem sie die Daten ihrer Bestandslisten, wie z.B. Feinheitsgrad, Produktionsjahr, Produzenten oder Barrennummer, mit den Einprägungen auf den durch die Lagerstelle in England vorgelegten physischen Goldbarren abglich. Die Sichtprüfung ergab nach Angaben der OeNB keine Beanstandungen.

²¹ Der Stichprobenumfang von 300 Barren wurde von der Lagerstelle in England vorgegeben.

Goldreserven der OeNB

- Vor Beginn der Gewichtskontrolle nahm die Delegation der OeNB die Eichungsdaten der Waagen sowie der Gewichte auf und hinterfragte das Kontrollprozedere der Lagerstelle in England hinsichtlich Eichung und Präzision der Waagen und stellte somit die Zuverlässigkeit des Wiegeprozesses sicher.
- Nach Erläuterung der Tarierung der Waage und Vornahme der Tarierung durch einen Mitarbeiter der Lagerstelle in England unter Beobachtung der OeNB nahm die Delegation der OeNB eine Gewichtskontrolle der 60 Barren vor. Dies erfolgte unter Notierung und Abgleich des in der Barrenliste vermerkten Gewichtes. Gemäß Angaben der OeNB ergaben sich keine Beanstandungen.
- Für die Durchführung der Ultraschallmessung erfolgte eine physische Messung der Stärke der 60 stichprobenhaft ausgewählten Goldbarren an jeweils drei Messpunkten je Barren. Danach wurde diese Prozedur mittels Messung durch Ultraschall an den gleichen drei Messpunkten wiederholt. Das Ultraschall-Messgerät der MÜNZE gab dabei bei einer für Gold typischen Schallgeschwindigkeit einen entsprechenden Messwert für die Stärke des untersuchten Materials wieder. Eine Übereinstimmung dieser beiden Werte unter Berücksichtigung von Toleranzgrenzen bedeutete die Echtheit des überprüften Goldbarrens.

Das Delegationsmitglied der MÜNZE legte der OeNB am 11. Juli 2014 seinen Prüfbericht vor. Demnach konnten bei keinem der 60 genauer untersuchten Barren auffällige Abweichungen festgestellt und homogene aus Messing, Blei oder Wolfram bestehende Barren ausgeschlossen werden. Nicht ausgeschlossen werden konnte gemäß dem Prüfbericht, dass die Barren außerhalb der gewählten Messpunkte Einschlüsse aus anderen Materialien enthielten.

(4) Die Abteilung Innenrevision führte im überprüften Zeitraum weder Revisionsmaßnahmen im Zusammenhang mit den nicht-physischen Goldbeständen, noch eine Überprüfung des IKS im Management der Goldreserven durch.

- 10.2** (1) Der RH kritisierte, dass die OeNB bisher keine dokumentierte Überprüfung der Existenz und Werthaltigkeit anderer als in der OeNB und in der MÜNZE gelagerter Bestände vorgenommen hatte. Er kritisierte weiters, dass die OeNB kein geeignetes Konzept zur Durchführung der Revision der Goldreserven hatte. So sahen die geltenden Prüfprotokolle keine Werterevision für Goldbestände, die nicht in der OeNB oder in der MÜNZE gelagert waren, vor. Die fehlenden Revisionsmaßnahmen stellten eine Lücke in den internen Kontrollverfahren der OeNB dar.



Goldreserven der OeNB

BMF

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

Der RH stellte weiters kritisch fest, dass die OeNB erst im Rahmen einer Neuorganisation der Werterevision per 1. März 2014 mit der Entwicklung eines Werterevisionskonzepts, das alle Goldbestände der OeNB umfasste, begonnen hatte.

Der RH empfahl der OeNB, die Entwicklung des Werterevisionskonzepts zügig voranzutreiben. Insbesondere für die Prüfung der Werthaltigkeit mittels technischer Hilfsmittel empfahl der RH der OeNB, einen Informationsaustausch mit der MÜNZE anzustreben, da diese in diesem Bereich bereits über spezielles Know-how und Erfahrungswerte verfügte.

(2) Der RH kritisierte, dass der Lokalausweis, der im Jahr 2011 bei drei Goldlagerstellen in der Schweiz und in England vorgenommen wurde, hinsichtlich der durchgeführten Prüfungshandlungen und Feststellungen unzureichend dokumentiert war und die Ergebnisse deshalb für den RH nicht nachvollziehbar waren. Er empfahl der OeNB, künftig die Prüfungshandlungen und -ergebnisse von Vor-Ort-Überprüfungen bei Golddepots nachvollziehbar zu belegen und zu dokumentieren.

(3) Der RH beurteilte die Durchführung einer Werterevision inkl. stichprobenhafter Überprüfung des Goldgehalts einzelner bei der MÜNZE gelagerter Bestände im Jahr 2012 als positiv und empfahl, diese auch künftig in regelmäßigen Abständen durchzuführen.

(4) Der RH stellte fest, dass die im Zuge einer Vor-Ort-Überprüfung der Goldreserven der OeNB bei der Lagerstelle in England am 22. und 23. Mai 2014 von der Delegation der OeNB vorgenommenen Prüfungshandlungen ausreichend waren, um den Abgleich der im Vorhinein anhand von Bestandslisten festgelegten Stichprobe von 300 Goldbarren im Rahmen einer Sichtprüfung mit den Einprägungen auf den von der Lagerstelle in England vor Ort physisch vorgelegten Goldbarren (z.B. Feinheitsgrad, Produktionsjahr, Produzent, Barrennummer) vorzunehmen. Auch die Vorgangsweise bei der Abwaage und Ultraschallüberprüfung von 60 durch die OeNB ausgewählten Goldbarren war für den RH nachvollziehbar.

Der RH empfahl der OeNB, regelmäßige Vor-Ort-Überprüfungen der Goldreserven in ausländischen Goldlagerstellen in ihr Revisionsprogramm aufzunehmen und jeweils die Werthaltigkeit der physischen Goldbestände zu überprüfen. Darüber hinaus empfahl er, über die Ergebnisse dieser Vor-Ort-Prüfungen dem Direktorium der OeNB ausführliche standardisierte Berichte vorzulegen. Weiters empfahl er, die vorgenommenen Prüfungshandlungen den Wirtschaftsprüfern zu kom-

Goldreserven der OeNB

munizieren und im Rahmen der Jahresabschlussprüfung mit diesen abzustimmen.

(5) Der RH kritisierte, dass die Abteilung Innenrevision im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 die Ablauforganisation des Managements der Goldreserven nicht überprüfte. Der RH empfahl, eine regelmäßige Revision der Prozesse im Zusammenhang mit der Goldgebarung der OeNB (z.B. IKS, Risikomanagement), welche auch die physischen und die nicht-physischen Bestände umfasste, durch die Abteilung Innenrevision sicherzustellen.

10.3 *(1) Bezüglich der Empfehlungen des RH, die Entwicklung des Werterevisionskonzepts zügig voranzutreiben und einen Informationsaustausch mit der MÜNZE anzustreben, hielt die OeNB in ihrer Stellungnahme fest, dass mit der Beschlussfassung vom 26. November 2013 der Abteilung Innenrevision die Aufgabe der Konzernrevision übertragen worden sei. Das vom Direktorium beschlossene Konzernrevisionskonzept sehe eine enge Zusammenarbeit unter anderem mit der Innenrevision der MÜNZE vor, womit der Anregung des RH hinsichtlich eines Erfahrungsaustausches Rechnung getragen würde.*

(2) Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme zur Empfehlung des RH, künftig die Prüfungshandlungen und -ergebnisse von Vor-Ort-Überprüfungen bei Golddepots nachvollziehbar zu belegen und zu dokumentieren, mit, dass im Rahmen eines standardisierten Berichtswesens die Nachvollziehbarkeit von Prüfungshandlungen und -ergebnissen in einheitlicher Art und Weise gewährleistet sei. Durch die Einführung einer eigenen Werterevision sei jedenfalls eine regelmäßige Überprüfung sowie eine Dokumentation der Prüfungshandlungen künftig weiterhin gewährleistet.

(3) In ihrer Stellungnahme teilte die OeNB weiters mit, angesichts der im Bericht zitierten umfangreichen Prüfungshandlungen der Innenrevision der MÜNZE und der damit einhergehenden Berichterstattung an die OeNB, sowie angesichts der Tatsache, dass im überprüften Zeitraum zumindest einmal jährlich die Goldbestände in der OeNB von der Abteilung Innenrevision überprüft worden seien, wie auch der laufenden Kontrolltätigkeiten der Abteilung Zentralbuchhaltung könne der Feststellung, dass eine Lücke in den internen Kontrollverfahren der OeNB gegeben war, nicht gefolgt werden. Durch die Einführung einer eigenen Werterevision sei jedenfalls eine regelmäßige Überprüfung sowie eine Dokumentation der Prüfungshandlungen künftig weiterhin gewährleistet.

(4) Zur Feststellung des RH, wonach im überprüften Zeitraum weder Revisionsmaßnahmen im Zusammenhang mit den nicht-physischen

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

Goldbeständen noch eine Überprüfung des IKS im Management der Goldreserven durchgeführt worden sei, hielt die OeNB fest, dass in diesem Zeitraum keine neuen Goldleihegeschäfte getätigt worden seien. Zudem hätten sich die nicht-physischen Goldbestände massiv reduziert bzw. liefen 2014 zur Gänze aus. Weiters erfolgte eine laufende Überprüfung von Depotauszügen und Bestandslisten durch die Abteilung Zentralbuchhaltung und dies war auch Gegenstand der Jahresabschlussprüfung des Wirtschaftsprüfers.

(5) Bezüglich der Feststellung des RH, dass eine regelmäßige physische Überprüfung anderer als der in der OeNB gelagerten Goldbestände nicht vorgesehen wäre und im überprüften Zeitraum nicht stattgefunden hätte, teilte die OeNB mit, dass im Oktober 2011 Einsichten betreffend dreier Lagerstellen in der Schweiz bzw. einer in England seitens eines Direktoriumsmitglieds sowie eines Direktors der Hauptabteilung stattgefunden hätten, sowie eine ebenfalls vom RH zitierte 2012 stattgefundenene Prüfung der Goldbestände in der MÜNZE erfolgt sei.

Weiters habe das Direktorium (Beschlussfassung 26. November 2013) mit dem Vorsehen einer gesonderten Werterevision und der damit einhergegangenen deutlichen Aufstockung der gewidmeten Personalressourcen einer verstärkten Überprüfung von Goldbeständen Rechnung getragen. Damit würde unter anderem auch dem derzeit als „state-of-the-art“ geltenden „Three Lines of Defence“ – Modell Rechnung getragen, wonach die Innenrevision nicht für operative Tätigkeiten des IKS zuständig sein sollte, sondern die Wirksamkeit des IKS zu überprüfen habe. Dies berücksichtigend sei im Mehrjahresplan der Innenrevision, der am 17. Dezember 2013 im Direktorium berichtet wurde, eine Prüfung der Funktionsfähigkeit der Werterevision für das Jahr 2015 eingeplant worden. Der Empfehlung des RH sei damit bereits entsprochen worden.

- 10.4** Der RH verwies auf seine Ausführungen in TZ 10.1 (2), wonach die im Oktober 2011 durchgeführten Lokalaugenscheine in den Golddepots zweier Lagerstellen in der Schweiz und im Golddepot bei der Lagerstelle in England hinsichtlich der durchgeführten Prüfungshandlungen und Feststellungen unzureichend dokumentiert waren und die Ergebnisse deshalb für den RH nicht nachvollziehbar waren. Die Berichte der Vor-Ort-Kontrollen in England und der Schweiz entsprachen demnach nicht den Kriterien eines standardisierten Berichtswesens.

Der RH wies weiters darauf hin, dass bis zum Ende der Einschau durch den RH kein finales Werterevisionskonzept vorgelegt werden konnte, das konkrete Revisionsmaßnahmen für alle inländischen und ausländischen Lagerstellen umfasste (insofern bestand eine Lücke in den

Goldreserven der OeNB

internen Kontrollverfahren). Weiters hielt der RH fest, dass Prüfungshandlungen der Internen Revision der MÜNZE eine eigene regelmäßige Werterevision der bei der MÜNZE gelagerten Bestände durch die OeNB nicht ersetzen könnte.

Auch stellte das Auslaufen der Goldleihegeschäfte aus Sicht des RH keine hinreichende Begründung dafür dar, das Management der nicht-physischen Goldbestände hinsichtlich der Wirksamkeit eines implementierten IKS nicht zu überprüfen. Auch stellte eine Überprüfung von Depotauszügen und Bestandslisten sowie Prüfungshandlungen des (externen) Wirtschaftsprüfers keinen ausreichenden Grund dar, um auf Prüfungshandlungen seitens der Innenrevision grundsätzlich zu verzichten.

Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Überprüfung Lagerstelle MÜNZE durch den RH

- 11.1** Auf Grundlage seiner Prüfungszuständigkeit für die MÜNZE führte der RH am 5. März 2014 eine stichprobenhafte Überprüfung der Existenz und Werthaltigkeit der bei der MÜNZE gelagerten Goldbestände der OeNB durch. Der RH wählte dazu sieben Produkte aus den Kategorien Fertigerzeugnisse, Halbfabrikate und Rohstoffe in drei Lagerorten innerhalb der MÜNZE aus, mit dem Ziel, einen möglichst hohen Gewichtsanteil des gesamten von der MÜNZE bei der OeNB gelagerten Goldbestands zu überprüfen.

Im Rahmen der Überprüfung vor Ort wurden rund elf Tonnen Feingold, das waren rd. 33 % des Goldbestands der OeNB bei der MÜNZE, in Anwesenheit des RH von Mitarbeitern der MÜNZE nachgewogen bzw. gezählt. Die Ergebnisse der Wiegunen und Zählungen stimmten dabei mit den EDV-mäßig erfassten Werten überein. Differenzen, die bei der Zählung bzw. Wiegung gegenüber den EDV-mäßig erfassten Werten auftraten, konnten die Mitarbeiter der MÜNZE unmittelbar erklären und waren im Wesentlichen auf Transaktionen, die zwischen dem Zeitpunkt der Auswahl der Stichprobe und der Durchführung der Prüfungshandlungen lagen, zurückzuführen.

Neben der Überprüfung des Gewichts der Produkte wählte der RH auch stichprobenhaft Produkte aus, welche vom Leiter der Abteilung Interne Revision der MÜNZE mittels eines Ultraschallgeräts auf ihren Goldgehalt geprüft wurden. Die Ergebnisse dieser Messungen lagen jeweils in den für Fertigerzeugnisse festgelegten Referenzbereichen. Für Rohstoffe und Halbfabrikate lagen keine definierten Referenzbereiche vor, jedoch waren auch hier die durchgeführten Ultraschallmessungen im



Goldreserven der OeNB



**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

Hinblick auf die zu erwartenden Messwerte plausibel und ließen auf eine Echtheit der überprüften Goldbestände schließen.

11.2 Der RH stellte im Rahmen einer stichprobenhaften Vor-Ort-Überprüfung am 5. März 2014 fest, dass die Lagerung der Bestände der OeNB bei der MÜNZE ordnungsgemäß und die buchhalterische Erfassung nachvollziehbar waren. Der RH stellte weiters fest, dass die Interne Revision der MÜNZE, als für die Goldrevision zuständige Stabstelle, Know-how im Bereich der Echtheitsmessung von Fertigprodukten aus Gold aufgebaut hatte, und verwies auf seine Empfehlung in TZ 10, derzufolge die OeNB künftig für die Weiterentwicklung der eigenen Revisionsmaßnahmen – insbesondere im Hinblick auf eine Echtheitsmessung von Goldbarren – einen Erfahrungsaustausch mit der MÜNZE anstreben sollte.

11.3 *Bezüglich der Empfehlung des RH, im Bereich der Echtheitsmessung von Goldbarren einen Informationsaustausch mit der MÜNZE anzustreben, hielt die OeNB in ihrer Stellungnahme fest, dass das vom Direktorium beschlossene Konzernrevisionskonzept eine enge Zusammenarbeit unter anderem mit der Innenrevision der MÜNZE vorsehe, womit der Anregung des RH hinsichtlich eines Erfahrungsaustausches Rechnung getragen würde.*

Weitere Maßnahmen
zur Sicherstellung der
Werthaltigkeit der
Goldreserven

Verträge mit Lagerstellen

12.1 (1) Im Zeitraum von 2009 bis 2013 hatte die OeNB physische Bestände bei fünf externen Lagerstellen eingelagert. Das waren die Lagerstelle in England, die Lagerstellen A, B und C in der Schweiz sowie die MÜNZE, eine Tochtergesellschaft der OeNB. Per Ende 2013 waren nur noch bei der Lagerstelle in England, bei der Lagerstelle C in der Schweiz und bei der MÜNZE Goldbestände der OeNB eingelagert.

In der folgenden Tabelle werden die Vereinbarungen zwischen der OeNB und den vier ausländischen Geschäftspartnern überblicksmäßig in Auszügen dargestellt.²² Der RH konzentrierte sich bei seinem Vergleich der Vereinbarungen auf jene Regelungen, die die Sicherstellung der Werthaltigkeit der physischen Goldbestände betrafen.

²² Diese vier Vertragspartner dienten alle als Lagerstellen für Goldbarren der OeNB, weshalb ein direkter Vergleich der Vereinbarungen möglich war. Eine Würdigung des Vertrags mit der MÜNZE erfolgte gesondert, da es sich bei dieser Lagerstelle nicht um eine reine Goldbarrenlagerstelle handelt, sondern die Lagerung des Goldbestands der OeNB unter Berücksichtigung des Produktionsprozesses für die Goldprodukte der MÜNZE geregelt war, weshalb ein direkter Vergleich mit den anderen vier Lagerstellen nicht aussagekräftig war.

Goldreserven der OeNB

Tabelle 7: Vergleich Vereinbarungen mit ausländischen Lagerstellen				
Verwahrer	Lagerstelle in England	Lagerstelle C in der Schweiz	Lagerstelle A in der Schweiz	Lagerstelle B in der Schweiz
Bezeichnung des Dokuments	Terms and Conditions for the Operation of a Gold Set Aside Account	Safe Custody Agreement	General Terms and Conditions governing Custody Accounts	Safe Custody Regulations
Datum des Dokuments	25. Mai 2005	21. Juni 2013	1. Jänner 2008	November 2009
Gelagerte Menge zum 31. Dezember 2013	14.299 Goldbarren	546 Goldbarren	keine Lagerstände seit Juni 2013	keine Lagerstände seit Juni 2013
<i>Vertragsinhalte:</i>				
Qualität des Goldes	ausschließlich nach „London Good Delivery“-Kriterien der LBMA ^{1,2}	ausschließlich nach „London Good Delivery“-Kriterien der LBMA ^{1,2}	indirekt geregelt ⁷	indirekt geregelt ⁷
Überprüfung und Wiegung des Goldes bei Einlieferung	indirekt geregelt durch die akzeptierte Qualität des Goldes, Detailregelung z.B. bezüglich Vorgehensweise bei Abweichungen von Wiegeergebnissen fehlen	erfolgt durch die Lagerstelle nach Standards der LBMA ¹	Untersuchung durch Lagerstelle möglich	Überprüfung auf Kosten des Kunden möglich
Art der Verwahrung	indirekt geregelt durch die Tatsache, dass es sich um einen „Gold Set Aside Account“ handelt ³	Einzelverwahrung, d.h. getrennt von anderen Goldbeständen	indirekt geregelt ⁷	indirekt geregelt ⁷
Sorgfaltspflicht des Verwahrers	nicht geregelt	gleicher Grad an Sorgfalt wie Umgang mit eigenen Goldbeständen	angemessene branchenübliche Sorgfalt	gleicher Grad an Sorgfalt wie Umgang mit eigenen Vermögenswerten
Haftungsübernahme	durch Lagerstelle nur bei grober Fahrlässigkeit oder vorsätzlichen Fehlern der Lagerstelle ⁴	durch Lagerstelle nur bei grober Fahrlässigkeit oder vorsätzlichen Fehlern der Lagerstelle	Haftung für Verlust bei Unterlassung der angemessenen Sorgfaltspflicht ⁸	nicht geregelt
Zutrittsmöglichkeiten zur Lagerstelle für OeNB	nicht geregelt ⁵	nicht geregelt ⁶	nicht geregelt	nicht geregelt
Eigentumsrechte der OeNB	indirekt geregelt durch die Tatsache, dass es sich um einen „Gold Set Aside Account“ handelt ³	Gold verbleibt im Eigentum der OeNB	indirekt geregelt, da die zugrundeliegende Vereinbarung die Verwahrung von Eigentum betrifft	nicht geregelt
Versicherung der Bestände	keine Versicherung durch Lagerstelle	keine Versicherung durch Lagerstelle	liegt nicht in Verantwortung der Lagerstelle	nicht geregelt
Übermittlung Bestandslisten	automatisch nach einer Transaktion sowie jederzeit auf Wunsch der OeNB	regelmäßige Übermittlung	regelmäßige Übermittlung	einmal jährlich per 31. Dezember
Auslieferung	Bekanntgabe zwei Werktage im Vorhinein bis 12 Uhr Mittag	jederzeit unter Berücksichtigung üblicher Vorbereitungszeit	innerhalb üblicher Auslieferungszeit	jederzeit innerhalb üblicher Auslieferungszeit

¹ Die London Bullion Market Association (LBMA) koordiniert den Handel mit Goldbarren am London Bullion Market, dem größten Handelsplatz für Gold in Europa. Im Dezember 2013 wurden über den London Bullion Market 4.741 Transfers mit einem Volumen von insgesamt 622 Tonnen Feingold abgewickelt.

² Der „London Good Delivery“ – Status für Goldbarren wird von der LBMA festgelegt. Die Kriterien für Goldbarren waren u.a. mindestens 99,5 % Feingold (= Feingehalt), Gewicht zwischen 10,9 kg und 13,4 kg, eingeprägte Seriennummer, Feingehalt, Marke des Produzenten.

³ Gemäß Angaben der OeNB handelte es sich um einen „Allocated Gold Account“, bei dem das Gold physisch dem Kunden zuordenbar sei, jeder Barren genau identifizierbar sei und der Kunde Eigentümer des Goldes bleibe.

⁴ In den allgemeinen „Core Customer Terms and Conditions“ vom 1. Juli 2008 geregelt.

⁵ Zutrittsmöglichkeiten für Vor-Ort-Überprüfungen vereinbarte die OeNB mit der Lagerstelle in England gesondert im Jahr 2013. Zum Ablauf einer im Mai 2014 durchgeführten Vor-Ort-Überprüfung der OeNB siehe TZ 10.

⁶ Im Schreiben vom 8. Mai 2013 gab die Lagerstelle C in der Schweiz bekannt, dass sie allen Kunden ab sofort grundsätzlich beschränkten Zugang zum Lagerort ihrer Goldbestände gab. Ein tatsächlicher Zugang war jedoch aufgrund von Umbauarbeiten in den Tresoren der Lagerstelle bis voraussichtlich 2018 nicht möglich. Laut im April 2014 vorliegenden Informationen war mit einer Fertigstellung der Umbauarbeiten in der Lagerstelle C in der Schweiz voraussichtlich erst mit Anfang 2019 zu rechnen.

⁷ Die Lagerstelle akzeptierte verschiedene Arten von Edelmetallen in Standardform oder Nicht-Standardform. Eine Einzelverwahrung der Barren ergab sich laut Angaben der OeNB aus allgemein gehaltenen Bestimmungen indirekt aufgrund der Beschaffenheit der von der OeNB eingelagerten Barren (Standardbarren).

⁸ In den allgemeinen „General Terms and Conditions“ vom 1. Jänner 2008 geregelt.

Quelle: OeNB



Goldreserven der OeNB

BMF

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

Der RH verglich die Vereinbarungen mit den vier Lagerstellen anhand von zehn ausgewählten Vertragsinhalten. Diese waren: Qualität des eingelagerten Goldes, Prozess der Überprüfung und Wiegung des Goldes bei der Einlagerung, Art der Verwahrung, Sorgfaltspflichten und Haftungsübernahmen des Verwahrers, Zutrittsmöglichkeiten, Eigentumsrechte der OeNB am eingelagerten Gold, Versicherung der Bestände, Übermittlung von Bestandslisten und Vereinbarungen hinsichtlich Auslieferungen.

Ein Vergleich der Vereinbarungen zeigte, dass deren Umfang sehr unterschiedlich war und drei der vier Vereinbarungen zu wesentlichen Punkten hinsichtlich der Lagerung der Goldbestände teilweise keine expliziten Regelungen zu den ausgewählten Vertragsinhalten enthielten. Am umfangreichsten war die Vereinbarung mit der Lagerstelle C in der Schweiz, die für neun von den zehn durch den RH ausgewählten Vertragsinhalten eine explizite Regelung enthielt.

In der Vereinbarung mit der Lagerstelle in England, die die größte Lagerstelle war, war das Qualitätskriterium für das eingelagerte Gold geregelt, die Übermittlung von Bestandslisten vereinbart und festgelegt, dass die Lagerstelle die eingelagerten Bestände nicht versicherte. Weiters war im Detail festgelegt, innerhalb welcher Frist eine Auslieferung von Goldbarren erfolgen konnte. In der Vereinbarung nicht explizit geregelt waren die Standards der Überprüfung und Wiegung des Goldes bei Einlieferung, die Art der Verwahrung, die Sorgfaltspflicht des Verwahrers, eine Haftungsübernahme des Verwahrers, Zutrittsmöglichkeiten zur Lagerstelle für die OeNB und die Eigentumsrechte der OeNB. Die Regelung zur Haftungsübernahme ergab sich aus den allgemeinen Geschäftsbedingungen der Lagerstelle in England.

Auch bei den Vereinbarungen für die Lagerung der Goldbestände bei den Lagerstellen A und B in der Schweiz fehlten wesentliche Inhalte wie bspw. explizite Regelungen zu den Qualitätsmaßstäben des eingelagerten Goldes und zu den Eigentumsrechten der OeNB. Darüber hinaus zielten die beiden Dokumente, die der Verwahrung des Goldes der OeNB zugrunde lagen, nicht speziell auf die Lagerung von Goldbarren ab, sondern es handelte sich um allgemeine Geschäftsbedingungen für die Verwahrung von Vermögenswerten (wie bspw. auch Wertpapiere).

In allen vier Dokumenten, die die Bedingungen für die Verwahrung von Goldbarren der OeNB regelten, fehlten Vereinbarungen über Zugangsmöglichkeiten, bspw. für Revisionstätigkeiten der OeNB. Mit der Lagerstelle in England vereinbarte die OeNB im Jänner 2013 Zutrittsmöglichkeiten für Revisionsmaßnahmen ergänzend zu der bestehenden

Goldreserven der OeNB

Vereinbarung. Die Lagerstelle C in der Schweiz kündigte im Mai 2013 außerhalb der abgeschlossenen Vereinbarung eine grundsätzliche Zutrittsmöglichkeit nach Ende der Umbauarbeiten Ende des Jahres 2018 an. Nach aktuell im April 2014 vorliegenden Informationen war mit einer Fertigstellung der Umbauarbeiten in der Lagerstelle voraussichtlich erst mit Anfang 2019 zu rechnen.

Für Verträge mit Goldlagerstellen gab es keine OeNB-internen – schriftlich festgehaltenen – Vorgaben, welche inhaltlichen Mindestbestandteile Vereinbarungen mit Goldlagerstellen enthalten sollten.

(2) Die mit der MÜNZE am 28. Dezember 2009 abgeschlossene Vereinbarung zur Neuordnung der Beziehung im Bereich des Goldgeschäfts regelte u.a. die Rahmenbedingungen für den bei der MÜNZE gelagerten Bestand an Gold der OeNB.

Da die bei der MÜNZE gelagerte Goldmenge laufend im Prozess der Goldmünzenproduktion der MÜNZE eingebunden war, ergaben sich Besonderheiten in der vertraglichen Vereinbarung. So war bspw. geregelt, dass die MÜNZE die Zusammensetzung der im OeNB-Golddepot liegenden Goldmenge im Rahmen der Kategorien Barren, Münzen, Rohstoffe und Halbfabrikate variieren konnte. Bezüglich Maßnahmen zur Sicherstellung der Werthaltigkeit und Existenz der Goldbestände gab es folgende Regelungen in der Vereinbarung:

- Lagerung des gesamten bei der MÜNZE gelagerten Goldes der OeNB in Österreich am Standort der MÜNZE;
- jederzeitiges Recht zur Revision und Inventur des Golddepots auch ohne Vorankündigung;
- Anforderung eines geeigneten Internen Kontrollsystems und Risikomanagementsystems, unverzügliche schriftliche Bekanntgabe von Änderungen dieser Systeme und Möglichkeit der OeNB, weitere Maßnahmen zu verlangen; Verpflichtung der MÜNZE, einmal jährlich sowie im Anlassfall die Funktionsfähigkeit des IKS und des Risikomanagementsystems durch die Interne Revision bzw. einen geeigneten externen Prüfer auf eigene Kosten zu prüfen und die Prüfberichte an die OeNB zu übermitteln;
- Verpflichtung der MÜNZE, mindestens dreimal jährlich eine Revision der Goldbestände durchzuführen inkl. Recht der OeNB, zusätzliche Revisionsmaßnahmen zu verlangen;



Goldreserven der OeNB

BMF

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

- Übermittlung der Revisionsberichte einmal jährlich an die OeNB (bei wesentlichen Beanstandungen umgehend);
- umgehende Bekanntgabe des Bestands und der Zusammensetzung des Goldbestands auf Anforderung der OeNB, monatliche Meldung der Goldmenge und detaillierte Aufschlüsselung des Goldbestands jährlich zum 31. Dezember.

Aus der Vereinbarung zwischen MÜNZE und OeNB ergaben sich umfassende Berichtspflichten der MÜNZE an die OeNB, die in Form der „Jahresmeldung“ jährlich im Jänner des Folgejahres an die Abteilung Beteiligungsverwaltung zu erbringen waren. Diese überprüfte die entsprechenden Unterlagen, erstellte eine Bewertung der „Jahresmeldung“ und richtete gegebenenfalls Empfehlungen hinsichtlich weiterer notwendiger risikominimierender Maßnahmen an die MÜNZE. Zum Zeitpunkt der Überprüfung durch den RH lag die Beurteilung der „Jahresmeldung“ für das Jahr 2012 vom 15. Februar 2013 vor, die Beurteilung der „Jahresmeldung“ für das Jahr 2013 schloss die Abteilung Beteiligungsverwaltung am 11. April 2014 ab.

- 12.2** (1) Der RH kritisierte, dass die zwischen den Jahren 2009 und 2013 geltenden Vereinbarungen mit ausländischen Lagerstellen über die Verwahrung der Goldbestände der OeNB im Hinblick auf Regelungen betreffend die Sicherstellung der Werthaltigkeit und Existenz der Goldbestände in wesentlichen Teilen mangelhaft und unzureichend waren. Obwohl die OeNB bei der Lagerstelle in England rd. 82 % ihrer physischen Goldbestände lagerte, fehlten in der Vereinbarung mit dieser Lagerstelle explizite Regelungen zu den Standards der Überprüfung und Wiegung des Goldes bei Einlieferung, zur Art der Verwahrung und zu den Eigentumsrechten. Eine Regelung zur Sorgfaltspflicht des Verwahrers fehlte in der Vereinbarung gänzlich.

In allen vier Fällen fehlten Regelungen über Zutrittsmöglichkeiten der OeNB zu den Goldlagerstellen. In zwei von vier Fällen war die Qualität des eingelagerten Goldes und die Art der Verwahrung nicht explizit geregelt. In einzelnen Fällen fehlten bspw. Regelungen zur Haftungsübernahme, zu den Eigentumsrechten der OeNB und zur Versicherung der Bestände.

Der RH empfahl der OeNB, künftig bei den Vereinbarungen mit Goldlagerstellen darauf zu achten, dass die Verträge derart ausgestaltet waren, dass sie die Interessen der OeNB im Sinne der Sicherstellung der Existenz und Werthaltigkeit ihrer Goldbestände bestmöglich berücksichtigten. Er empfahl, den bestehenden Vertrag mit der Lagerstelle in England zu überprüfen und risikoorientiert im Hinblick auf die der-

Goldreserven der OeNB

zeit teilweise mangelhaften Regelungen zur Überprüfung und Wiegung des eingelagerten Goldes, Regelungen zur Art der Verwahrung, zu Sorgfaltspflichten und Haftungsübernahmen des Geschäftspartners sowie zu den Eigentumsrechten und zum Berichtswesen (Bestandslisten) auf eine Aktualisierung der bestehenden Vereinbarung mit der Lagerstelle in England hinzuwirken. Bezüglich der Zutrittsmöglichkeiten zu Lagerstellen empfahl der RH, diese vertraglich mit allen Goldlagerstellen festzulegen. Weiters empfahl der RH, mit allen Lagerstellen Stichtage für die Übermittlung von Bestandslisten festzulegen (siehe dazu auch TZ 9).

Darüber hinaus empfahl der RH der OeNB, Mindestinhalte für Goldlagerstellenverträge festzulegen.

(2) Hinsichtlich der vertraglichen Regelungen zum Golddepot der OeNB bei der MÜNZE hielt der RH fest, dass diese umfangreich waren und das Interesse der OeNB zur Sicherstellung der Existenz und Werthaltigkeit ihrer bei der MÜNZE gelagerten Goldbestände angemessen berücksichtigten. Bezüglich der Beurteilung der umfangreichen Berichtspflichten der MÜNZE im Rahmen der „Jahresmeldung“ für das Jahr 2013 stellte der RH fest, dass die OeNB diese erst am 11. April 2014 abgeschlossen hatte, obwohl die Berichte der MÜNZE bereits seit Jänner 2014 bei der OeNB vorlagen. Der RH empfahl, die Beurteilung der „Jahresmeldung“ der MÜNZE unverzüglich nach deren Eintreffen durchzuführen, um eventuelle Schwachstellen bspw. im IKS oder im Risikomanagement der MÜNZE frühzeitig zu erkennen und zeitnah darauf reagieren zu können.

12.3 *(1) In ihrer Stellungnahme hielt die OeNB fest, dass sie bei der Ausgestaltung der Verträge genau auf die bestmögliche Berücksichtigung ihrer Interessen achte. So hielt die OeNB bezüglich der Vereinbarung mit der Lagerstelle in England fest, dass sich die Sorgfaltspflicht des Verwahrers aus der branchenüblichen Sorgfalt ergebe, von der auch bei der Lagerstelle in England aufgrund ihres besonderen nationalen Status auszugehen sei, ohne dass diese explizit geregelt werden müsse. Die Zutrittsmöglichkeiten zur Lagerstelle wären zwar nicht vertraglich geregelt, jedoch wäre eine ergänzende Vereinbarung der Zutrittsmöglichkeiten im Jänner 2013 mit der Lagerstelle getroffen worden.*

Bezüglich der Vereinbarung über die Verwahrung des Goldes bei der Lagerstelle in England hielt die OeNB zusätzlich fest, dass diese durch den derzeit bestehenden Vertrag ausreichend geregelt sei. Eine Aktualisierung der bestehenden Vereinbarung sei jedoch derzeit in Verhandlung. Es seien seit 18. Juli 2014 bereits aktuelle „Terms and Conditions“ in Kraft. Weiteres würde auf detailliertere Regelungen in Hinblick auf



Goldreserven der OeNB

BMF

OeNB – Gold- und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

die zehn ausgewählten Vertragsinhalte Qualität des Goldes, Überprüfung und Wiegung des Goldes bei Einlieferung, Art der Verwahrung, Sorgfaltspflicht des Verwahrers, Haftungsübernahme des Verwahrers, Zutrittsmöglichkeiten zur Lagerstelle für die OeNB, Eigentumsrechte der OeNB, Übermittlung der Bestandslisten und Auslieferung hingewirkt. Ein Abschluss der neuen Vereinbarung erfolge demnächst.

Die Eigentumsrechte der OeNB an dem bei der Lagerstelle B vormals gelagerten Gold seien durch das Schweizer Recht gewahrt geblieben.

Weiters teilte die OeNB mit, dass auch eine Regelung mit der Lagerstelle C in der Schweiz vereinbart worden sei. Eine Regelung der Zutrittsmöglichkeiten mit den Lagerstellen A und B in der Schweiz würden bei Wiederaufnahme der Lagerstelle bzw. mit neuen Lagerstellen angestrebt.

Bezüglich der regelmäßigen Übermittlung von Bestandslisten teilte die OeNB mit, dass eine solche mit allen Lagerstellen vereinbart sei.

Die OeNB teilte darüber hinaus mit, dass derzeit keine expliziten schriftlichen Vorgaben für die Vertragserstellung von Goldlagerstellenverträgen vorlägen, jedoch würden sofern möglich die wichtigsten Punkte bei der Vertragserstellung abgeklärt. Eine Festlegung von Mindestbestandteilen für Goldlagerstellenverträge würde evaluiert werden und gegebenenfalls in das Legal Management der OeNB eingearbeitet.

(2) Hinsichtlich der Beurteilung der „Jahresmeldung“ der MÜNZE sagte die OeNB zu, dass künftig verstärkt auf eine zeitnahe Fertigstellung der Beurteilung der „Jahresmeldung“ geachtet würde.

12.4 Der RH nahm die Zusage zur Umsetzung seiner Empfehlungen zur Kenntnis.

Völkerrechtliche Behandlung im Ausland gelagerter Goldreserven

13.1 Das BMF wies bezugnehmend auf die Sicherheit der im Ausland gelagerten Goldbestände der OeNB in der Beantwortung Parlamentarischer Anfragen wiederholt auf den besonderen völkerrechtlichen Schutz von Währungs- und Goldreserven hin.²³

²³ siehe Anfragebeantwortung der Parlamentarischen Anfrage 11269/J am 29. Mai 2012 und der Parlamentarischen Anfrage 13617/J am 22. März 2013

Goldreserven der OeNB

Gemäß Angaben der OeNB fiel das im Ausland gelagerte Gold unter die Bestimmungen des „Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit“. Insbesondere verwies die OeNB auf Art. 21 Abs. 1 lit. c des Übereinkommens, welcher explizit besagt, dass Vermögen der Zentralbank eines Staates als Staatsvermögen zu sehen sei und deshalb vor der Gerichtsbarkeit (z.B. Zwangsvollstreckung) eines anderen Staates immun sei.

Das genannte Übereinkommen der Vereinten Nationen wurde von Österreich am 14. September 2006 und von der Schweiz am 16. April 2010 ratifiziert. England unterzeichnete dieses Übereinkommen bis Ende April 2014 nicht, hielt aber in seinem State Immunity Act von 1978 fest, dass Vermögen von Zentralbanken als Staatsvermögen zu behandeln sei (Art. 14 Abs. 4).²⁴

Eine interne Richtlinie darüber, dass bei Abschluss von neuen Lagerstellenverträgen im Ausland eine Prüfung der völkerrechtlichen Grundlagen im jeweiligen Land vorzunehmen war, lag in der OeNB nicht vor.

- 13.2** Der RH stellte fest, dass die bei der Lagerstelle in England gelagerten Goldbestände zwar nicht aufgrund einer völkerrechtlichen Verpflichtung, sehr wohl aber aufgrund der Bestimmungen des State Immunity Act von 1978 von England als Staatsvermögen von Österreich angesehen wurden, welches unter die Immunität vor Gerichtsbarkeit fiel. Durch die Unterzeichnung des „Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit“ durch die Schweiz und durch Österreich lag auch für die in der Schweiz gelagerten Goldbestände ein grundsätzliches Übereinkommen über die Klassifizierung der Goldbestände als Staatsvermögen mit entsprechendem völkerrechtlichen Schutz durch die Schweiz vor.

Der RH empfahl, bei der Auswahl von Lagerstellen im Ausland auch künftig darauf zu achten, dass die (völker-)rechtlichen Grundlagen bezüglich des Schutzes der Goldreserven im jeweiligen Staat, in dem sich die Lagerstellen befanden, vorliegen. Er empfahl weiters, diesen Prüfschritt in die internen Richtlinien zur Durchführung von Goldgeschäften aufzunehmen.

- 13.3** *In ihren Stellungnahme hielten sowohl die OeNB als auch das BMF fest, dass sich ein völkerrechtlicher Schutz der Währungsreserven aus den Regeln des allgemeinen Völkerrechts (Völkergewohnheitsrecht) ergäbe, wonach Vermögenswerte vor Vollstreckungsmaßnahmen anderer Staaten immun seien, soweit sie hoheitlichen Zwecken dienen.*

²⁴ Der State Immunity Act war nationales Recht, welches von England bspw. im Rahmen einer Gesetzesnovellierung geändert werden konnte.

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

Die OeNB verwies ergänzend auf ein entsprechendes Urteil des deutschen Bundesgerichtshofes. Die OeNB hielt fest, dass aufgrund dieses Urteils die Annahme des RH, dass der Immunitätsschutz für die im Ausland gelagerten OeNB-Goldreserven völkerrechtlich nur bei Ratifizierung des „Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens vor der Gerichtsbarkeit“ durch den Sitzstaat der jeweiligen Lagerstelle bestehe, nicht korrekt sei. Dies betonte auch das BMF in seiner Stellungnahme. Zutreffend sei jedoch laut Angaben der OeNB, dass es – additiv zu den Regeln des allgemeinen Völkerrechts – auch das in Rede stehende, von einigen Staaten (darunter von Österreich und der Schweiz) bereits ratifizierte UN-Übereinkommen und den State Immunity Act 1978 von England gebe, die zusätzlichen Immunitätsschutz böten.

Weiters teilte die OeNB mit, dass der Prüfschritt, bei der Auswahl von Lagerstellen im Ausland auf die rechtlichen Grundlagen bezüglich des Schutzes der Goldreserven im jeweiligen Staat zu achten, obwohl der völkerrechtliche Immunitätsschutz der Währungsreserven sich bereits aus den allgemeinen Regeln des Völkerrechts ergebe, evaluiert würde.

- 13.4** Der RH wies die OeNB in seiner Gegenäußerung darauf hin, dass er es aufgrund des hohen Wertes der sich im Eigentum der OeNB und folglich der Republik Österreich befindlichen Goldreserven für notwendig erachtet, in die internen Richtlinien zur Durchführung von Goldgeschäften einen Prüfschritt aufzunehmen, der die jeweiligen (völker-)rechtlichen Grundlagen bezüglich des Immunitätsschutzes im Ausland gelagerter Goldreserven berücksichtigt. Vor Abschluss eines Lagerstellenvertrags mit einem ausländischen Geschäftspartner kann dadurch das Vorliegen eines zusätzlich zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts bestehenden Schutzes durch internationale Übereinkommen oder besondere nationale Regelungen überprüft werden.

Risikomanagement im Goldleihegeschäft

- 14.1** (1) Für den Abschluss von Goldleihegeschäften kam bei der OeNB ein Mustervertrag²⁵ zur Anwendung. Dieser sah neben allgemeinen Regelungen zu Abschluss und Durchführung des Goldleihegeschäfts auch die Hinterlegung von Sicherheiten (sogenannte Collaterals) in Höhe von mindestens 102 % des jeweils aktuellen Marktwertes der verliehenen Goldmenge vor. Die vertraglich vereinbarten Sicherheiten sollten gewährleisten, dass die OeNB im Fall eines Ausfalls des Geschäftspartners keinen Vermögensverlust erleidet. Die OeNB akzeptierte dabei als

²⁵ „Master Gold Loan Agreement“, OeNB-Mustervertrag aus 2006

Goldreserven der OeNB

Sicherheiten im Wesentlichen Staatsanleihen ausgewählter Länder mit Laufzeiten bis maximal zehn Jahren.²⁶ Mit der Genehmigung des neuen „HTR-Regelwerk“ durch das Direktorium am 26. März 2014 legte die OeNB zusätzliche Anforderungen an Sicherheiten für Goldleihe-Neugeschäfte ab 1. Jänner 2014 fest. So musste bspw. das Rating des als Sicherheiten gegebenen Wertpapiers zumindest AA- bzw. Aa3²⁷ aufweisen und der Wert der Wertpapiere eines Emittenten durfte maximal 30 % des gesamten Collaterals betragen.

(2) Der Überwachung der Entwicklung des Collaterals kam eine besondere Bedeutung zu, da aufgrund des volatilen Marktpreises von Gold eine Unterdeckung durch einen zu niedrigen aktuellen Marktpreis des Collaterals zu vermeiden war. Die Überprüfung erfolgte täglich in der Abteilung Treasury – Front Office. Quartalsweise führte die Abteilung Treasury – Back Office eine Konsistenzprüfung aller Sicherheiten aus Goldleihegeschäften durch, um zu kontrollieren, dass sich nur von der OeNB akzeptierte Sicherheiten in den Goldsicherstellungsdepots befanden.

(3) Die OeNB hatte im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 für Geschäftspartner aus der Goldleihe und anderen Goldveranlagungen wie Gold-Termineinlagen und Gold-Metallkonten Limite festgelegt. Zur Zeit der Durchführung der Gebarungsüberprüfung lagen die Limite für Goldleihegeschäfte gemäß des Beschlusses in der Direktoriumssitzung von 17. Jänner 2013 bei maximal 20 Tonnen je Geschäftspartner. Diese Limite waren per 31. Dezember 2013 eingehalten. Im Rahmen regelmäßiger Limitüberprüfungen analysierte die Abteilung Treasury Strategie die aktuelle wirtschaftliche und finanzielle Lage des jeweiligen Geschäftspartners und gab hinsichtlich des bestehenden Limits eine Einschätzung ab, ob dieses noch adäquat war. Die Einhaltung der Limite bei Abschluss von Goldgeschäften überprüfte die Gruppe Risikoüberwachung Treasury laufend.

14.2 Der RH stellte fest, dass das Risikomanagement des Goldleihegeschäfts durch die Einforderung von Sicherheiten in Höhe des jeweils aktuellen Marktwertes der verliehenen Goldmenge, durch die regelmäßige Überwachung dieser, durch die Festlegung von Limiten pro Geschäftspartner und Durchführung regelmäßiger Limitüberprüfungen geeignet war, um das Risiko, das im Zusammenhang mit dem Goldleihegeschäft bestand – im Wesentlichen ein Ausfall des Geschäftspartners – adäquat zu adressieren. Da jedoch bei Goldleihegeschäften das Eigentum am Goldbestand an den jeweiligen Leihnehmer übergang, verwies der

²⁶ Per 31. Dezember 2013 waren im Sicherheitenbestand für die Goldleihegeschäfte der OeNB Staatsanleihen von Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien.

²⁷ sogenanntes „high grade“ Rating



Goldreserven der OeNB

BMF

OeNB – Gold- und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

RH auf seine Empfehlung in TZ 6, derzufolge die OeNB eine Wiederaufnahme des Goldleihegeschäfts nur nach einer eingehenden Analyse der jeweils aktuellen Risiko- und Ertragssituation für die OeNB erwägen sollte (zur Entwicklung des Goldleihegeschäfts siehe TZ 6).

- 14.3** Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass – wie bei allen anderen Geschäften auch – eine Wiederaufnahme des Goldleihegeschäfts nur nach eingehender Analyse der jeweils aktuellen Risiko- und Ertragssituation für die OeNB erwogen werden würde. Es würden bereits genaue Mindestanforderungen an Sicherheiten für Goldleihe-Neugeschäfte ab 1. Jänner 2014 im Legal Management sowie genaue Limite je Geschäftspartner festgelegt, welche bei einem allfälligen Goldleihegeschäft zu berücksichtigen seien.

Zusammenfassung

- 15** Die Goldreserven der OeNB betragen per 31. Dezember 2013 insgesamt rd. 280 Tonnen Feingold und setzen sich aus rd. 218 Tonnen physischen (z.B. Goldbarren) und rd. 62 Tonnen nicht-physischen Beständen (z.B. Forderungen aus der Goldleihe) zusammen. Mit einem Marktwert von rd. 7,843 Mrd. EUR machten die Goldreserven der OeNB rd. 8 % der Bilanzsumme per 31. Dezember 2013 aus.

185 Tonnen des physischen Bestands lagerten im Ausland, davon 178 Tonnen bei einer Lagerstelle in England. Aufgrund des hohen Bestands bei dieser Lagerstelle (82 % der physischen Goldreserven) war die OeNB bei der Lagerung ihrer Goldbestände einem hohen Konzentrationsrisiko ausgesetzt. Dies machte auch ein Vergleich mit den Goldlagerstellen von vier anderen europäischen Zentralbanken deutlich.

Ein Konzept zur Durchführung der Revision für Goldbestände, die im Ausland gelagert waren, fehlte. Die fehlenden Revisionsmaßnahmen stellten eine Lücke in den internen Kontrollverfahren der OeNB dar.

Die zwischen den Jahren 2009 und 2013 geltenden Vereinbarungen mit ausländischen Lagerstellen über die Verwahrung der Goldbestände der OeNB im Hinblick auf Regelungen betreffend die Sicherstellung der Werthaltigkeit und Existenz der Goldbestände waren in wesentlichen Teilen mangelhaft und unzureichend. In allen vier Verträgen fehlten Regelungen über Zutrittsmöglichkeiten der OeNB zu den Goldlagerstellen. In zwei von vier Fällen war die Qualität des eingelagerten Goldes und die Art der Verwahrung nicht explizit geregelt. In einzelnen Fällen fehlten bspw. Regelungen zur Haftungsübernahme, zu Eigentumsrechten der OeNB und zur Versicherung der Bestände (TZ 12).

Goldreserven der OeNB

Obwohl die OeNB bei der Lagerstelle in England rd. 82 % ihrer physischen Goldbestände lagerte, fehlten in der Vereinbarung mit dieser Lagerstelle explizite Regelungen zu den Standards der Überprüfung und Wiegung des Goldes bei Einlieferung, zur Art der Verwahrung und zu den Eigentumsrechten. Eine Regelung zur Sorgfaltspflicht des Verwahrers und zur Zutrittsmöglichkeit der OeNB zur Lagerstelle fehlten in der Vereinbarung gänzlich (TZ 12).

Das im Jahr 2013 vom Direktorium der OeNB beschlossene Lagerstellenkonzept umfasste risikomindernde Maßnahmen, es fehlten jedoch konkrete Zielvorgaben, um das hohe Konzentrationsrisiko bei der Lagerstelle in England zu minimieren. Darüber hinaus fehlte eine gesamthafte Darstellung der strategischen Ausrichtung des Managements der Goldreserven mit allen definierten strategischen Zielen und mit dem Goldreserven-Management verbundenen Risiken – wie sie auch der IWF in seinen Richtlinien empfahl.

Die nicht-physischen Bestände betrafen im Wesentlichen Goldleihegeschäfte, welche bis September 2014 ausliefen. Das Risikomanagement der OeNB für das Goldleihegeschäft war durch die Einforderung von Sicherheiten in Höhe des jeweils aktuellen Marktwertes der verliehenen Goldmenge, durch die regelmäßige Überwachung dieser, durch die Festlegung von Limiten und regelmäßige Limitüberprüfungen geeignet, um das Risiko, das im Zusammenhang mit dem Goldleihegeschäft bestand – im Wesentlichen ein Ausfall des Geschäftspartners – adäquat zu adressieren.

Weiters hielt die OeNB zwei bis Ende 2014 laufende Gold-Termineinlagen bei einem Institut in der Schweiz über in Summe rund acht Tonnen Feingold, welche nicht besichert waren.

Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft

Überblick

16 Der ursprünglich im Jahr 1966 von der OeNB eingerichtete Fonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft (Jubiläumsfonds) umfasste – wie in Tabelle 8 dargestellt – zwei Teilbereiche. Den originären Jubiläumsfonds mit zweckgewidmeten Mitteln in Höhe von 31,5 Mio. EUR und den seit dem Jahr 2003 eingerichteten Jubiläumsfonds zugunsten der Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung (FTE-Nationalstiftung) mit zweckgewidmeten Mitteln in Höhe von 1,5 Mrd. EUR.



Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft



OeNB – Gold- und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

Tabelle 8: Zweckgewidmete Mittel der OeNB für den Jubiläumsfonds

	2009 ¹	2010 ¹	2011 ¹	2012 ¹	2013 ¹
	in Mio. EUR				
Originärer Jubiläumsfonds	31,50	31,50	31,50	31,50	31,50
Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung	1.500,00	1.500,00	1.500,00	1.500,00	1.500,00
Summe	1.531,50	1.531,50	1.531,50	1.531,50	1.531,50

¹ jeweils zum 31. Dezember
Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Die OeNB führte für den originären Jubiläumsfonds sowohl die Veranlagung der Fondsmittel²⁸ (siehe TZ 37 bis 46) als auch die Förderungsabwicklung (siehe TZ 24 bis 31) durch. Für den Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung war die OeNB für die Veranlagung der Fondsmittel zuständig. Die Veranlagungserträge leitete die OeNB an die FTE-Nationalstiftung weiter (siehe TZ 20). Über deren Verwendung entschied der Stiftungsrat der FTE-Nationalstiftung. Die Förderungsabwicklung erfolgte in diesem Bereich nicht durch die OeNB. Der RH führte von Oktober bis November 2013 eine Gebarungsprüfung bei der FTE-Nationalstiftung durch (Reihe Bund 2014/15).

Allgemeine
Rechtsgrundlagen

Nationalbankgesetz

17.1 Gemäß § 69 Abs. 1 Z 4 Nationalbankgesetz 1984 (NBG) waren die Erträge der Werte (beider Teilbereiche), in denen der von der Bank errichtete Jubiläumsfonds veranlagt war und die dem Zweck dieses Fonds zuzuführen waren, ohne Rücksicht auf das geschäftliche Ergebnis der OeNB abzuziehen und nicht über das Gewinn- und Verlustkonto zu verrechnen.

§ 69 Abs. 3 NBG sah vor, dass der Bund vorerst 90 % des Reingewinns der OeNB erhielt. Weiters erhielt er als Aktionär vom restlichen Teil des Reingewinns gemäß Beschluss der Generalversammlung eine Dividende bis 10 % seines Anteils am Grundkapital.²⁹ Der Rest war entsprechend dem jeweiligen Beschluss der Generalversammlung zu verwenden.

²⁸ Die Mittel des originären Jubiläumsfonds waren hauptsächlich in Wertpapieren mit fixer Verzinsung (staatliche und sonstige öffentliche Stellen) und Festgeldern veranlagt.

²⁹ Der Bund war seit Juli 2010 Alleinaktionär der OeNB.

Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft

- 17.2** Der RH wies darauf hin, dass die Veranlagungserträge der für den Jubiläumsfonds zweckgewidmeten Mittel – unabhängig vom geschäftlichen Ergebnis der OeNB – dem Jubiläumsfonds zugeführt wurden.

Richtlinien des Generalrats

- 18.1** Der Generalrat der OeNB beschloss im März 1966 Richtlinien für den Jubiläumsfonds und aktualisierte diese letztmalig im Dezember 2003.³⁰ Gemäß § 1 der Richtlinien des Generalrats der OeNB besaß der Jubiläumsfonds keine eigene Rechtspersönlichkeit.

Die folgende Tabelle zeigt, wodurch gemäß § 2 der Richtlinien des Generalrats dem Zweck des Jubiläumsfonds (Förderung von Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft) insbesondere entsprochen werden konnte:

Tabelle 9: Zweck des Jubiläumsfonds	
Position	Maßnahme, mit der dem Zweck insbesondere entsprochen werden konnte
a	Förderung wissenschaftlicher Arbeit hoher Qualität im Bereich der Grundlagenforschung an österreichischen Universitäten oder gemeinnützigen Einrichtungen, wobei insbesondere Personal-, Geräte- und Materialkosten übernommen werden
b	Unterstützung von Forschungsinstitutionen, die im Wesentlichen unter a) genannte Vorhaben durchführen
c	Unterstützung der Lehraufgaben der unter a) genannten Institutionen
d	Zuwendung an die mit dem FTE-Nationalstiftungsgesetz errichtete „Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung“ (FTE-Nationalstiftung)
e	andere der Förderung der Wissenschaften dienende Maßnahmen

Quelle: OeNB

Die in der Tabelle dargestellten Positionen a, b, c, e betrafen den originären Jubiläumsfonds, Position d bezog sich auf den Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung.

§ 3 der Richtlinien des Generalrats regelte die Verwaltung und die ertragsbringende Anlage der zweckgewidmeten Mittel in Höhe von 31,5 Mio. EUR (originärer Jubiläumsfonds) sowie in Höhe von 1,5 Mrd. EUR (Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung) in zwei getrennten Rechnungskreisen. Demnach waren die Erträge aus dem Kapital des originären Jubiläumsfonds sowie die von der Generalversammlung im Rahmen der jährlichen Gewinnverteilung zugewiesene

³⁰ Richtlinien für den Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft



Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft



OeNB – Gold- und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

Dotierung für den originären Jubiläumsfonds für die Zwecke gemäß § 2 zu verwenden. Erträge aus den der FTE-Stiftungsfinanzierung gewidmeten Mitteln waren bis zum Höchstbetrag von 75 Mio. EUR jährlich ausschließlich an die FTE-Nationalstiftung auszuschütten.

- 18.2** Der RH wies darauf hin, dass seit dem Jahr 2003 keine Anpassung der Richtlinien des Generalrats erfolgte (zu Richtlinien des Generalrats siehe auch TZ 21).

Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung

FTE-Nationalstiftungsgesetz

- 19.1** § 4 Abs. 5 des im Jahr 2003 beschlossenen Bundesgesetzes über die Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung (FTE-Nationalstiftungsgesetz)³¹ ermächtigte die OeNB, Rücklagen³² sowie die freien Reserve in Höhe von 1,5 Mrd. EUR aufzulösen und diese Mittel dem bei der OeNB eingerichteten Jubiläumsfonds zu widmen.³³ Weiters war die OeNB ermächtigt, bis zu 75 Mio. EUR jährlich an die FTE-Nationalstiftung auszuschütten.

§ 9 FTE-Nationalstiftungsgesetz sah vor, dass eines der sieben Mitglieder des Stiftungsrats der FTE-Nationalstiftung von der Oesterreichischen Nationalbank zu bestellen war. Eine Aufgabe des Stiftungsrats war gemäß § 11 FTE-Nationalstiftungsgesetz u.a. die Beschlussfassung über die Verwendung der Fördermittel der FTE-Nationalstiftung. Die OeNB entsandte im überprüften Zeitraum jeweils ein Mitglied in den Stiftungsrat der FTE-Nationalstiftung.

- 19.2** Der RH hielt fest, dass die OeNB gemäß FTE-Nationalstiftungsgesetz ermächtigt war, bis zu 75 Mio. EUR jährlich an die FTE-Nationalstiftung auszuschütten. Weiters hielt er fest, dass die OeNB durch die Entsendung eines Mitglieds in den Stiftungsrat der FTE-Nationalstiftung zwar Einblick in die Gebarung der Stiftung, aber nur beschränkten Einfluss auf die Verwendung der an die FTE-Nationalstiftung zur Verfügung gestellten Fördermittel hatte.

³¹ BGBl. I Nr. 133/2003 vom 30. Dezember 2003 – Bundesgesetz über die Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung (FTE-Nationalstiftungsgesetz)

³² Dabei handelte es sich um Rücklagen des Allgemeinen Reservefonds.

³³ Die Verbuchung erfolgte in einem gesonderten Rechnungskreis.

Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft

Fördermittel

20.1 Die folgende Tabelle zeigt die jährlichen Mittelzuwendungen der OeNB an die FTE-Nationalstiftung im Rahmen des Jubiläumsfonds, die im überprüften Zeitraum aus Veranlagungserträgen der zweckgewidmeten Mittel in Höhe von 1,5 Mrd. EUR sowie aus einer zusätzlichen Zuwendung der OeNB im Jahr 2012 stammten:

Tabelle 10: Mittelzuwendungen an den Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung							
	2009	2010	2011	2012	2013	Summe	Anteil
	in Mio. EUR						in %
Veranlagungserträge	20,88	75,00	48,38	3,28	75,00	222,54	88,1
Zuwendung aus Aufwand der OeNB ¹	–	–	–	30,00	–	30,00	11,9
Summe	20,88	75,00	48,38	33,28	75,00	252,54	100,0

¹ gemäß Direktoriums- bzw. Generalratsbeschlüssen
Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Im überprüften Zeitraum stellte die OeNB der FTE-Nationalstiftung Mittel in Höhe von rd. 252,54 Mio. EUR zur Verfügung, wovon rd. 88 % aus Veranlagungserträgen der zweckgewidmeten Mittel in Höhe von 1,5 Mrd. EUR stammten. Die aus den Veranlagungserträgen der zweckgewidmeten Mittel zugeführten Beträge schwankten je nach Veranlagungserfolg zwischen 3,28 Mio. EUR (2012) und dem gesetzlichen Höchstbetrag von 75 Mio. EUR (2010, 2013).

Aus einem Protokoll des Generalrats der OeNB vom 11. Dezember 2003 ging hervor, dass bei nicht ausreichenden Erträgen aus der Veranlagung der zweckgewidmeten Mittel eine Auffüllung auf 75 Mio. EUR aus dem Bilanzgewinn oder aus anderen Eigenmitteln der OeNB erfolgen könne, sofern diese in ausreichender Höhe zur Verfügung stünden.

Im Jahr 2012 stellte die OeNB der FTE-Nationalstiftung zusätzlich zu den Veranlagungserträgen von rd. 3,28 Mio. EUR – nach Beschlüssen von Direktorium und Generalrat – einen Betrag von 30 Mio. EUR zur Verfügung. Die aufwandswirksame Verbuchung dieses Betrags verminderte die Gewinnabfuhr der OeNB an den Bund.

20.2 Der RH stellte fest, dass die OeNB der FTE-Nationalstiftung im überprüften Zeitraum im Rahmen des Jubiläumsfonds Mittel in Höhe von rd. 252,54 Mio. EUR zuführte. Weiters stellte er fest, dass die Mittelzuwendungen der OeNB an die FTE-Nationalstiftung aus den Veranla-



Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft



OeNB – Gold- und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

gungserträgen der zweckgewidmeten Mittel in Höhe von 1,5 Mrd. EUR jährlich zwischen 3,28 Mio. EUR (2012) und 75 Mio. EUR (2010, 2013) lagen und somit stark variierten.

Der RH kritisierte, dass die OeNB in dem Jahr mit den niedrigsten auszusüttenden Veranlagungserträgen (2012) eine zusätzliche, als Aufwand – und somit gewinnmindernd – verbuchte Zuwendung an die FTE-Nationalstiftung in Höhe von 30 Mio. EUR leistete, obwohl aus einem Protokoll einer Sitzung des Generalrats vom Dezember 2003 hervorging, dass bei nicht ausreichenden Erträgen aus der Veranlagung der zweckgewidmeten Mittel eine Auffüllung auf 75 Mio. EUR nur aus dem Bilanzgewinn oder aus anderen Eigenmitteln der OeNB erfolgen könne.

Der RH empfahl der OeNB bei über die Veranlagungserträge hinausgehenden Mittelzuwendungen an die FTE-Nationalstiftung, die im Jahr 2003 an den Generalrat kommunizierte Vorgangsweise einzuhalten und im Bedarfsfall Zahlungen aus dem Bilanzgewinn oder aus zur Verfügung stehenden Eigenmitteln zu leisten. Dadurch kämen Beträge erst nach Abfuhr des Gewinnanteils an den Bund zur Auszahlung an die FTE-Nationalstiftung.

- 20.3** *Laut Stellungnahme müsse sich die OeNB – um dem Bekenntnis zur Forschungsförderung zu entsprechen – auch künftig die Möglichkeiten offen lassen, über die Veranlagungserträge hinausgehende Mittelzuwendungen an die FTE-Nationalstiftung durch aufwandswirksame Ausschüttungen – nach entsprechenden Beschlüssen von Direktorium und Generalrat – vorzunehmen. Eine Ausschüttung aus anderen Eigenmitteln als dem Bilanzgewinn könne nicht vorgenommen werden, da diese – mit Ausnahme des Grundkapitals – zweckgewidmet seien.*

Weiters teilte die OeNB mit, dass hinsichtlich der vom RH angeführten, im Jahr 2003 an den Generalrat kommunizierten Vorgehensweise anzumerken sei, dass per 1. Juni 2012 eine neue Richtlinie für die Vergabe von Spenden und Sponsoring durch die OeNB in Kraft gesetzt worden sei. Dementsprechend sei auch im Jahr 2012 die Aufstockung der Mittelzuwendung an die FTE-Nationalstiftung um 30 Mio. EUR von Direktorium und Generalrat beschlossen worden.

- 20.4** Der RH wies darauf hin, dass der Beschluss des Direktoriums und des Generalrats der OeNB über die aufwandswirksame Mittelzuwendung an die FTE-Nationalstiftung über 30 Mio. EUR bereits im Februar 2012 – also vor Gültigkeit der neuen Richtlinie für die Vergabe von Spenden und Sponsoring durch die OeNB – erfolgte. Weiters wies der RH nochmals darauf hin, dass eine aufwandswirksam verbuchte Zuwen-

Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft

derung an die FTE-Nationalstiftung den Gewinnanteil des Bundes (gemäß § 69 NBG) schmälert und dadurch die Herkunft der Mittel zu einem Großteil dem Bund zuzurechnen wäre (siehe auch TZ 23 und 32).

Originärer
Jubiläumsfonds

Richtlinien des Generalrats

- 21.1** Der Generalrat der OeNB beschloss im März 1966 Richtlinien für den Jubiläumsfonds und aktualisierte diese letztmalig im Dezember 2003.³⁴ Die Verwaltung des Jubiläumsfonds oblag gemäß § 4 der Richtlinien des Generalrats dem Direktorium der OeNB. Bei der Vergabe der Mittel aus dem originären Jubiläumsfonds entschied das Direktorium der OeNB über die Förderungswürdigkeit von Förderungsansuchen auf der Grundlage von Fachgutachten nationaler und internationaler Experten sowie der Expertise der OeNB. Zuwendungen über 7.000 EUR mussten vorab vom Generalrat genehmigt werden.

Im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 beschloss das Direktorium der OeNB nach der Begutachtung der Förderungsanträge einen Förderungsvorschlag. Darauf basierend erarbeitete der Generalratsunterausschuss für den Jubiläumsfonds – unter Anwesenheit mindestens eines Mitglieds des Direktoriums der OeNB – eine Empfehlung für den Generalrat der OeNB. Die Förderungsentscheidung erfolgte durch Beschluss des Generalrats der OeNB (zum Genehmigungsverfahren siehe TZ 26 und 27).

- 21.2** Der RH stellte kritisch fest, dass der im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 durchgeführte Genehmigungsprozess formal nicht den Richtlinien des Generalrats entsprach. Diese hätten die Entscheidung über die Förderungswürdigkeit von Förderungsansuchen durch das Direktorium nach der vorherigen Genehmigung des Generalrats vorgesehen. Im überprüften Zeitraum erfolgte die formale Genehmigung der Förderungsanträge auf Basis eines Förderungsvorschlags des Direktoriums bzw. einer Förderungsempfehlung des Generalratsunterausschusses für den Jubiläumsfonds durch den Generalrat der OeNB. Eine nochmalige Behandlung durch das Direktorium der OeNB fand nicht statt. Aus Sicht des RH wäre der im überprüften Zeitraum praktizierte Genehmigungsprozess aus Effizienzgründen beizubehalten, um damit eine neuerliche Vorlage beim Direktorium der OeNB zu vermeiden. Der Informationstransfer über mögliche Abänderungen eines Förderungsvorschlags durch den Generalratsunterausschuss des Jubiläumsfonds war durch die Anwesenheit mindestens eines Mitglieds des Direktoriums in den Sitzungen des Generalratsunterausschusses sichergestellt.

³⁴ Richtlinien für den Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft

Der RH empfahl der OeNB, auf eine Anpassung der bestehenden Richtlinien des Generalrats für den Jubiläumsfonds im Hinblick auf den praktizierten Genehmigungsprozess hinzuwirken.

- 21.3** Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Richtlinien offenbar missverständlich formuliert seien: § 4 laute: „Bei der Vergabe der Mittel aus dem Rechnungskreis A entscheidet das Direktorium der OeNB über die Förderungswürdigkeit von Förderungsansuchen auf der Grundlage von Fachgutachten anerkannter nationaler und internationaler Experten sowie der Expertise der OeNB, wobei Zuwendungen, die den Betrag von 7.000 EUR übersteigen, der vorherigen Genehmigung des Generalrats bedürfen“. Das Wort „vorherigen“ sei hier missverständlich. Gemeint sei, dass das Direktorium bis 7.000 EUR allein entscheiden könne, bei Beträgen darüber zusätzlich die Genehmigung des Generalrats einzuholen sei. Die Regelung werde entsprechend adaptiert werden.

Richtlinien für die Förderungsabwicklung

- 22.1** Auf Basis der Richtlinien des Generalrats erstellte die OeNB Richtlinien für die Förderungsabwicklung (u.a. zur Einreichung von Anträgen, zur Abwicklung von bewilligten Projekten, zur Auszahlung und Abrechnung von Projekten) sowie Formulare für Förderungswerber und Fachgutachter für den originären Jubiläumsfonds, die sie auf ihrer Website veröffentlichte. Zum besseren Verständnis der Rahmenbedingungen für die Förderungswerber erfolgten laufend Anpassungen, die meist in den Sitzungen von Direktorium und Generalrat thematisiert und von den Mitarbeitern der für die Förderungsabwicklung zuständigen Abteilung³⁵ in die Richtlinien für die Förderungsabwicklung eingearbeitet wurden. Beschlüsse des Direktoriums und des Generalrats der OeNB für die jeweilige veröffentlichte Fassung dieser Richtlinien und Formulare lagen nicht vor.

Gemäß der auf der Website der OeNB veröffentlichten Richtlinien des Jubiläumsfonds der OeNB zur Einreichung von Anträgen (gültig ab Juli 2011) betrug die Mindestantragssumme 10.000 EUR. Gemäß den Richtlinien des Generalrats mussten Anträge über 7.000 EUR vorab vom Generalrat genehmigt werden.

- 22.2** Der RH kritisierte, dass für die jeweilige Fassung der auf der Website der OeNB veröffentlichten Richtlinien für die Förderungsabwicklung (u.a. zur Einreichung von Anträgen, zur Abwicklung von bewilligten

³⁵ bis Juni 2010: Abteilung Fonds; ab Juli 2010: Abteilung für Einkauf, Technik, Services (ETS)

Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft

Projekten, zur Auszahlung und Abrechnung von Projekten) sowie der Formulare für Förderungswerber und Fachgutachter für den originären Jubiläumsfonds keine Beschlüsse von Direktorium und Generalrat vorlagen.

Der RH empfahl der OeNB, für die Richtlinien für die Förderungsabwicklung (u.a. zur Einreichung von Anträgen, zur Abwicklung von bewilligten Projekten, zur Auszahlung und Abrechnung von Projekten) sowie die Formulare für Förderungswerber und Fachgutachter für den originären Jubiläumsfonds vor deren Veröffentlichung auf der Website der OeNB Beschlüsse von Direktorium und Generalrat einzuholen.

Der RH stellte fest, dass die Betragsgrenze für die Notwendigkeit einer Genehmigung durch den Generalrat gemäß Richtlinien des Generalrats mit 7.000 EUR niedriger war, als die in den Richtlinien zur Einreichung von Anträgen auf der Website der OeNB genannte Mindestantragssumme von 10.000 EUR, somit bedurften alle Ansuchen einer Genehmigung durch den Generalrat.

Der RH empfahl der OeNB, nach einer Evaluierung der Förderungskriterien auf eine Aktualisierung der Richtlinien des Generalrats für den Jubiläumsfonds v.a. auf eine Anpassung der Betragsgrenze für die Genehmigung des Generalrats an die Mindestantragssumme gemäß Richtlinien für die Einreichung von Anträgen hinzuwirken.

- 22.3** *Die OeNB teilte mit, dass sie die Anregung aufnehme und eine Regelung darüber treffen werde, welche Unterlagen vor der Veröffentlichung auf der Website von welchem Gremium zu genehmigen sein werden. Weiters teilte sie mit, dass ihr die Grenze von 7.000 EUR nicht mehr sinnvoll erscheine, da der Verwaltungsaufwand in keiner Relation stehe. Daher würden nur Anträge über 10.000 EUR akzeptiert. Die OeNB werde die Richtlinien entsprechend anpassen.*

Fördermittel

- 23.1** Die jährlichen Mittelzuwendungen an den originären Jubiläumsfonds stammten einerseits aus den Veranlagungserträgen der zweckgewidmeten Mittel in Höhe von 31,50 Mio. EUR und andererseits aus von der Generalversammlung beschlossenen Zuweisungen aus dem Bilanzgewinn der OeNB. Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der jährlichen Mittelzuwendungen an den originären Jubiläumsfonds:

Tabelle 11: Mittelzuwendungen an den originären Jubiläumsfonds

	2009	2010	2011	2012	2013	Summe	Anteil
	in Mio. EUR						in %
Veranlagungserträge	1,55	1,37	1,46	1,33	1,15	6,86	15,1
Bilanzgewinn	2,55	8,00	9,00	9,00	10,00	38,55	84,9
Summe	4,10	9,37	10,46	10,33	11,15	45,41	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Die Mittelzuwendungen stiegen im überprüften Zeitraum von rd. 4,10 Mio. EUR (2009) auf rd. 11,15 Mio. EUR (2013), wovon die Zuweisungen aus dem Bilanzgewinn der OeNB von 2,55 Mio. EUR (2009) auf 10 Mio. EUR (2013) stiegen. Die Mittelzuwendungen aus den Veranlagungserträgen der zweckgewidmeten Mittel lagen im überprüften Zeitraum zwischen 1,15 Mio. EUR (2013) und 1,55 Mio. EUR (2009). Insgesamt stellte die OeNB dem originären Jubiläumsfonds im überprüften Zeitraum rd. 45,41 Mio. EUR für die Förderungsvergabe zur Verfügung. Davon stammten rd. 85 % aus dem Bilanzgewinn der OeNB und rd. 15 % aus den Veranlagungserträgen der zweckgewidmeten Mittel in Höhe von 31,50 Mio. EUR.

Im März 2010 hielt das Direktorium der OeNB fest, dass eine Verstetigung der jährlich zugewendeten Fördermittel an den originären Jubiläumsfonds der OeNB in Höhe von 8 Mio. EUR – gegebenenfalls auch aus dem laufenden Aufwand – erfolgen soll. Eine diesbezügliche Beschlussfassung lag nicht vor.

23.2 Der RH stellte fest, dass die OeNB im überprüften Zeitraum dem originären Jubiläumsfonds insgesamt Mittel in Höhe von rd. 45,41 Mio. EUR für die Förderungsvergabe zur Verfügung stellte, wovon rd. 85 % aus dem Bilanzgewinn der OeNB und rd. 15 % aus den Veranlagungserträgen der zweckgewidmeten Mittel in Höhe von 31,50 Mio. EUR stammten.

Der RH hielt präventiv fest, dass die vom Direktorium der OeNB in Betracht gezogenen Zuwendungen an den originären Jubiläumsfonds aus dem Aufwand der OeNB zu einer Verminderung des Gewinnanteils des Bundes führen würden.

Der RH empfahl der OeNB präventiv, Zuwendungen an den originären Jubiläumsfonds ausschließlich aus den Veranlagungserträgen

Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft

der zweckgewidmeten Mittel und aus dem Bilanzgewinn der OeNB zu leisten, um damit den Gewinnanteil des Bundes nicht zu schmälern.

23.3 Die OeNB verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 20.

23.4 Der RH hielt nochmals fest, dass durch die Reduzierung der Gewinnabfuhr an den Bund (gemäß § 69 NBG) die Herkunft der Mittelzuwendungen an den originären Jubiläumsfonds zu einem Großteil dem Bund zuzurechnen wäre (siehe auch TZ 20 und 32).

Förderungsstrategie

24.1 Die Richtlinien des Generalrats der OeNB definierten die Förderung von Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft als Förderungszweck des Jubiläumsfonds. Darüber hinaus fanden in den Sitzungen des Generalratsunterausschusses für den Jubiläumsfonds Diskussionen zur Förderungsstrategie statt. So war bspw. die Förderung von Themen, die im Fokus der Aufgabenstellung der OeNB lagen, ein besonderes Anliegen. Ein umfassendes Strategiepapier mit konkreten, messbaren Förderungszielen lag nicht vor.

Die OeNB förderte im Rahmen des originären Jubiläumsfonds Projekte in den Bereichen Wirtschaftswissenschaften, Medizinische Wissenschaften, Sozial- und Geisteswissenschaften mit maximal 110.000 EUR. Ab dem Jahr 2011 setzte die OeNB für die Bereiche Wirtschaftswissenschaften und Medizinische Wissenschaften mehrjährige Förderungsschwerpunkte, die sie auf ihrer Website publizierte. Für Schwerpunktprojekte war eine Förderung bis zu 200.000 EUR im Einzelfall möglich. Für die Bereiche Sozial- und Geisteswissenschaften legte die OeNB keine Schwerpunktthemen fest.

24.2 Der RH stellte fest, dass die Richtlinien des Generalrats für den originären Jubiläumsfonds Vorgaben bezugnehmend auf den Förderungszweck enthielten und die Förderungsstrategie bzw. Schwerpunktthemen in den Sitzungen des Generalratsunterausschusses und des Generalrats behandelt wurden. Er kritisierte jedoch, dass für Förderungen im Rahmen des originären Jubiläumsfonds kein Strategiepapier mit konkreten, messbaren Förderungszielen vorlag. Aufgrund der fehlenden Förderungsziele war eine Überprüfung der Zielerreichung nicht möglich.

Der RH empfahl der OeNB, für den originären Jubiläumsfonds ein Strategiepapier mit konkreten, messbaren Förderungszielen auszuarbeiten. Darauf aufbauend wären Schwerpunktthemen festzulegen sowie die



Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft



OeNB – Gold- und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

Zielerreichung regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls die Förderungsstrategie anzupassen.

- 24.3** Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie ein Strategiepapier für den Jubiläumsfonds ausarbeiten werde. Weiters teilte sie mit, dass Schwerpunktthemen bereits seit einigen Jahren festgelegt worden seien. Die OeNB werde auch diesen Punkt in das zu erarbeitende Strategiepapier einarbeiten. Allerdings sei grundsätzlich festzuhalten, dass eine ex-post-Evaluierung von Forschungsprojekten und deren Zielerreichung – besonders bei einer großen Anzahl von Forschungsprojekten und im Vergleich niedrigen Förderungsbeiträgen – eine äußerst aufwendige Anforderung darstelle, die deshalb auch nur von wenigen Förderungsinstitutionen tatsächlich vorgenommen werde.
- 24.4** Der RH wies darauf hin, dass zur Sicherstellung einer zielgerichteten Verwendung der Fördermittel die Durchführung einer ex-post-Evaluierung der Förderungsprojekte notwendig ist.

Begutachtungsverfahren

- 25.1** Bis Ende 2010 nahm der Generalrat der OeNB eine Vorauswahl vor, welche der eingereichten Förderungsprojekte dem Begutachtungsverfahren unterzogen werden sollten. Seit 2011 wurden alle eingereichten Förderungsanträge unter Beiziehung nationaler und internationaler Fachgutachter einem Prüfungsverfahren (Peer-Review-Prozess) unterzogen.

Für die Förderungswerber bestand die Möglichkeit, Fachgutachter für ihr Projekt vorzuschlagen. Die OeNB war bei der Auswahl der Fachgutachter vollkommen frei und nicht an die Vorschläge der Förderungswerber gebunden, beauftragte aber meist zumindest einen vom Förderungswerber vorgeschlagenen Fachgutachter. Zum Ausschluss von Interessenskonflikten sah ein auf der Website der OeNB veröffentlichtes Formular eine diesbezügliche Erklärung der Fachgutachter vor. Die Erstellung der Fachgutachten erfolgte für alle Bereiche unentgeltlich.

- 25.2** Der RH stellte kritisch fest, dass für die Förderungswerber die Möglichkeit bestand, Fachgutachter für die Bewertung der zur Förderung eingereichten Projekte vorzuschlagen, wovon die OeNB meist einen der vorgeschlagenen Fachgutachter heranzog. Aus Sicht des RH konnte dadurch nicht ausgeschlossen werden, dass persönliche Naheverhältnisse zwischen Förderungswerber und Fachgutachter bestanden, die Einfluss auf die Bewertung der eingereichten Projekte hatten.

Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft

Der RH empfahl der OeNB, zur Vermeidung von persönlichen Naheverhältnissen zwischen Förderungswerber und Fachgutachter, das Vorschlagsrecht für Förderungswerber in Bezug auf Fachgutachter für die Bewertung von Förderungsprojekten zu streichen.

25.3 *Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass das Vorschlagsrecht in der Praxis bis dato keine Probleme dargestellt habe. Es habe sich ohnedies nur auf einen von mehreren mit der Bewertung des Förderungsprojektes befassten Fachgutachter bezogen. Zudem könne ein vom Förderungswerber vorgeschlagener Fachgutachter nicht eo ipso als „eigener“, d.h. parteilicher Gutachter des Förderungswerbers gewertet werden. Seit Einführung der „Befangenheitsklausel“ im Jahr 2013 sei in genügendem Ausmaß gewährleistet, dass keine besonderen Naheverhältnisse zwischen Antragsteller und Gutachter bestehen (keine gemeinsame Publikation, nicht dieselbe Forschungsstelle etc.). Außerdem zeige die Praxis, dass die von den Förderungswerbern vorgeschlagenen Gutachter keinesfalls tendenziös oder parteilich agieren würden.*

25.4 Der RH wies darauf hin, dass eine Möglichkeit eines persönlichen Naheverhältnisses zwischen Förderungswerber und Fachgutachter durch das Vorschlagsrecht nicht ausgeschlossen werden konnte. Er verblieb daher bei seiner Ansicht, dass die Streichung des Vorschlagsrechts für Förderungswerber in Bezug auf Fachgutachter für die Bewertung von Förderungsprojekten als zusätzliche Maßnahme zur Vermeidung von persönlichen Naheverhältnissen zwischen Förderungswerber und Fachgutachter notwendig sei.

Genehmigungsverfahren

26 Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl und das Volumen der Förderungsanträge und -genehmigungen sowie die entsprechenden Genehmigungsquoten im überprüften Zeitraum:

Tabelle 12: Förderungsanträge und –genehmigungen (Originärer Jubiläumsfonds)						
	2009	2010	2011	2012	2013	Summe
	Anzahl					
Förderungsanträge	425	469	499	593	519	2.505
Förderungsgenehmigungen	136	114	106	108	118	582
	in Mio. EUR					
Förderungsanträge	37,90	42,33	49,22	59,20	51,54	240,19
Förderungsgenehmigungen	8,56	7,45	9,49	9,93	11,27	46,70
	in %					
Genehmigungsquote (Anzahl)	32,0	24,3	21,2	18,2	22,7	23,2
Genehmigungsquote (EUR)	22,6	17,6	19,3	16,8	21,9	19,4

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Wie aus Tabelle 12 ersichtlich, langten bei der OeNB jährlich zwischen 425 (2009) und 593 (2012) Anträge auf Förderungen im Rahmen des originären Jubiläumsfonds ein. Das beantragte Förderungsvolumen bewegte sich zwischen 37,90 Mio. EUR (2009) und 59,2 Mio. EUR (2012) jährlich. Im überprüften Zeitraum genehmigte der Generalrat durchschnittlich rd. 23 % der eingereichten Förderungsanträge.

27.1 (1) Nach der Begutachtung der Förderungsanträge fasste das Direktorium der OeNB halbjährlich (meist im Juni und Dezember) einen Beschluss über einen Förderungsvorschlag. Grundsätzlich orientierten sich die Förderungsvorschläge an den Beurteilungen der Fachgutachter, wobei in Einzelfällen begründete Ausnahmen möglich waren.

(2) Basierend auf dem Förderungsvorschlag des Direktoriums erarbeitete der Generalratsunterausschuss für den Jubiläumsfonds eine Empfehlung für den Generalrat der OeNB. Ein bis Dezember 2011 tätiges Mitglied des Generalratsunterausschusses für den Jubiläumsfonds bzw. des Generalrats der OeNB nahm zeitgleich bei einer Institution, die Förderungen durch den Jubiläumsfonds erhielt, eine leitende Position ein.

Durch den Generalratsunterausschuss für den Jubiläumsfonds erfolgten im überprüften Zeitraum mehrmals Abänderungen der Förderungsvorschläge des Direktoriums. Die Qualität der inhaltlichen Begründungen variierte stark. Beispielsweise beschlossen die Mitglieder des Generalratsunterausschusses im Dezember 2011, ohne nähere Begrün-

Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft

dung, zwei Projekte mit jeweils 50.000 EUR zur Förderung zu empfehlen, obwohl dies nicht den Bewertungen der Fachgutachter entsprach.

(3) Basierend auf der Empfehlung des Generalratsunterausschusses für den Jubiläumsfonds erfolgte die Förderungsentscheidung durch Beschluss des Generalrats der OeNB. Dabei war das in Punkt (2) erwähnte Mitglied des Generalrats der OeNB in den Genehmigungsprozess im Rahmen des originären Jubiläumsfonds eingebunden. Gemäß Geschäftsordnung für den Generalrat der OeNB durfte kein Mitglied des Generalrats an Beschlussfassungen teilnehmen, die speziell oder vornehmlich seine Person oder ein Unternehmen betreffen, an dem es beteiligt ist oder dessen Verwaltung es in irgendeiner Form angehört. Auch der für die Unternehmens- und Beteiligungsführung des Bundes gültige Public Corporate Governance Kodex sah Regelungen zur Vermeidung von Interessenskonflikten der Mitglieder von Überwachungsorganen vor.

27.2 Der RH stellte kritisch fest, dass der Generalratsunterausschuss für den Jubiläumsfonds mehrmals Veränderungen von Förderungsvorschlägen des Direktoriums vornahm, deren inhaltliche Begründungen eine unterschiedliche Qualität aufwiesen. Aus diesem Grund waren die Veränderungen für den RH nicht immer nachvollziehbar.

Der RH empfahl der OeNB darauf hinzuwirken, dass künftig alle Veränderungen von Förderungsvorschlägen durch den Generalratsunterausschuss der OeNB auf konkreten inhaltlichen Begründungen basieren.

Der RH kritisierte, dass ein bis Dezember 2011 tätiges Mitglied des Generalrats, das auch dem Generalratsunterausschuss für den Jubiläumsfonds angehörte, zeitgleich eine leitende Position bei einer Institution, die Förderungen durch den originären Jubiläumsfonds erhielt, einnahm. Er wies auf die Bestimmungen der Geschäftsordnung für den Generalrat der OeNB hin, wonach kein Mitglied des Generalrats an Beschlussfassungen teilnehmen durfte, die speziell oder vornehmlich seine Person oder ein Unternehmen betrafen, an dem es beteiligt ist oder dessen Verwaltung es in irgendeiner Form angehörte.

Der RH empfahl der OeNB, das Vorliegen von Unvereinbarkeiten in Bezug auf das Genehmigungsverfahren von Förderungsansuchen des originären Jubiläumsfonds zu prüfen. Weiters empfahl er, die Bestimmungen der Geschäftsordnung für den Generalrat der OeNB sowie des für die Unternehmens- und Beteiligungsführung des Bundes gültigen Public Corporate Governance Kodex einzuhalten und Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenskonflikten und Befangenheiten bei der Abwicklung und Genehmigung des originären Jubiläumsfonds

zu setzen. Dies könnte bspw. durch die Festlegung und Veröffentlichung konkreter Kriterien zum Ausschluss von Interessenskonflikten und Befangenheiten erfolgen.

- 27.3** Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Abänderung der Förderungsvorschläge bereits bisher immer inhaltlich begründet worden sei; die maßgeblichen Abänderungsgründe würden künftig auch im Protokoll dokumentiert werden.

Weiters teilte sie mit, dass die in Bezug auf Unvereinbarkeiten im Genehmigungsverfahren angesprochene Situation seit Dezember 2011 nicht mehr gegeben sei. Die OeNB bekenne sich zur Einhaltung der relevanten Bestimmungen wie bspw. ihrem Public Corporate Governance Kodex, durch den Interessenskonflikte hintangehalten würden.

- 27.4** Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, auch künftig Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenskonflikten und Befangenheiten bei der Abwicklung und Genehmigung von Förderungen im Rahmen des originären Jubiläumsfonds zu setzen.

Veröffentlichung der Forschungsergebnisse

- 28.1** Der Förderungsempfänger verpflichtete sich, zum wissenschaftlichen Projektabschluss einen ausführlichen Ergebnisbericht bzw. aus dem Projekt entstandene Publikationen vorzulegen. Weiters verpflichteten sich die Förderungsempfänger, zum Projektabschluss einen kurzen Bericht in die Datenbank des Jubiläumsfonds einzutragen, der über die Website der OeNB abrufbar war. Ein – wie bei anderen Förderungseinrichtungen üblich – freier Zugang z.B. über das Internet zu wissenschaftlichen Publikationen und Forschungsdaten aus den durch den originären Jubiläumsfonds geförderten Projekten war nicht vorgesehen.
- 28.2** Der RH stellte kritisch fest, dass ein freier Zugang zu wissenschaftlichen Publikationen und Forschungsdaten aus den über den originären Jubiläumsfonds geförderten Projekten nicht vorgesehen war und empfahl – auch im Hinblick auf die Herkunft der Fördermittel – die Förderungsempfänger dazu zu verpflichten, wissenschaftliche Publikationen und Forschungsdaten aus den durch den originären Jubiläumsfonds geförderten Forschungsprojekten – z.B. über das Internet – frei zugänglich zu machen.

Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft

- 28.3** *Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass auch ihr ein freier Zugang zu wissenschaftlichen Publikationen und Forschungsdaten sinnvoll erscheine. Die OeNB werde daher prüfen, wie dieser „open access“ rechtlich und kosteneffizient umgesetzt werden könne.*

Ex-post-Evaluierung von Forschungsergebnissen

- 29.1** Die OeNB führte im überprüften Zeitraum keine inhaltliche ex-post-Evaluierung der Forschungsergebnisse der durch den originären Jubiläumsfonds geförderten Forschungsprojekte durch.
- 29.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die OeNB keine inhaltliche ex-post-Evaluierung der Forschungsergebnisse der durch den originären Jubiläumsfonds geförderten Projekte vornahm und dadurch die Beurteilung nicht bei der Genehmigung allfälliger weiterer Förderungsansuchen berücksichtigt werden konnte.

Er empfahl der OeNB, die Forschungsergebnisse der geförderten Projekte zur Verbesserung der Qualität der Forschungsförderung im Rahmen des originären Jubiläumsfonds nach deren Abschluss im Hinblick auf die Abdeckung der Projektinhalte und auf die Erfüllung der vereinbarten Forschungsziele zu evaluieren. Weiters wäre die Beurteilung in der OeNB-internen Förderungsdatenbank zu erfassen, um diese im Fall von erneuten Förderungsansuchen bei der Genehmigung zu berücksichtigen.

- 29.3** *Die OeNB teilte mit, dass sie die Umsetzung einer kosten- und zeiteffizienten inhaltlichen ex-post-Evaluierung prüfen werde, und verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 24.*

Internes Kontrollsystem

- 30.1** Die OeNB wandte bei der Abwicklung des Jubiläumsfonds insbesondere bei Bewilligungen, Abrechnungen und Auszahlungen das Vier-Augen-Prinzip an. Eine Dokumentation darüber hinausgehender regelmäßiger sowie programmtechnischer Kontrollschritte lag nicht vor. Beispielsweise fehlte eine programmtechnische Sperre für Überweisungen an Förderungswerber, die bei mangelhafter oder ausständiger Vorlage der Unterlagen automatisch eine Überweisung verhinderte.
- 30.2** Der RH stellte fest, dass die Förderungsabwicklung im Rahmen des originären Jubiläumsfonds neben dem Vier-Augen-Prinzip keine dokumentierten Maßnahmen im Rahmen eines Internen Kontrollsystems



Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs-
und Lehraufgaben der Wissenschaft



OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

vorsah und empfahl, für die Abwicklung des Jubiläumsfonds ein entsprechendes Internes Kontrollsystem unter Einbindung programmtechnischer Kontrollschritte zu implementieren und dieses laufend zu überwachen sowie regelmäßig zu evaluieren.

30.3 Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass ihres Erachtens ein voll funktionstüchtiges und effizientes Internes Kontrollsystem existiere. Es gelte das Vier-Augen-Prinzip bei den gewöhnlichen Verwaltungsaufgaben. Über die Vergabe der Mittel würden Direktorium und Generalrat entscheiden. Zahlungen würden durch den Zahlungsverkehr, Veranlagungen durch das Treasury erfolgen. Als Teil des Internen Kontrollsystems sei auch die Innenrevision anzusehen, die in regelmäßigen Abständen Einsichten durchführe. Die Abteilung Zentralbuchhaltung habe ständigen Zugriff auf die Jubiläumsfonds-Datenbank. Weitere „automatisierte“ Kontrollen würden mit der angedachten Datenbank-Umstellung erfolgen.

30.4 Der RH hielt fest, dass seit dem Jahr 2010 keine Überprüfung des Jubiläumsfonds durch die Interne Revision stattfand. Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, für die Abwicklung des Jubiläumsfonds u.a. im Zuge der geplanten Datenbank-Umstellung ein entsprechendes Internes Kontrollsystem unter Einbindung programmtechnischer Kontrollschritte zu implementieren und dieses laufend zu überwachen sowie regelmäßig zu evaluieren.

Kosten der OeNB für den originären Jubiläumsfonds

31.1 Sowohl die Förderungsabwicklung als auch die Veranlagung der zweckgewidmeten Fördermittel im originären Jubiläumsfonds führten Mitarbeiter der OeNB durch. Bis Juni 2010 leitete die Abteilung Fonds die Abwicklung des originären Jubiläumsfonds, ab Juli 2010 fiel diese Aufgabe in den Zuständigkeitsbereich der Abteilung für Einkauf, Technik und Service (ETS). Darüber hinaus erbrachten weitere Abteilungen der OeNB Leistungen für den originären Jubiläumsfonds. Die folgende Tabelle zeigt die für die Abwicklung des originären Jubiläumsfonds eingesetzten Mitarbeiterressourcen:

Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft

Tabelle 13: Mitarbeiterressourcen für die Abwicklung des originären Jubiläumsfonds					
	2009	2010	2011	2012	2013
	in Stunden				
Mitarbeiterressourcen Jubiläumsfonds ¹	10.095,20	7.826,40	9.054,90	9.082,70	9.516,40
	in VBÄ				
Mitarbeiterressourcen Jubiläumsfonds ¹	6,3	4,9	5,7	5,7	5,9

¹ ohne Bereich Treasury
Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Wie aus Tabelle 13 ersichtlich, lagen die für die Abwicklung des originären Jubiläumsfonds jährlich eingesetzten Mitarbeiterressourcen zwischen 4,9 VBÄ (2010) und 6,3 VBÄ (2009).

Die folgende Tabelle zeigt die im Rahmen des originären Jubiläumsfonds für die OeNB entstandenen Kosten im Verhältnis zum genehmigten Förderungsvolumen:

Tabelle 14: Kosten der OeNB für den originären Jubiläumsfonds						
	2009	2010	2011	2012	2013	Summe
	in Mio. EUR					
Genehmigtes Förderungsvolumen	8,56	7,45	9,49	9,93	11,27	46,70
Kosten der OeNB ¹	0,86	0,80	0,92	0,87	1,06	4,51
	in %					
Verhältnis Kosten/genehmigtes Förderungsvolumen	10,0	10,7	9,7	8,7	9,4	9,7

¹ auf Vollkostenbasis, ohne Kosten Bereich Treasury
Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Die für die OeNB jährlich entstandenen Kosten für die Abwicklung des originären Jubiläumsfonds lagen im überprüften Zeitraum zwischen rd. 800.000 EUR (2010) und rd. 1,06 Mio. EUR (2013) und stellten durchschnittlich rd. 9,7 % des genehmigten Förderungsvolumens dar. Im Vergleich dazu lag der Verwaltungsaufwand der durch die FTE-

Nationalstiftung geförderten Förderungseinrichtungen im Bereich von 3 % bis 5 % der ausbezahlten Stiftungsmittel.³⁶

Das durchschnittliche Einkommen der Mitarbeiter der OeNB lag im Jahr 2012 laut Bericht des RH (Reihe Einkommen 2013/1) bei rd. 98.400 EUR und somit um rd. 78,9 % über dem durchschnittlichen Einkommen der Mitarbeiter des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF), der ebenfalls der Gebarungskontrolle des RH unterlag. Weiters stellte die Durchführung einer Förderungsabwicklung keine Kernaufgabe einer Nationalbank dar.

- 31.2** Der RH stellte fest, dass die Kosten der OeNB für die Abwicklung des originären Jubiläumsfonds mit durchschnittlich rd. 9,7 % des genehmigten Förderungsvolumens bis zu dreimal so hoch waren wie bei anderen Forschungsförderungseinrichtungen. Zu berücksichtigen war dabei, dass das durchschnittliche Einkommen von OeNB-Mitarbeitern in Höhe von rd. 98.400 EUR im Jahr 2012 um rd. 78,9 % über dem durchschnittlichen Jahreseinkommen des FWF lag. Nach Ansicht des RH war die Durchführung einer Förderungsabwicklung keine Kernaufgabe einer Nationalbank.

Der RH empfahl der OeNB, aus ökonomischen Gründen – aber auch weil die Durchführung einer Förderungsabwicklung keine Kernaufgabe einer Nationalbank darstellte – die Übertragung der Förderungsabwicklung im Rahmen des originären Jubiläumsfonds an eine bestehende Förderungseinrichtung zu prüfen. Die Nutzung bestehender Förderungsstrukturen würde wegen der damit bedingten Auflassung von Parallelstrukturen bei der OeNB zu Einsparungen führen.

- 31.3** *Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass ein Vergleich mit von der FTE-Nationalstiftung geförderten Einrichtungen schwierig sei, da diese Projekte nur zusätzlich zu anderen abwickeln würden, und dadurch der Verwaltungsaufwand rechnerisch sinke. Die Tendenz der Personalkosten im Jubiläumsfonds sei stark sinkend. Der Jubiläumsfonds sei bis Mitte 2010 eine eigene Abteilung gewesen, bei der Eingliederung in die ETS seien das gesamte Personal mit Abteilungsleiter und die entsprechenden Kosten übernommen worden. Es stünden mit Ende 2015 zwei Pensionierungen an, so dass ab 2016 mit deutlich geringeren Personalkosten zu rechnen sei. Durch Restrukturierung und organisatorische Maßnahmen solle gewährleistet werden, danach mit einer geringeren Personalausstattung auszukommen.*

³⁶ Laut Protokoll der 34. Sitzung des Stiftungsrats der FTE-Nationalstiftung am 22. März 2011 und der 39. Sitzung des Stiftungsrats der FTE-Nationalstiftung am 26. Juni 2012.

Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft

Weiters teilte die OeNB in ihrer Stellungnahme mit, dass sie verschiedene Modelle der Forschungsförderung überprüfen werde und dabei auch die Möglichkeit einer kompletten oder teilweisen Übertragung der Förderungsabwicklung an eine bestehende Förderungseinrichtung in die Diskussion aufnehmen werde.

Basisfinanzierung
Wirtschaftsfor-
schungsinstitute

32.1 Bis einschließlich 2009 erfolgten aus den Mitteln des originären Jubiläumsfonds auch Mittelzuwendungen an Wirtschaftsforschungsinstitute. Die Mittel des originären Jubiläumsfonds stammten – wie in TZ 23 dargestellt – im überprüften Zeitraum zu rd. 85 % aus dem nach Entrichtung des Gewinnanteils an den Bund verbleibenden Bilanzgewinn. Ab 2010 erfolgten die Mittelzuwendungen an Wirtschaftsforschungsinstitute über ein Aufwandskonto und somit über die Gewinn- und Verlustrechnung, was eine Verminderung der Gewinnabfuhr an den Bund bewirkte.

Die folgende Tabelle stellt die Basisfinanzierungen von Wirtschaftsforschungsinstituten durch die OeNB im überprüften Zeitraum dar:

Tabelle 15: Basisfinanzierungen von Wirtschaftsforschungsinstituten						
	2009	2010	2011	2012	2013	Summe
	in Mio. EUR					
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)	1,70	1,70	1,62	1,54	1,54	8,09
Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW)	0,55	0,55	0,52	0,50	0,50	2,61
Institut für Höhere Studien (IHS)	1,33	1,33	1,26	1,20	1,20	6,32
Summe	3,58	3,58	3,40	3,23	3,23	17,02

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Wie aus der Tabelle ersichtlich, stellte die OeNB im überprüften Zeitraum Wirtschaftsforschungsinstituten Basisfinanzierungen in Höhe von rd. 17,02 Mio. EUR zur Verfügung. Die jährlichen Mittelzuwendungen der OeNB an diese Wirtschaftsforschungsinstitute lagen zwischen rd. 3,23 Mio. EUR (2012, 2013) und rd. 3,58 Mio. EUR (2009, 2010).

32.2 Der RH stellte fest, dass im Jahr 2009 Wirtschaftsforschungsinstitute Basisfinanzierungen in Höhe von rd. 3,58 Mio. EUR im Rahmen des originären Jubiläumsfonds erhielten. Der RH kritisierte, dass für die Jahre 2010 bis 2013 Zuwendungen an diese Wirtschaftsforschungsinstitute in Höhe von rd. 13,44 Mio. EUR nicht mehr aus den Mitteln des originären Jubi-

läumsfonds stammten, sondern von der OeNB aufwandswirksam über die Gewinn- und Verlustrechnung verbucht wurden. Dadurch kam es zu einer Verminderung der Gewinnabfuhr an den Bund.

Der RH empfahl der OeNB, die Basisfinanzierungen von Wirtschaftsforschungsinstituten zu evaluieren und diese künftig nicht über den Aufwand der OeNB, sondern entweder aus dem Bilanzgewinn oder wie bis 2009 über den originären Jubiläumsfonds zu leisten, um dadurch die Gewinnabfuhr an den Bund nicht zu schmälern.

- 32.3** *Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie als Zentralbank der Republik Österreich eine besondere Verantwortung für Wissenschaft und Forschung habe und sich – gemäß Beschluss des Direktoriums vom 11. Mai 2012 sowie vom Generalrat vom 21. Mai 2012 und der Generalversammlung vom 24. Mai 2012 – explizit zur Förderung von bedeutenden Wirtschaftsforschungsinstitutionen und wirtschaftspolitischen Bildungseinrichtungen in Österreich bekenne.*

Die effektive Förderung von Wissenschaft und Forschung erfordere eine kontinuierliche und nachhaltige Unterstützung, um Planungssicherheit für mittelfristige Forschungsprojekte und (mehrjährige) Ausbildungsprogramme zu gewährleisten. Dies gelte umso mehr, als der Betrieb dieser Experten-Institutionen v.a. durch kurz- und mittelfristig schwer steuerbare Personal- und Betriebskosten (Miete, etc.) gekennzeichnet sei.

Aus diesen grundsätzlichen Überlegungen und dem substanziellen und direkten fachlichen Interesse der OeNB an der Arbeit der Wirtschaftsforschungsinstitute sei eine mittelfristig kontinuierliche Basisfinanzierung der Wirtschaftsforschungsinstitute erforderlich. Solch eine kontinuierliche Basisfinanzierung sei jedoch nur dann gegeben, wenn diese aus dem Aufwand der OeNB erfolge. Eine Finanzierung aus dem Bilanzgewinn oder aus Erträgen des originären Jubiläumsfonds könne diese Kontinuität nicht gewährleisten, da die Erträge bzw. der Gewinn jeder Zentralbank naturgemäß stark schwanken könnten, da alle Zentralbanken – und damit auch die OeNB – vorwiegend geldpolitische und volkswirtschaftliche Zielsetzungen zu verfolgen hätten. Somit könne und werde es Jahre geben, in welchen die Ertragslage der OeNB nicht ausreiche, um die Basisfinanzierung der Wirtschaftsforschungsinstitute sicherzustellen.

- 32.4** Der RH wies darauf hin, dass die Förderung von Wirtschaftsforschungsinstituten keine Kernaufgabe der OeNB darstellte. Durch die Reduzierung der Gewinnabfuhr an den Bund wäre die Herkunft der Mittelzu-

wendungen an die Wirtschaftsforschungsinstitute zu einem Großteil dem Bund zuzurechnen (siehe auch TZ 20 und 23).

Pensionsreserve der OeNB

Entwicklung der Pensionsreserve

33.1 (1) Für jene Mitarbeiter, die bis zum 30. April 1998 in die OeNB eingetreten waren³⁷, hatte die OeNB in einem auf Direktzusagen basierendem Pensionssystem die volle Pensionsverpflichtung übernommen.³⁸ Zur Sicherstellung der Pensionsansprüche aus dieser Verpflichtung hatte die OeNB gemäß NBG eine Pensionsreserve zu dotieren. Die ab dem 1. Mai 1998 neu eingetretenen Mitarbeiter gehörten dem ASVG-Pensionssystem an. Somit war der Personenkreis, für den die Pensionsreserve gebildet werden musste, auf die bis zu diesem Zeitpunkt aufgenommenen Mitarbeiter beschränkt und erfuhr danach keine Erweiterung mehr. Die Anzahl der Anspruchsberechtigten der OeNB belief sich Ende 2013 auf 1.310 Pensionisten und 554 aktive Mitarbeiter (das sind rd. 43 % des Gesamtmitarbeiterstandes). Zum 31. Dezember 2013 wies die Pensionsreserve einen Stand von 1,90 Mrd. EUR auf.

(2) Die Mittel der Pensionsreserve waren veranlagt. Ende 2013 belief sich die Gesamtveranlagung auf eine Höhe von rd. 1,88 Mrd. EUR. Davon waren rd. 84 % in Wertpapieren veranlagt und rd. 16 % in der IG Immobilien Invest GmbH (IG), einer 100 %-Beteiligung der OeNB, die der Pensionsreserve gewidmet war.³⁹ Die OeNB wies die Veranlagung der Pensionsreserve im Jahresabschluss gesondert aus und führte und bewertete sie in einem eigenen Buchungskreis (zu Veranlagung der Pensionsreserve siehe auch TZ 40 bis 46).

(3) Grundsätzlich waren die Erträge aus der Veranlagung der Pensionsreserve gemäß § 69 Abs. 1 Z 2 NBG der Pensionsreserve zuzuführen und nicht über die Gewinn- und Verlustrechnung zu erfassen. Im Bedarfsfall waren weiters bis zu 10 % des geschäftlichen Ergebnisses⁴⁰ der OeNB (nach Körperschaftsteuer) der Pensionsreserve zuzuführen, wobei diese Zuwendungen einzustellen waren, wenn die Pensions-

³⁷ Diese Mitarbeiter unterliegen den Dienstbestimmungen I bzw. II.

³⁸ siehe dazu RH-Bericht „Pensionsrecht der Bediensteten der Oesterreichischen Nationalbank“ (Reihe Bund 2014/6)

³⁹ Der Unternehmensgegenstand der IG Immobilien Invest GmbH ist der Erwerb und die Wiederveräußerung von bebauten und unbebauten Liegenschaften und deren Vermittlung, die Verwaltung und Vermietung von Gebäuden und die Beteiligung an anderen, gleichen oder ähnlichen Zwecken dienenden Unternehmungen, ausgenommen Bankgeschäfte. Die Gründung der IG im Jahr 1990 als 100 %ige Tochtergesellschaft der OeNB erfolgte gemäß den Generalrats Erläuterungen, um zu einer weitergehenden Streuung die Veranlagung der Pensionsreserve auch auf Immobilien auszudehnen.

⁴⁰ Geschäftliches Ergebnis gemäß § 67 NBG unter Beachtung von § 69 Abs. 1 NBG



Pensionsreserve der OeNB

BMF

OeNB – Gold- und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

reserve jenen Betrag erreichte, der dem nach versicherungsmathematischer Berechnung ermittelten Deckungskapital entsprach⁴¹ (zur Deckung der Pensionsreserve siehe nachfolgende TZ 35). Demnach konnten im Fall einer Unterdeckung Erträge aus der Veranlagung der Pensionsreserve und ein Zuschuss von 10 % des versteuerten Ergebnisses der OeNB der Pensionsreserve zugeführt werden.

Bei Unterdeckung der Pensionsreserve war diese – verteilt auf zehn Jahre – aus den Veranlagungserträgen der Pensionsreserve abzubauen. Danach allenfalls verbleibende Veranlagungserträge verwendete die OeNB zur (teilweisen) Deckung der jährlichen Pensionsaufwendungen, für die die OeNB die volle Pensionsverpflichtung übernommen hatte.

(4) Nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der Pensionsreserve und die Zuführungen aus dem Jahresgewinn der OeNB in den Jahren 2009 bis 2013:

Tabelle 16: Entwicklung der Pensionsreserve der OeNB						
	2009	2010	2011	2012	2013	Summe
	in Mio. EUR					
Pensionsreserve (per Jahresende)	1.842,95	1.844,36	1.845,80	1.869,68	1.897,11	–
Zuführung zur Pensionsreserve	27,36	1,41	1,44	23,89	27,42	81,52
darin enthalten 10 % Zuführung gemäß § 69 Abs. 2 NBG	23,82	–	–	–	22,37	46,19
darin enthalten Zuführungen zur Abdeckung eines Zehntels der Deckungslücke	1,34	–	–	–	4,37	5,71
darin enthalten Zuführung nach Deckung Pensionsaufwendungen	0,69	–	–	22,45	–	23,14
darin enthalten Zuführung Pensionsbeiträge ¹	1,51	1,41	1,44	1,44	0,68	6,48

¹ von Dienstnehmern der OeNB geleistete Pensionsbeiträge, die der Pensionsreserve zuzurechnen waren
Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Die Pensionsreserve der OeNB stieg in den Jahren 2009 bis 2013 von 1,84 Mrd. EUR auf 1,90 Mrd. EUR um rd. 3 % leicht an. In diesem Zeitraum führte die OeNB der Pensionsreserve insgesamt 81,52 Mio. EUR zu. Davon betrafen 46,19 Mio. EUR sowie weitere 5,71 Mio. EUR Zuführungen der OeNB, da die Pensionsreserve in den Jahren 2009 und 2013 unterdeckt war. In den Jahren 2009 und 2012 verblieben aus den Veranlagungserträgen nach Deckung der in diesem Jahr anfallenden

⁴¹ § 69 Abs. 2 NBG i.d.g.F.

Pensionsreserve der OeNB

Pensionsaufwendungen insgesamt 23,14 Mio. EUR, welche die OeNB ebenfalls der Pensionsreserve zuführte (zur Deckung der Pensionsaufwendungen durch Veranlagungserträge siehe TZ 34).

- 33.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die OeNB in den Jahren 2009 und 2013 insgesamt 46,19 Mio. EUR aus ihrem geschäftlichen Ergebnis (nach Körperschaftsteuer) der Pensionsreserve zuführen musste, da die Erträge aus der Veranlagung in diesen Jahren nicht ausreichten, um die Pensionsreserve in einem versicherungsmathematisch erforderlichen Ausmaß aufzubauen.
- 33.3** *Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die erbrachten Zuführungen aus dem Geschäftlichen Ergebnis gemäß den limitierenden gesetzlichen Bestimmungen in § 69 Abs. 2 NBG vorgenommen worden seien. Die Veranlagungserträge der Pensionsreserve dienten in erster Linie zur Deckung der Zahlungen der Pensionsleistungen, erst darüber hinausgehende Erträge würden der Pensionsreserve zugeführt.*
- 34.1** Die nachstehende Tabelle zeigt die Pensionsaufwendungen der OeNB für die Jahre 2009 bis 2013 und deren Abdeckung aus Veranlagungserträgen der Pensionsreserve:

Tabelle 17: Pensionsaufwendungen der OeNB und deren Deckung						
	2009	2010	2011	2012	2013	Summe
	in Mio. EUR					
Veranlagungsergebnis Pensionsreserve	107,60	73,34	25,53	136,32	11,96	354,75
jährliche Pensionsaufwendungen	105,57	107,30	110,46	113,87	114,95	552,15
Abdeckung aus Veranlagungserträgen der Pensionsreserve	- 105,57	- 73,34	- 25,53	- 113,87	- 7,59	- 325,90
Pensionsaufwendungen netto	0,00	33,97	84,94	0,00	107,36	226,27

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Die Erträge aus der Veranlagung der Pensionsreserve schwankten – je nach Marktlage und Erreichen der Veranlagungsziele – zwischen 11,96 Mio. EUR (2013) und 136,32 Mio. EUR (2012). Die Pensionsaufwendungen der OeNB, die sich in den Jahren 2009 bis 2013 zwischen rd. 105,57 Mio. EUR und rd. 114,95 Mio. EUR bewegten, konnten in diesem Zeitraum nur in den Jahren 2009 und 2012 vollständig durch Erträge aus der Veranlagung der Pensionsreserve abgedeckt werden. In den Jahren 2010, 2011 und 2013 erfolgte lediglich eine teilweise



Pensionsreserve der OeNB



**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

Abdeckung. Der verbleibende Pensionsaufwand in der Höhe von insgesamt 226,27 Mio. EUR wurde als Aufwand in der Gewinn- und Verlustrechnung der OeNB verrechnet.

34.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Veranlagungserträge nur in den Jahren 2009 und 2012 ausreichten, um die aus dem Pensionssystem jährlich entstehenden Pensionsaufwendungen abzudecken. In den Jahren 2010, 2011 und 2013 erfolgte nur eine teilweise Abdeckung, so dass die OeNB insgesamt 226,27 Mio. EUR aus ihrem Aufwand – und somit gewinnmindernd – abdecken musste. Somit verringerte sich die Basis für den 90 %igen Gewinnanteil des Bundes gemäß § 69 Abs. 3 NBG um 215,89 Mio. EUR.⁴²

34.3 *Die OeNB hielt in ihrer Stellungnahme ergänzend fest, dass in den Jahren 2009 und 2012 die Veranlagungserträge der Pensionsreserve ausreichten, um die Pensionszahlungen vollständig zu decken. Die Aussage, wonach sich die Basis für den 90 %igen Gewinnanteil des Bundes um 215,89 Mio. EUR verringerte, sei für sie nicht nachvollziehbar, da ein Mehr an Geschäftlichem Ergebnis der Gewinnverwendung zu unterwerfen wäre. Unter der Annahme, dass keine Zuführung gemäß § 69 Abs. 2 NBG notwendig sei, um eine allfällige Unterdeckung (Deckungslücke) zu schließen, würde sich aus dem über die Gewinn- und Verlustrechnung errechneten Pensionsaufwand eine reduzierte Basis für die Berechnung des Gewinnanteils des Bundes in Höhe von 169,7 Mio. EUR ergeben.*

34.4 Der RH entgegnete, dass die Veranlagungsergebnisse in den Jahren 2010, 2011 und 2013 nicht ausgereicht hatten, um die laufenden Pensionszahlungen zu decken und damit in diesen Jahren auch keine Zuführung zur Pensionsreserve aus den Veranlagungsergebnissen möglich war. Dadurch verringerte sich die Basis für die Berechnung des Gewinnanteils des Bundes einerseits aus der Abdeckung der laufenden Pensionszahlungen um 169,7 Mio. EUR und andererseits erforderte die Schließung der Deckungslücke eine Zuführung von 46,19 Mio. EUR (gemäß § 69 Abs. 2 NBG). Gesamthaft reichten die aus der Veranlagung der Pensionsreserve erzielten Erträge nicht aus. Somit verringerte sich die Basis für die Berechnung des Gewinnanteils des Bundes um 215,89 Mio. EUR.

Deckung der
Pensionsreserve

35.1 (1) Zum Ende jeden Jahres ermittelte ein Versicherungsmathematiker jenes Kapital, das zur Sicherstellung der Pensionsansprüche notwen-

⁴² 226,27 Mio. EUR Pensionsaufwendungen – 25 % Körperschaftsteuer (56,57 Mio. EUR) = 169,70 Mio. EUR + 46,19 Mio. EUR Zuführungen in der Höhe von 10 % des Jahresgewinns (siehe TZ 33) = 215,89 Mio. EUR

Pensionsreserve der OeNB

dig war (Deckungskapital). Grundsätzlich sollten sich die Pensionsreserve und das versicherungsmathematische Deckungskapital entsprechen und somit eine Deckung der künftigen Pensionsansprüche vorliegen. Überstieg das Deckungskapital zum Stichtag den Stand der Pensionsreserve, bestand aus versicherungsmathematischer Sicht eine Unterdeckung der Pensionsreserve (Deckungslücke), im umgekehrten Fall konnte von einer gedeckten Pensionsreserve ausgegangen werden. Ende 2013 wies dieses notwendige versicherungsmathematische Deckungskapital einen Stand von rd. 2,17 Mrd. EUR auf.

Folgende Faktoren trugen grundsätzlich zu einer Erhöhung des Deckungskapitals bei:

- eine gestiegene Lebenserwartung (statistische Messung anhand von Sterbetafeln),
- ein zum Vorjahr sinkender Rechnungszinsfuß,
- (jährlich) vorgenommene Bezugs- und Pensionsvalorisierungen,
- Ernennungen in eine höhere Dienstklasse bzw. außerordentliche Vorrückungen von aktiven Dienstnehmern.

(2) Die nachstehende Tabelle zeigt die Berechnung zur Deckung der Pensionsreserve der OeNB:



Pensionsreserve der OeNB

OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

Tabelle 18: Deckung der Pensionsreserve

	2009	2010	2011	2012	2013
	in Mio. EUR				
Pensionsreserve	1.842,95	1.844,36	1.845,80	1.869,68	1.897,11
Wertzuwächse von Veranlagungswerten ¹	+ 31,11	+ 37,06	+ 36,56	+ 28,75	+ 26,02
Basis zur Deckungsermittlung	1.874,06	1.881,42	1.882,35	1.898,44	1.923,13
Notwendiges versicherungsmathematisches Deckungskapital	- 2.020,94	- 2.000,85	- 2.033,35	- 2.085,31	- 2.166,73
Unterdeckung vor Einbeziehung stiller Reserven IG	- 146,87	- 119,42	- 151,00	- 186,87	- 243,60
Einbeziehung stiller Reserven IG ²	+ 113,22	+ 140,15	+ 174,80	+ 186,87	+ 204,28
Überdeckung/Unterdeckung Pensionsreserve	- 33,66	+ 20,73	+ 23,80	+ 0,00	- 39,32

¹ Diese stellen den Stand der Neubewertungskonten „Pensionsreserve“ per Jahresende dar; sie enthalten die buchmäßigen Bewertungsgewinne von Wertpapieren und Beteiligungen, die der Pensionsreserve zuzurechnen sind.

² Die OeNB zog seit dem Jahr 2009 — in Abstimmung mit dem jeweiligen Wirtschaftsprüfer — die stillen Reserven der IG zur Verringerung der Deckungslücke der Pensionsreserve heran. Die stillen Reserven ergaben sich aus dem Unterschiedsbetrag der Verkehrswerte der Liegenschaften mit den Buchwerten zum Ende jeden Jahres. Dabei berücksichtigte die OeNB sowohl einen Sicherheitsabschlag von 10 % der Verkehrswerte der Liegenschaften als auch einen Risikoabschlag für ihre Beteiligung an der IG.

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Das vom Versicherungsmathematiker festgestellte notwendige Deckungskapital stieg zwischen 2009 und 2013 von rd. 2,02 Mrd. EUR um 145,79 Mio. EUR (7,21 %) auf rd. 2,17 Mrd. EUR. Nach Einbeziehung der stillen Reserven der – der Pensionsreserve gewidmeten – IG verblieb im Jahr 2009 eine Deckungslücke in Höhe von 33,66 Mio. EUR und im Jahr 2013 eine Deckungslücke in Höhe von 39,32 Mio. EUR. Die OeNB wies diese Unterdeckung der Pensionsreserve im jeweiligen Jahresabschluss als Eventualverpflichtung aus.

(3) Im Jahr 2008 war die Unterdeckung der Pensionsreserve mit rd. 293 Mio. EUR sprunghaft angestiegen. Als Ursache der Erhöhung des Deckungskapitals identifizierte die OeNB die im Jahr 2008 vom Versicherungsmathematiker neu anzuwendenden Sterbetafeln⁴³, die eine allgemein gestiegene Lebenserwartung widerspiegeln (Auswirkung auf die Erhöhung des Deckungskapitals: rd. 22 Mio. EUR) und eine Reduktion des vom Versicherungsmathematiker zur Anwendung gebrachten Rechnungszinssatzes (Auswirkung auf die Erhöhung des Deckungskapitals: rd. 174 Mio. EUR).

⁴³ AVÖ 2008–P Rechnungsgrundlagen für die Pensionsversicherung – Pagler & Pagler

Pensionsreserve der OeNB

Das Direktorium der OeNB reagierte im Jahr 2009 – in Abstimmung mit den Wirtschaftsprüfern – auf diese Deckungslücke in Höhe von rd. 293 Mio. EUR mit einer Umstellung der Berechnungsmethode für das Deckungskapital für aktive Dienstnehmer von der Barwertmethode auf die Teilwertmethode⁴⁴; dadurch sank das versicherungsmathematische Kapital und damit auch die Unterdeckung um rd. 136 Mio. EUR. Weiters reagierte die OeNB durch die Einbeziehung von stillen Reserven der Liegenschaften der IG. Dadurch erreichte sie im Jahr 2009 eine weitere Reduktion der Deckungslücke um rd. 113 Mio. EUR auf rd. 34 Mio. EUR.

(4) Der vom Versicherungsmathematiker festgestellte Rechnungszinsfuß zur Berechnung des Deckungskapitals lag in den Jahren 2009 bis 2012 bei 3,25 %. Der Versicherungsmathematiker bezog sich bei der Ermittlung des Rechnungszinsfußes neben Ertragsprognosen in Bezug auf die Veranlagung der Pensionsreserve u.a. auch auf ein Fachgutachten⁴⁵, das bei der unternehmensrechtlichen Bewertung von Pensionsverpflichtungen die Wahl des Rechnungszinsfußes innerhalb einer Bandbreite von 3,00 % bis 4,00 % vorsah. Im Jahr 2013 lag eine geplante Aktualisierung dieses Fachgutachtens im Entwurf vor, welcher veränderte Vorgaben zur Ermittlung des Rechnungszinsfußes enthielt.

Das Direktorium der OeNB beschloss am 11. Dezember 2013 – in Abstimmung mit dem Versicherungsmathematiker – die Vorgaben des im Entwurfsstadium befindlichen Fachgutachtens zu übernehmen und die Reduktion von 3,25 % auf den ermittelten Rechnungszinsfuß von 2,83 % für den Jahresabschluss 2013 in einem Ausmaß von 60 % zu berücksichtigen.⁴⁶ Der für die Bewertung des Deckungskapitals herangezogene Rechnungszinsfuß für das Jahr 2013 betrug demnach rd. 3,00 %. Die Reduktion des Rechnungszinsfußes von 3,25 % (2012) auf rd. 3,00 % (2013) erhöhte das erforderliche Deckungskapital um rd. 68 Mio. EUR. Bei einer vollständigen Berücksichtigung des ermittelten Rechnungszinsfußes von 2,83 % wäre das notwendige Deckungskapital um rd. 116 Mio. EUR angestiegen.

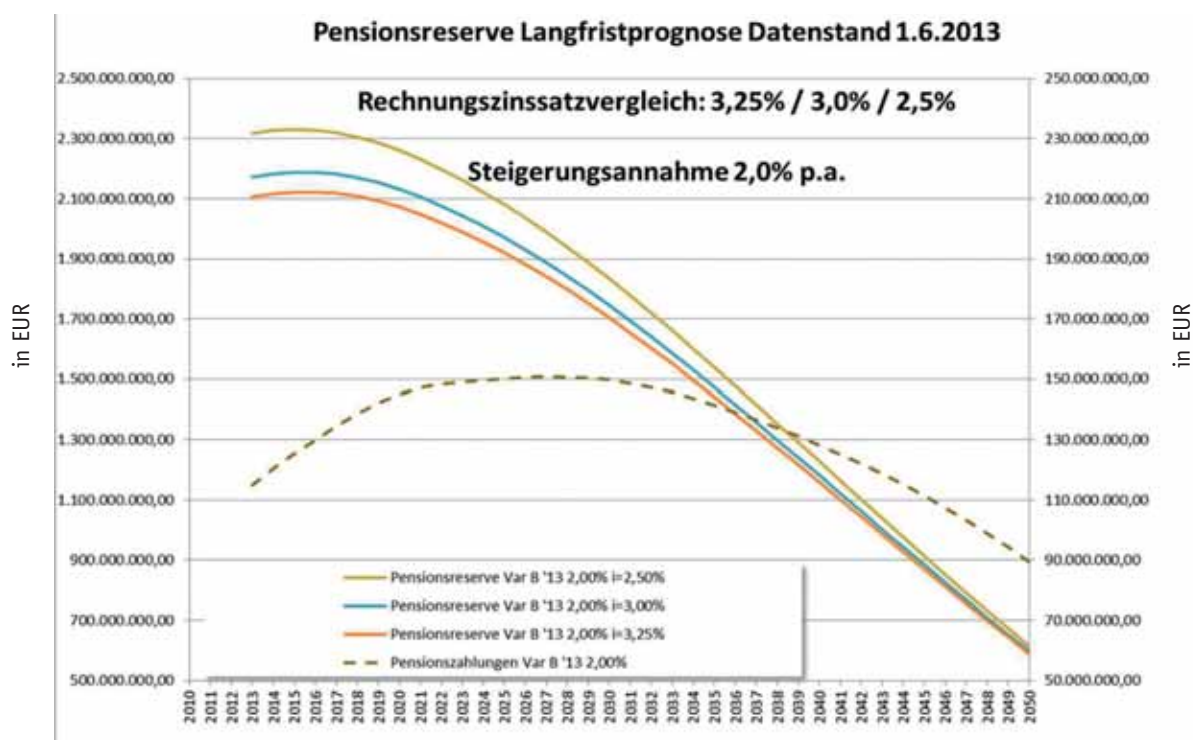
⁴⁴ Die Teilwertmethode berücksichtigt bei der Berechnung des versicherungsmathematischen Deckungskapitals für die aktiven Dienstnehmer den Gesamtaufwand der Verpflichtung und verteilt diesen gleichmäßig über den gesamten Zeitraum vom Finanzierungsbeginn bis zum kalkulatorischen Pensionsalter. Dadurch sinkt das versicherungsmathematische Deckungskapital zum Berechnungszeitpunkt, künftig resultieren demgegenüber bis zum jeweiligen Pensionsantritt höhere jährliche Dotierungen, wobei das Höchstausmaß des nach der Barwertmethode berechneten Deckungskapitals nie überschritten wird.

⁴⁵ Fachgutachten KFS/RL3 des Fachsenates für Unternehmensrecht und Revision des Instituts für Betriebswirtschaft, Steuerrecht und Organisation der Kammer der Wirtschaftstreuhänder (Stand 2004)

⁴⁶ $(3,25 - 2,83) \times 60 \% = \text{rd. } 0,25$. Die 3,25 % wurden somit um 0,25 Prozentpunkte auf rd. 3 % reduziert.

(5) Nachstehende Grafik der OeNB zeigt die langfristig prognostizierte Entwicklung der Pensionsreserve in drei Modellen (Rechnungszinsfuß 3,25 %, 3,00 % und 2,50 %) unter der Annahme einer jährlichen Bezugs- und Pensionsvalorisierung von 2 % per Stichtag 1. Juni 2013:

Abbildung 1: Langfristprognose Pensionsreserve



Quelle: OeNB

Die Langfristprognose der OeNB zeigte, dass der Abschmelzprozess⁴⁷ der Pensionsreserve aus der Sicht per 1. Juni 2013 – je nach Rechnungszinsfuß – in den Jahren 2017 bzw. 2018 beginnen sollte. Ab diesem Zeitpunkt sollten die Substanz der Pensionsreserve und deren jährliche Erträge ausreichen, um die Pensionen bis zum Auslaufen des Pensionssystems ohne weitere Zuschüsse der OeNB abzudecken.

Aus der Langfristprognose war auch ersichtlich, dass das erforderliche Deckungskapital der Pensionsreserve – bei einem angenommenen Rechnungszinsfuß von 2,5 % – bis zum Jahr 2016 auf über 2,30 Mrd. EUR ansteigen könnte (Stand 2013: rd. 2,17 Mrd. EUR).

⁴⁷ Der Abschmelzprozess beginnt, wenn die Pensionsreserve so weit aufgebaut ist, dass sämtliche künftig anfallenden Pensionen bis zum Auslaufen des Pensionssystems aus der Substanz der Pensionsreserve bzw. aus den Erträgen aus der Veranlagung der Pensionsreserve geleistet werden können.

Pensionsreserve der OeNB

Die Langfristprognose zeigte weiters auch einen starken Anstieg der Pensionsleistungen der OeNB in den kommenden Jahren (bis 2023) auf bis zu rd. 150 Mio. EUR pro Jahr (2013: rd. 115 Mio. EUR).

(6) Der RH hatte in seinem Bericht Reihe Bund 2014/6 Empfehlungen zur Reform der OeNB-Pensionsbestimmungen abgegeben. Die Umsetzung dieser Empfehlungen hätte Auswirkungen auf die künftigen Pensionsansprüche und somit auf das notwendige Deckungskapital der Pensionsreserve.

(7) Zur Zeit der Gebarungüberprüfung durch den RH bereiteten sowohl die OeNB als auch der Nationalrat Maßnahmen zur Begrenzung von Pensionen der OeNB vor. Die OeNB erarbeitete intern Vorschläge zu einer Reform der Pensionen der Dienstbestimmungen (DB) I und II (siehe auch TZ 47). Am 12. Juni 2014 beschloss der Nationalrat das Sonderpensionenbegrenzungsgesetz. Nach diesem Entwurf waren u.a. von Bediensteten und Pensionisten der OeNB, die den DB I und II unterlagen, Pensionsversicherungsbeiträge an die OeNB zu leisten. Nach Angaben der OeNB lagen zum Zeitpunkt des Beschlusses noch keine Berechnungen über finanzielle Auswirkungen des Gesetzes vor. Diese könnten erst nach rechtlicher Evaluierung erfolgen bzw. beauftragt werden.

35.2 Der RH hielt fest, dass sich im Jahr 2008 – bedingt durch ein Ansteigen der Lebenserwartung und eine erforderliche Absenkung des Rechnungszinsfußes – eine Unterdeckung in der Pensionsreserve im Ausmaß von rd. 293 Mio. EUR ergeben hatte. Die OeNB reagierte darauf – in Absprache mit den Wirtschaftsprüfern – mit einem Methodenwechsel bei der Berechnung des Deckungskapitals bzw. der Einbeziehung der stillen Reserven der IG. Damit reduzierte sie im Jahr 2009 die Deckungslücke auf rd. 34 Mio. EUR.

Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass die OeNB die Deckungslücke nicht nachhaltig sanieren konnte, sondern dass es sich dabei um eine einmalige Umstellung (Änderung der Berechnungsmethode für das Deckungskapital, Einbeziehung von stillen Reserven der Liegenschaften der IG) handelte, die nicht geeignet war, die Ursachen, die zu der Entstehung der Deckungslücke führten – wie z.B. eine höhere Lebenserwartung oder ein sinkender Rechnungszinsfuß infolge einer andauernden Niedrigzinsphase – nachhaltig zu kompensieren. Dies zeigte sich auch dadurch, dass nach einer Überdeckung der Pensionsreserve in den Jahren 2010 (rd. 21 Mio. EUR) und 2011 (rd. 24 Mio. EUR) bzw. einer Deckung im Jahr 2012 die Unterdeckung im Jahr 2013 neuerlich 39,32 Mio. EUR betrug. Bei voller Berücksichtigung des vom Versicherungsmathematiker ermittelten Rechnungszinsfußes von 2,83 % (statt



Pensionsreserve der OeNB

BMF

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

3 %) wäre die Deckungslücke im Jahr 2013 um weitere 48 Mio. EUR⁴⁸ auf rd. 87 Mio. EUR (statt rd. 39 Mio. EUR) angestiegen.

Der RH hielt weiters fest, dass die Langfristprognose der OeNB basierend auf einem Rechnungszinsfuß von 2,5 % bis 2016 von einem Anstieg des Deckungskapitals auf rd. 2,30 Mrd. EUR ausging. Dies würde – gemessen am derzeitigen Deckungskapital (2013: 2,17 Mrd. EUR) – eine Erhöhung der Deckungslücke um weitere 133 Mio. EUR bedeuten.

Der RH wiederholte seine Empfehlungen aus dem Bericht „Pensionsrecht der Bediensteten der Oesterreichischen Nationalbank“ (Reihe Bund 2014/6) und empfahl der OeNB, die Effekte aus der Anwendung des Sonderpensionenbegrenzungsgesetzes und jene aus der Umsetzung der Empfehlungen des RH zur Reform der OeNB-Pensionsbestimmungen in ihre bestehende Prognoserechnung zur Deckung der Pensionsreserve einzubeziehen und die daraus gewonnenen Ergebnisse und Erkenntnisse zu bewerten. Bei Vorliegen einer weiterhin bestehenden Unterdeckung der Pensionsreserve wären Maßnahmen auszuarbeiten, um diese Deckungslücke nachhaltig zu vermindern.

Der RH hielt fest, dass die Langfristprognose der OeNB einen starken Anstieg der Pensionsleistungen in den Jahren bis 2023 (Anstieg von derzeit 115 Mio. EUR auf bis rd. 150 Mio. EUR pro Jahr) anzeigte. Der RH wies darauf hin, dass nicht nur Ernennungen in eine höhere Dienstklasse, sondern auch außerordentliche Vorrückungen von aktiven, dem Pensionssystem unterliegenden Dienstnehmern grundsätzlich zu einer Erhöhung des notwendigen Deckungskapitals beitragen (zu außerordentlichen Vorrückungen siehe TZ 81).

Der RH stellte fest, dass die OeNB bei der Ermittlung des Deckungskapitals die Wertzuwächse von Veranlagungswerten – und somit auch die buchmäßigen Bewertungsgewinne von Wertpapieren, die der Pensionsreserve gewidmet waren – zur Deckungsermittlung hinzurechnete. Nach Ansicht des RH kann es bei einem – wie von der OeNB geplanten – weiteren Aufbau des Held-to-Maturity-Bestandes (HTM-Bestand) durch Wertpapiere, die bis zur Endfälligkeit im Bestand gehalten werden und damit zu einer Ertragsverstetigung des Gesamtportfolios beitragen sollen, zu einer Verringerung der Position Wertzuwächse von Veranlagungswerten kommen (zum HTM-Bestand siehe TZ 43). Der RH empfahl der OeNB, in Bezug auf die Errechnung des Deckungserfordernisses der Pensionsreserve zu berücksichtigen, dass sich bei einer weiteren Ausweitung des HTM-Bestandes die buchmäßigen Bewer-

⁴⁸ Effekt bei rd. 3,00 %: 68 Mio. EUR, Effekt bei 2,83 %: 116 Mio. EUR; als Differenz ergeben sich 48 Mio. EUR

Pensionsreserve der OeNB

tungsgewinne von Wertpapieren, die der Pensionsreserve gewidmet waren, anteilig verringern könnten.

- 35.3** (1) Die OeNB hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass durch das Sonderpensionenbegrenzungsgesetz (SpBegrG) erkennbar die Empfehlungen des RH (Reihe Bund 2014/6) aufgegriffen und ein Bündel von gesetzlichen Maßnahmen erlassen worden sei, mit denen in weitreichender Weise u.a. in die Pensionsansprüche der OeNB-Bediensteten eingegriffen worden sei. Zudem seien etwa durch die Einführung hoher Pensionsversicherungsbeiträge, die Verschreibung hoher Pensionsbeiträge, die jeweils der Pensionsreserve zufließen, sowie durch die geänderte Pensionsvalorisierung und den späteren Pensionsantritt Maßnahmen zur Entlastung der Pensionsreserve geschaffen worden.

Zudem habe die OeNB durch die interne Pensionsreform im Frühjahr 2014 – aufbauend auf den Empfehlungen des RH (Reihe Bund 2014/6) – ebenfalls Reformmaßnahmen getroffen, die u.a. zu einer längeren Dienstzeit und zur Anhebung des Pensionsbeitrages und damit ebenfalls zur Entlastung der Pensionsreserve geführt hätten. Diese internen Reformmaßnahmen seien jedoch – wie bekannt – durch das SpBegrG überlagert und verschärft worden. Die konkreten Auswirkungen des SpBegrG samt OeNB-interner Pensionsrechtsreform auf die Pensionsreserve würden derzeit evaluiert und bei der Erstellung des Jahresabschlusses 2014 erstmals gebührend berücksichtigt werden.

Der Pensionsreserve seien gemäß § 69 Abs. 2 NBG bis zu 10 % aus dem gemäß Abs. 1 ermittelten Bilanzgewinn zuzuführen. Wenn die Pensionsreserve einen Betrag erreicht habe, der dem zur Sicherstellung der Pensionsansprüche der Dienstnehmer der Oesterreichischen Nationalbank nach versicherungsmathematischer Berechnung erforderlichen Deckungskapital entspreche, seien weitere Zuwendungen einzustellen. Aus dieser gesetzlichen Regelung gehe hervor, dass – aufgrund der Limitierung der Zuführungsmöglichkeit zur Pensionsreserve – das Bestehen einer Unterdeckung strukturell vorgesehen sei.

Die OeNB hielt weiters fest, dass die versicherungsmathematischen Parameter wie z.B. Lebenserwartung und Rechnungszinsfuß objektiv festzulegen seien. Aufgrund der gesetzlichen Einschränkungen könnten daraus resultierende erhöhende Auswirkungen auf die Pensionsreserve nicht durch die OeNB kompensiert werden.

- (2) Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme weiters mit, dass aus dem Anstieg des Deckungskapitals von 2,17 Mrd. EUR (2013) auf 2,30 Mrd. EUR (2016) nicht per se geschlossen werden könne, dass sich dadurch die Unterdeckung um 133 Mio. EUR erhöhe, da die Ent-

wicklung der bilanzierten Pensionsreserve dabei nicht berücksichtigt worden sei.

(3) Laut Stellungnahme der OeNB würden allfällige Neubewertungskonten ohnehin bereits jetzt bei der Berechnung allfälliger Deckungslücken berücksichtigt.

(4) Der vom RH dargestellte Anstieg der Deckungslücke durch den Methodenwechsel bei voller Berücksichtigung des vom Versicherungsmathematiker ermittelten Rechnungszinsfußes von 2,83 % im Jahr 2013 um weitere 48 Mio. EUR auf rd. 87 Mio. EUR sei aufgrund von Schätzwerten erfolgt. Tatsächlich sei die Deckungslücke zum Stand 2013 von 46 Mio. EUR auf 85 Mio. EUR angestiegen.

35.4 (1) Bezugnehmend auf eine Veränderung des versicherungsmathematisch erforderlichen Deckungskapitals teilte der RH das Argument, dass bei einem Anstieg der Deckungslücke, der absolut gesehen über der sich aus § 69 Abs. 2 NBG ergebenden Zuführungsmöglichkeit lag, eine Unterdeckung der Pensionsreserve nicht auszuschließen war. Aus diesem Grund sah es der RH jedoch als unabdinglich für die OeNB, andere Maßnahmen als die Zuführung aus dem laufenden Gewinn zu setzen, um eine bestehende Deckungslücke zu verringern. Dies insbesondere auch aufgrund der prognostizierten steigenden Pensionsaufwendungen, die – sofern nicht aus Erträgen der Veranlagung der Pensionsreserve gedeckt – auch künftig einen laufenden Aufwand darstellen würden, der wiederum zu einer Reduktion des Gewinnes nach Steuern und somit der Bemessungsgrundlage für Zuführungen gemäß § 69 Abs. 2 NBG führen könnte.

(2) Hinsichtlich eines Ansteigens des Deckungskapitals verblieb der RH bei seiner Feststellung, dass ein solcher auf rd. 2,30 Mrd. EUR im Jahr 2016 – gemessen am (derzeitigen) Deckungskapital per Ende 2013 (2,17 Mrd. EUR) – eine Erhöhung der Deckungslücke um weitere 133 Mio. EUR bedeuten würde.

(3) Bezugnehmend auf die Stellungnahme der OeNB zur Berücksichtigung von Neubewertungskonten wies der RH darauf hin, dass auch weiterhin die Auswirkungen einer Veränderung des HTM-Bestandes auf die buchmäßigen Bewertungsgewinne von Wertpapieren, die der Pensionsreserve gewidmet sind, zu beachten wären.

36.1 (1) Die OeNB zog seit dem Jahr 2009 – in Abstimmung mit dem jeweiligen Wirtschaftsprüfer – die stillen Reserven der IG zur Verringerung der Deckungslücke der Pensionsreserve heran. Die stillen Reserven

Pensionsreserve der OeNB

ergaben sich aus dem Unterschiedsbetrag der Verkehrswerte der Liegenschaften mit den Buchwerten zum Ende jedes Jahres (siehe dazu Tabelle 18). Dabei berücksichtigte die OeNB sowohl einen Sicherheitsabschlag von 10 % der Verkehrswerte der Liegenschaften als auch einen Risikoabschlag für ihre Beteiligung an der IG.⁴⁹

(2) In seinem Management Letter anlässlich der Hauptprüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2011 legte der Wirtschaftsprüfer dar, dass die stillen Reserven 2011 aus dem Unterschiedsbetrag zwischen den Verkehrswerten per Ende 2011 und den Buchwerten per Ende 2010 errechnet wurden, da die aktuellen Buchwerte zum Zeitpunkt der Berechnung der stillen Reserven noch nicht vorlagen. Der Wirtschaftsprüfer sah dies insofern problematisch, als dass dadurch die 2011 getätigten Investitionen in den Verkehrswerten berücksichtigt waren, nicht jedoch in den Buchwerten, wodurch rechnerisch stille Reserven dargestellt wurden, die nicht existierten. Nach Angaben des Wirtschaftsprüfers ergaben sich aufgrund der ausreichenden Höhe der vorhandenen stillen Reserven keine Auswirkungen auf die Deckung der Pensionsreserve. Der Wirtschaftsprüfer regte jedoch an, bei der Berechnung der Buchwerte wesentliche Investitionen zu berücksichtigen, um nicht zu hohe stille Reserven darzustellen.

(3) Im Management Letter für das Jahr 2012 kam der Wirtschaftsprüfer zu derselben Feststellung und veranlasste Korrekturen der Verkehrswertberechnung in der Höhe von rd. 20 Mio. EUR.

(4) Im Jahr 2013 bereinigte die OeNB diese Problematik, indem sie die vorläufigen Investitionen und Abschreibungen sowie die Anlagenabgänge und Umbuchungen 2013 in die Fortschreibung der Buchwerte 2012 einbezog.

36.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die OeNB von ihrem Wirtschaftsprüfer sowohl im Management Letter für das Jahr 2011 als auch für das Jahr 2012 auf ein bestehendes Problem bei der Darstellung zu hoher stillen Reserven der IG hingewiesen wurde und dieses nicht unmittelbar bereinigte. Weiters hielt der RH fest, dass der Wirtschaftsprüfer im Jahr 2012 aus diesem Grund eine Korrektur der stillen Reserven der IG im Ausmaß von 20 Mio. EUR veranlasste. Der RH kritisierte, dass die OeNB erst mit dem Jahresabschluss 2013 diese Problematik bereinigte. Er empfahl – aufgrund der wesentlichen Bedeutung, die der Ermittlung der stillen Reserven bei der Berechnung einer Über- bzw. Unterdeckung der Pensionsreserve zukommt – künftig die stillen Reserven der IG mit besonderer Sorgfalt zu ermitteln.

⁴⁹ Value at Risk Berechnung aus dem Bilanzansatz der Beteiligung

OeNB – Gold- und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

36.3 Laut Stellungnahme der OeNB seien die stillen Reserven der IG bereits in der Vergangenheit mit besonderer Sorgfalt ermittelt worden und würden auch hinkünftig auf diese Art und Weise ermittelt werden.

36.4 Der RH verwies auf die in TZ 36.1 aufgezeigten Probleme bei der Ermittlung bzw. Darstellung der stillen Reserven der IG und verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB und des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung

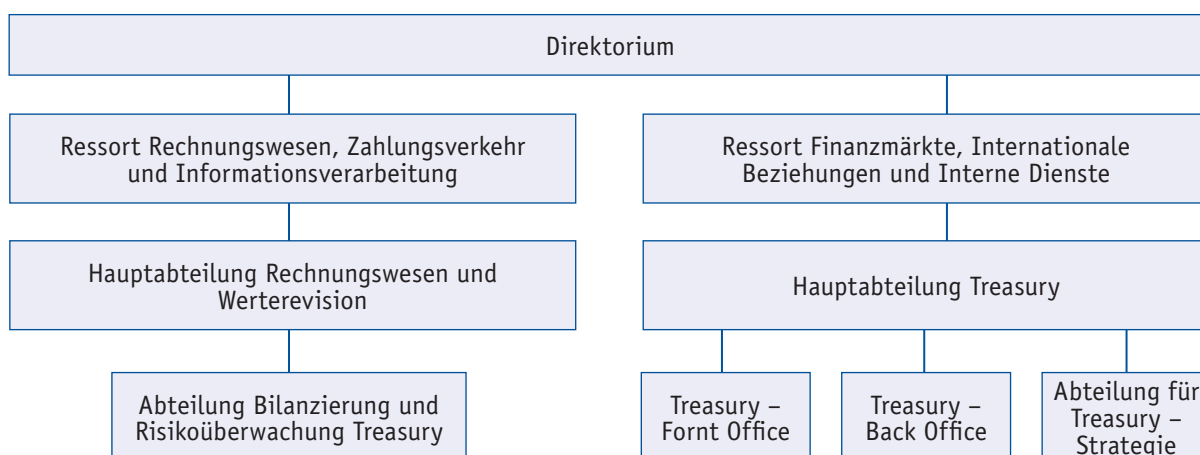
Organisation der
Veranlagungen

Organisation und Zuständigkeiten im Bereich Treasury

37.1 Unter der Führung des Direktoriums⁵⁰ gliederte sich die OeNB in Ressorts, Hauptabteilungen, Abteilungen und Gruppen.

Für die Veranlagung der Mittel der Pensionsreserve, des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung, des originären Jubiläumsfonds sowie für die Goldreserven war das Ressort Finanzmärkte, Internationale Beziehungen und Interne Dienste verantwortlich. Das Ressort Rechnungswesen, Zahlungsverkehr und Informationsverarbeitung übte Kontrollfunktionen hinsichtlich der im Bereich Treasury getätigten Veranlagungen aus. Die mit dem Treasury der OeNB befassten Organisationseinheiten stellten sich Anfang 2014 wie folgt dar:

Abbildung 2: Mit dem Treasury befasste Organisationseinheiten der OeNB



Quelle: OeNB, Stand: Anfang April 2014

Die Hauptabteilung Treasury gehörte zum Ressort Finanzmärkte,

⁵⁰ Laut § 32 Nationalbankgesetz 1984 (BGBl. Nr. 50/1984 i.d.F. BGBl. I Nr. 184/2013) leitete das Direktorium den gesamten Dienstbetrieb und führte die Geschäfte der OeNB.

Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB und des Jubiläumsfonds

Internationale Beziehungen und Interne Dienste. Sie bestand aus drei – räumlich und organisatorisch voneinander getrennten – Abteilungen. Der Abteilung Treasury – Front Office oblag der Handel mit sämtlichen Finanzinstrumenten, in denen die OeNB aktiv tätig war, wie bspw. im Devisen-, Valuten-, Geld-, Wertpapier- und Goldhandel.

Die Abteilung Treasury – Back Office war für ordnungsgemäßes und valutagerechtes Abwickeln, Bearbeiten bzw. Buchen der von der Abteilung Treasury – Front Office getätigten Geschäfte zuständig.

Die Abteilung für Treasury – Strategie erarbeitete Vorgaben zu den in ihrem Ressort getätigten Veranlagungen. Weiters war sie für das laufende Risikomanagement bezüglich der getätigten Veranlagungen verantwortlich. Dazu gehörte die Berechnung und Beurteilung von Risiko- und Ertragsprognosen bzw. die Überprüfung und Steuerung des Risikobudgets im Rahmen der Vorgaben des Direktoriums.

Die Abteilung Bilanzierung und Risikoüberwachung Treasury war Teil der Hauptabteilung Rechnungswesen und Werterevision. Diese gehörte wiederum zum Ressort Rechnungswesen, Zahlungsverkehr und Informationsverarbeitung. Der Abteilung Bilanzierung und Risikoüberwachung Treasury kam die Risikokontrolle bezüglich der getätigten Veranlagungen zu. Dabei maß sie das Risiko nach dem Investment und überwachte die Einhaltung der risikobezogenen Direktoriumsbeschlüsse durch die Hauptabteilung Treasury.

- 37.2** Der RH anerkannte die Trennung der Markttätigkeit des Treasury von der Risikoüberwachung im Sinne einer effektiven Unternehmenskontrolle. Die organisatorische und räumliche Trennung des Finanzmanagements in Handel (Abteilung Treasury – Front Office), Abwicklung (Abteilung Treasury – Back Office), Strategie und Risikomanagement (Abteilung für Treasury – Strategie) und Risikokontrolle (Abteilung Bilanzierung und Risikoüberwachung Treasury) entsprach den organisatorischen Vorkehrungen einer Gegenkontrolle.

Investment- und Risikokomitee

- 38.1** (1) Der Direktor der Hauptabteilung Treasury⁵¹, Vertreter dieser Hauptabteilung sowie der Hauptabteilung Rechnungswesen und Werterevision tagten mindestens zweimal jährlich in einem Investmentkomitee.

⁵¹ Dies war der Leiter des Ressorts Finanzmärkte, Internationale Beziehungen und Interne Dienste.

Nach dem OeNB-internen Rulebook der Hauptabteilung Treasury⁵² war es Aufgabe des Investmentkomitees, die strategische Ausrichtung für Veranlagungen festzulegen. Gegenstand seiner Behandlung waren die Performance, Erträge und die Risikosituation von Veranlagungen. Das Investmentkomitee war als bereichsübergreifende Arbeitsgruppe in der als Linienorganisation aufgebauten OeNB eingerichtet.

(2) Zur Überwachung des finanziellen Risikos der im Bereich der Hauptabteilung Treasury getätigten Geschäfte richtete das Direktorium – ebenso als ressortübergreifende Arbeitsgruppe – ein Risikokomitee ein. Der Vorsitzende war ein Vertreter des Ressorts Rechnungswesen, Zahlungsverkehr und Informationsverarbeitung. Weitere Vertreter kamen aus diesem Ressort oder dem Ressort Finanzmärkte, Internationale Beziehungen und Interne Dienste (zum Risikokomitee siehe auch TZ 44).

38.2 Der RH stellte fest, dass das Investmentkomitee und das Risikokomitee als horizontale Arbeitsgruppen bei Veranlagungsentscheidungen eine Abstimmung zwischen verschiedenen Ressorts ermöglichten, da die Risikokontrolle (Abteilung Bilanzierung und Risikoüberwachung Treasury) hinsichtlich der von der Hauptabteilung Treasury getätigten Veranlagungen einem anderen Ressort als die Hauptabteilung Treasury zugeordnet war.

Prozessdokumentation im Bereich Treasury

39.1 In der Abteilung Treasury – Front Office lagen für den Handel mit Finanzinstrumenten als Prozessdokumentation Beschreibungen über von ihr durchgeführte Tätigkeiten und Abläufe⁵³ vor. Diese waren auf Einzelfallbasis erarbeitet, nähere Ausführungen, z.B. Vorgaben zur Prozessqualität, fehlten.

⁵² Das Rulebook war eine vom Direktorium beschlossene Dienstanweisung an die Mitarbeiter der Hauptabteilung Treasury.

⁵³ Die OeNB legte dem RH folgende Ablaufbeschreibungen vor: Vorgehensweise beim Kauf von Anteilsscheinen einer Master-KAG, Überwachung von Mandaten im Rahmen einer Master-KAG, Ausschüttungen aus Master-KAGs, Order von eigenverwalteten Produkten im Rahmen der Master-KAG, Selektion von Assetmanagern im Rahmen der Master-KAG, Abwicklung von Veranlagungen für den originären Jubiläumsfonds, OeNB-internes Berichtswesen bei Master-KAGs.

Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB und des Jubiläumsfonds

Die Abteilung Treasury – Back Office hielt ihre Kern-⁵⁴, Unterstützungs-⁵⁵ und Steuerungsprozesse⁵⁶ in einer vom Abteilungsleiter genehmigten Dokumentation fest. Sie erstellte regelmäßig Berichte über die Einhaltung der Prozesse.

Für die Abteilung Treasury – Strategie ergab sich die Vorgehensweise der Limitvergabe zur Begrenzung des Kreditrisikos aus einem Handbuch.⁵⁷

Weiters war in internen Regelwerken der Hauptabteilung Treasury ein abteilungsübergreifender Einführungsprozess bei Verwendung neuer Finanzprodukte dokumentiert.

Eine für die Hauptabteilung Treasury einheitliche Dokumentation aller Sollprozesse konnte dem RH nicht vorgelegt werden.

39.2 Der RH kritisierte, dass eine einheitliche und abteilungsübergreifende Dokumentation von Prozessen der Hauptabteilung Treasury fehlte und eine vollständige Darstellung der Abläufe in der Hauptabteilung Treasury lediglich durch eine Zusammenschau mehrerer Dokumente möglich war. Nach Ansicht des RH förderte eine einheitliche und Organisationseinheiten übergreifende Dokumentation von Sollprozessen die Transparenz des Finanzmanagements, erhöhte die Sicherheit von Finanztransaktionen und erleichterte dessen Kontrolle und Weiterentwicklung. Der RH empfahl daher der OeNB, wesentliche Prozesse der Hauptabteilung Treasury zu erheben, diese einheitlich – einschließlich vorhandener Schnittstellen – zu dokumentieren sowie Maßnahmen zur Verbesserung und Überwachung der Prozessqualität festzulegen.

39.3 *Laut Stellungnahme der OeNB seien die Prozesse in der Hauptabteilung Treasury in den einzelnen Abteilungen hinreichend erfasst und dokumentiert. Eine ergänzende abteilungsübergreifende Dokumentation und Vereinheitlichung der Prozessabläufe werde evaluiert.*

⁵⁴ geldpolitische Transaktionen abwickeln, Geschäfte abwickeln, Depotverwaltung durchführen, Stammdaten verwalten, Tresor gestionieren, Collateral Management durchführen

⁵⁵ Sekretariat administrieren, Standführung durchführen, Berechtigungen verwalten, Monitoring durchführen, Reporting durchführen, Qualität sicherstellen, Kursreferat betreuen, Reklamationen bearbeiten

⁵⁶ strategisch planen, operativ planen, Personal entwickeln, Projekte managen, Informationen lenken, Regelwerke einhalten

⁵⁷ z.B. Verfahren bei Limitneuanträgen, Erhöhung, Verlängerung oder Reduktion bestehender Limite



Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB und des Jubiläumsfonds



OeNB – Gold– und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

Durchführung der
Veranlagungen

Entwicklung

40 (1) Der RH überprüfte die Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB und des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung. Die Veranlagungen erfolgten zum großen Teil in Masterfonds. Dabei handelte es sich jeweils um die Bereitstellung einer Fondsstruktur durch Gesellschaften zur Veranlagung von Masterfonds, bei der die Anlageentscheidungen – nach Vorgaben der OeNB – von externen Vermögensverwaltern getroffen werden (zu Gesellschaften zur Veranlagung von Masterfonds siehe TZ 41).

Der Begriff „Masterfonds“ findet sich im deutschen Investmentgesetz (InvG). Ein Masterfonds ist ein spezielles Konstrukt für institutionelle Anleger, die hohe Volumina in spezialisierten Fondsmandaten anlegen möchten und dafür jeweils das Fondsmanagement auslagern. Der Masterfonds definiert damit die Art der Fondsmandate, die Entscheidungen über die einzelnen Investments der Fondsmandate werden jedoch von den dazugehörigen Assetmanagern gefällt. Das Analogon für Privatanleger sind Dachfonds.

Einen weiteren Bestandteil der Veranlagungen bildeten Held-to-Maturity Bestände (HTM-Bestände). Dabei handelte es sich um Wertpapiere, die bis zur Endfälligkeit im Bestand gehalten werden sollen. Diese verwaltete die OeNB selbst (zu HTM-Beständen siehe TZ 42).

Die Veranlagung der Pensionsreserve enthielt zusätzlich eine Beteiligung der OeNB (IG Immobilien Invest GmbH), die der Pensionsreserve gewidmet war.

(2) Die veranlagten Mittel der Pensionsreserve setzten sich wie folgt zusammen:

Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB und des Jubiläumsfonds

Tabelle 19: Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB					
	2009	2010	2011	2012	2013
	in Mio. EUR				
Masterfonds A 200	1.481,00	1.486,57	1.486,05	1.511,66	1.542,43
HTM-Bestände	51,95	51,59	51,23	50,87	40,55
Beteiligung IG	311,38	311,76	311,77	305,36	299,36
täglich fälliges Geld	106,74	100,08	53,99	1,19	1,17
sonstige ¹	- 77,40	- 69,41	- 21,52	1,38	1,31
Summe	1.873,67	1.880,59	1.881,52	1.870,46	1.884,82

¹ Bei der Position „Sonstige“ handelt es sich größtenteils um schwebende Verrechnungen; 2009 inkl. Stückzinsen Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Die Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB bewegte sich konstant zwischen rd. 1.870 Mio. EUR (2012) und rd. 1.885 Mio. EUR (2013). Der Anteil des Masterfonds A 200 an der Gesamtveranlagung stieg zwischen 2009 und 2013 um rd. 4 % von rd. 1.481 Mio. EUR (rd. 79 %) auf rd. 1.542 Mio. EUR (82 %) an und betrug im Durchschnitt rd. 80 %. Der Anteil der HTM-Bestände sank im gleichen Zeitraum von rd. 52 Mio. EUR auf rd. 41 Mio. EUR.

(3) Die bei der OeNB veranlagten Mittel des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung setzten sich wie folgt zusammen:

Tabelle 20: Veranlagung des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung					
	2009	2010	2011	2012	2013
	in Mio. EUR				
Masterfonds C 100	1.438,97	1.443,32	1.401,55	1.469,47	1.474,20
HTM-Bestände	107,97	106,67	105,37	79,20	58,65
täglich fälliges Geld	76,01	50,33	6,55	0,00	0,00
sonstige ¹	0,81	0,01	0,00	0,12	0,33
Summe	1.623,76	1.600,33	1.513,47	1.548,79	1.533,18

¹ Bei der Position „Sonstige“ handelt es sich größtenteils um schwebende Verrechnungen; 2009 inkl. Stückzinsen Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Die Veranlagung des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung sank von rd. 1.624 Mio. EUR (2009) auf rd. 1.533 Mio. EUR (2013) um rd. 91 Mio. EUR. Der Anteil des Masterfonds C 100 an der Gesamtveranlagung stieg zwischen 2009 und 2013 von rd. 89 %



Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB
und des Jubiläumsfonds



OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

(1.439 Mio. EUR) auf rd. 96 % (rd. 1.474 Mio. EUR) an und betrug im Durchschnitt rd. 92 %. Die HTM-Bestände sanken im gleichen Zeitraum von rd. 108 Mio. EUR auf rd. 59 Mio. EUR (siehe TZ 43).

Gesellschaften zur Veranlagung von Masterfonds

41.1 (1) Zur Veranlagung eines Teils der Mittel des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung (in den Fonds C 100) und der Pensionsreserve (in den Fonds A 200) schloss die OeNB in den Jahren 2006 und 2008 jeweils einen Vertrag mit einer Gesellschaft ab. Ende 2013 veranlagte sie im Masterfonds C 100 1.474,20 Mio. EUR, im Masterfonds A 200 1.542,43 Mio. EUR (siehe dazu Tabellen 19 und 20). Die Bewertung der Fondsanteile erfolgte täglich zu aktuellen Marktwerten.

(2) Die Gesellschaften boten Verwaltungsdienstleistungen für institutionelle Anleger. Sie schlossen Verträge mit Assetmanagern, die das Portfoliomanagement der auf mehrere Mandate aufgeteilten Masterfonds übernahmen, ab. Weiters waren sie für das Risikomanagement hinsichtlich der getätigten Veranlagungen verantwortlich und berichteten der OeNB über die Entwicklung der Fonds.

(3) Die Gesellschaften bestellten Depotbanken. Diese wickelten die Geschäfte der Assetmanager ab, verwahrten das Fondsvermögen, bewerteten es und sorgten für Ausgabe und Rücknahme von Fondsanteilen.

(4) Als Anleger legte die OeNB die Fondsstrukturen fest, gab Anlage Richtlinien vor und wählte die Assetmanager aus.

(5) Ende 2013 gliederten sich die Fonds in zehn Segmente (Masterfonds C 100) bzw. 13 Segmente (Masterfonds A 200), deren Schwerpunkt auf verschiedenen Finanzinstrumenten, wie z.B. Aktien oder Anleihen, lag. Aufgrund der in der OeNB intern vorhandenen Expertise handelten Mitarbeiter der Abteilung Treasury – Front Office selbst in je einem Segment der Fonds mit Staatsanleihen und durch Sicherheiten gedeckte Schuldverschreibungen.

(6) Die OeNB beobachtete laufend die Performance⁵⁸ der vergebenen Fondsmandate im Vergleich zu einer vertraglich mit den Assetmanagern vereinbarten Benchmark.⁵⁹ Der Beobachtungszeitraum betrug

⁵⁸ Die Performance ist die Maßzahl für den jährlich erzielten Veranlagungserfolg zusammengesetzt aus laufenden Einnahmen und Wertsteigerungen.

⁵⁹ Eine Benchmark ist ein Vergleichswert (Richtwert, Maßstab) der zur Bewertung des Anlageerfolgs herangezogen wird.

Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB und des Jubiläumsfonds

fünf Jahre. Bei negativer Performance zur Benchmark innerhalb dieser fünf Jahre waren verschiedene Maßnahmen gegenüber den Assetmanagern vorgesehen. Diese reichten von einer gemeinsamen Analyse der Benchmarkabweichungen mit den betroffenen Assetmanagern über eine Verwarnung bis hin zur Kündigung der Mandate. Ende 2013 unterlagen 21 von 23 vergebenen Mandaten diesem Monitoringmechanismus.⁶⁰ In elf dieser 21 Segmente hatte die OeNB aufgrund negativer von der Benchmark abweichender Ergebnisse in den Jahren 2009 bis 2013 Assetmanager unter Beobachtung.

- 41.2** Der RH stellte fest, dass die OeNB einen Großteil der Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB (durchschnittlich rd. 80 %) und des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung (durchschnittlich rd. 92 %) in Masterfonds investiert hatte, wobei sie sich auf das Fachwissen externer Veranlagungsexperten (Assetmanager) stützte. Der RH stellte weiters fest, dass die OeNB die Performance der Assetmanager regelmäßig anhand einer vereinbarten Benchmark überprüfte und im Fall einer Unterschreitung stufenweise Maßnahmen vorgesehen hatte. Der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass über die Hälfte der beauftragten Assetmanager in einem Zeitraum von fünf Jahren ein negativ von der gewählten Benchmark abweichendes Ergebnis erzielte.

Der RH empfahl der OeNB deshalb, die Gründe zu evaluieren, weshalb im fünfjährigen Beobachtungszeitraum Assetmanager in elf von 21 Segmenten hinter der vereinbarten Benchmark zurücklagen. Insbesondere wäre das System der Beauftragung von externen Assetmanagern zu evaluieren sowie die Performance der Assetmanager unter Anwendung des Monitoringmechanismus – auch durch Heranziehung vergleichbarer Veranlagungsinstrumente – weiterhin kritisch zu beobachten. Der RH empfahl der OeNB weiters, den Monitoringmechanismus im Hinblick auf seine Wirksamkeit zu evaluieren.

- 41.3** *Laut Stellungnahme der OeNB erfolge eine Evaluierung jener Assetmanager, die hinter der Benchmark liegen, laufend. Zusätzlich unterliegen sowohl das Vergabesystem als auch das Monitoringsystem einer laufenden Beobachtung sowie Anpassung an neue Entwicklungen und einer damit verbundenen Weiterentwicklung. Benchmarkunterschreitungen seitens der mandatierten Assetmanager seien teilweise aus Vorgaben der OeNB erklärbar, die aus Reputations- oder Risikogründen erfolgten. Im Rahmen der laufenden Beobachtungen des Vergabesystems werde auch eine Evaluierung des Systems durchgeführt.*

⁶⁰ Die jeweils pro Masterfonds bestehenden Overlaymandate unterlagen einer separaten Beobachtung (zum Overlay-Management der OeNB siehe TZ 46).



Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB
und des Jubiläumsfonds



OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

42.1 Der Asset Mix des Masterfonds A 200 (Veranlagung der Pensionsreserve) bestand zum 31. Dezember 2013 zu 82,3 % aus Anleihen verschiedener Art und zu 10,8 % aus Aktien. 4 % betrafen das Overlay-Management und 3 % Cash- und Geldmarktinstrumente.

Der Masterfonds C 100 (Veranlagung des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung) bestand zum 31. Dezember 2013 zu 85,7 % aus Anleihen und zu 13,5 % aus Aktien. 0,8 % betrafen das Overlay-Management.

Die nachstehende Tabelle stellt den Asset Mix zum 31. Dezember 2013 für die beiden Masterfonds wie folgt dar:

Tabelle 21: Asset Mix Masterfonds A 200 und C 100		
	A 200	C 100
	in %	
Cash & Geldmarkt	3,0	0,0
Staatsanleihen, Pfandbriefe, Bankanleihen	42,1	43,5
Inflation Linked Bonds	9,5	11,6
Unternehmensanleihen	10,4	10,6
Emerging Markets Bonds	9,0	8,0
Wandelanleihen	11,3	12,0
Aktien	10,8	13,5
Overlay-Management	4,0	0,8
Summe	100,0	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

42.2 Der RH stellte fest, dass der Asset Mix der beiden Masterfonds zur Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB und des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung in Anbetracht des vorgegebenen Risikobudgets (siehe TZ 44) und aufgrund des geringen Aktienanteils grundsätzlich als wenig risikoreich einzustufen war.

Held-to-Maturity-Bestände

43.1 (1) Bei HTM-Beständen handelt es sich um Wertpapiere, die bis zur Endfälligkeit im Bestand gehalten werden sollen. Die Bewertung erfolgt zu fortgeführten Anschaffungskosten, d.h. Wertminderungen erfol-

Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB und des Jubiläumsfonds

gen nur bei deren Realisation und/oder falls die Wertminderungen dauerhaften Charakter haben. Da diese Wertpapiere bei dieser Art der Bewertung meist geringeren Marktwertschwankungen unterliegen als z.B. die täglich zu Marktwerten ausgewiesenen Masterfonds, können sie zu einer Ertragsverstetigung des Gesamtportfolios beitragen. Dieser Effekt konnte erzielt werden, da Schwankungen der Marktpreise zu den Bilanzstichtagen nicht auszuweisen, sondern die Veranlagungen unverändert zu ihren Anschaffungskosten in der Bilanz abgebildet waren.

(2) Um eine solche Ertragsverstetigung zu erzielen und da der Großteil der veranlagten Mittel in Masterfonds veranlagt war und daher zu Marktwerten ausgewiesen wurde, plante die OeNB den Anteil an jenen HTM-Beständen zu erhöhen, der fix zu Anschaffungswerten ausgewiesen werden kann.

Um eine Veranlagung in HTM-Beständen zu ermöglichen, genehmigte das Direktorium am 13. Mai 2009 grundlegende Richtlinien für die Veranlagung von HTM-Beständen. Mit Direktoriumsbeschluss vom 24. Juni 2009 erfolgte die Genehmigung zur Umwidmung von bereits bestehenden, zu Marktwerten ausgewiesenen Veranlagungen auf mit Anschaffungswerten ausgewiesene Veranlagungen und die Festlegung von Zielwerten für solche, zu Anschaffungswerten ausgewiesenen HTM-Bestände. Der Zielwert für diese, zu Anschaffungswerten ausgewiesenen HTM-Bestände im Rahmen der Veranlagung der Pensionsreserve betrug 380 Mio. EUR, jener für die Veranlagung des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung 750 Mio. EUR.

(3) Mit Direktoriumsbeschluss vom 14. Oktober 2009 wurde der Aufbau der HTM-Bestände aufgrund des damals vorherrschenden ungünstigen Renditeniveaus ausgesetzt – die gesetzten Zielwerte für HTM-Bestände durften daher bis auf Weiteres unterschritten werden. Gemäß Direktoriumsbeschluss vom 27. April 2011 wurde die Wiederaufnahme des HTM-Aufbaus mit einer gewichteten durchschnittlichen Restlaufzeit auf maximal zehn Jahre und weiterhin der Möglichkeit, den Zielwert zu unterschreiten, genehmigt.

(4) Im Prüfungszeitraum betrug der Höchststand der HTM-Bestände für die Pensionsreserve 51,95 Mio. EUR (2009) und für den Jubiläumsfonds zugunsten der Nationalstiftung 107,97 Mio. EUR (2009) (siehe Tabellen 19 und 20).

43.2 Der RH stellte fest, dass die OeNB aufgrund des ungünstigen Renditeniveaus die Zielwerte für HTM-Bestände im Rahmen der Veranlagung der Pensionsreserve und des Jubiläumsfonds zugunsten der



Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB
und des Jubiläumsfonds

BMF

OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

FTE-Nationalstiftung nicht wie geplant erreichen konnte. Gleichzeitig empfahl der RH jedoch, die v.a. zur Ertragsverstetigung dienenden HTM-Bestände weiterhin nur unter Beachtung einer bestimmten Mindestrendite sowie von Risikogesichtspunkten aufzubauen, um den wirtschaftlichen Erfolg der Gesamtveranlagung sicherzustellen.

43.3 *Laut Stellungnahme der OeNB sei der HTM-Aufbau für die Veranlagungen der Pensionsreserve und der FTE-Nationalstiftung bereits ausgesetzt. Die zu erzielende Mindestrendite orientiere sich sowohl an Ertrags- als auch Risikogesichtspunkten.*

Risikomanagement

44.1 (1) Gemäß der Dienstvorschrift Organisation oblag die Gesamtverantwortung für die Unternehmens- und somit auch die Risikosteuerung der OeNB dem Direktorium. Die operative Risikoverantwortung verblieb dezentral in den Fachbereichen Rechnungswesen und Treasury, wobei das Direktorium die Regeln für das Risikomanagement festlegte.

Ein im Jänner 2009 aufgrund eines Direktoriumsbeschlusses vom 25. November 2008 eingerichtetes Risikokomitee legte dazu die Rahmenbedingungen für das Risikomanagement (wie z.B. die Methodik der Performancemessung) fest und beriet das Direktorium der OeNB in allen risikorelevanten Fragen beziehungsweise auf finanzielle Treasury-Risiken der OeNB (zum Risikokomitee siehe TZ 38).

(2) Der in der Hauptabteilung Rechnungswesen und Werterevision angesiedelten Risikoüberwachung Treasury oblag die operative Risikoüberwachung. Darunter fielen u.a. die laufende Prüfung aller Limite, die Risikoüberwachung und das Reporting sowie das Beurteilen neu eintretender Treasury-Risiken.

(3) Die verschiedenen Limite konnten gemäß dem Limithandbuch der OeNB nur auf Vorschlag des Risikokomitees und nach Genehmigung des Direktoriums erhöht bzw. verlängert werden.

(4) Um Risiken messbar und damit steuerbar sowie begrenzbar zu machen, wurde mit 31. Dezember 2008 für den gesamten Bereich Treasury ein eigenes Risikobudget festgelegt.

Ein Risikobudget ist ein Instrument zur Begrenzung von Risiken. Es stellt den von einem Anleger maximal tolerierten Verlust durch unvorhergesehene Wertschwankungen einer bestimmten Anlage oder eines Portfolios dar. Die Risikobegrenzung erfolgt durch Vorgabe des maximal tolerierbaren Verlustes (des Risikobudgets). Für einen Anleger ergeben sich daher Beschränkungen hinsichtlich der erwerblichen Veran-

Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB und des Jubiläumsfonds

lagungen; es können nur solche Anlageprodukte erworben werden, deren Risiko auch im jeweiligen Risikobudget Platz findet.

Das Risiko jeder Veranlagung wird in der Regel als Value at Risk ausgedrückt. Dieser wird aufgrund der Wertschwankungen eines bestimmten Anlagepapiers in der Vergangenheit ermittelt und für die Zukunft fortgeschrieben. Auch bei risikoaversen Veranlagungen besteht ein Value at Risk, der über ein Risikobudget gesteuert werden kann. Da Risikoberechnungen aus vergangenheitsbezogenen Daten abgeleitet werden, ist nicht ausgeschlossen, dass trotz der risikobegrenzenden Maßnahmen der tatsächlich eintretende Verlust höher ausfallen kann.

Auf Vorschlag des Risikokomitees hatte das Direktorium jährlich das Risikobudget für den Bereich Treasury zu beschließen. Aus diesem Risikobudget wurden in weiterer Folge die Risikobudgets für die beiden Masterfonds A 200 und C 100 abgeleitet.

(5) Die Risikobudgets der beiden Masterfonds A 200 und C 100 entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 22: Risikobudgets Masterfonds A 200 und C 100					
	2009	2010	2011	2012	2013
	in % der veranlagten Mittel				
Masterfonds A 200	5,74	5,72	10,36	9,72	9,60
Masterfonds C 100	–	3,81	3,92	3,40	1,90

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Beim Masterfonds A 200 erhöhte die OeNB das Risikobudget von 5,74 % im Jahr 2009 auf 9,60 % im Jahr 2013. Die Erhöhung des Risikobudgets im Jahr 2011 war erforderlich geworden, weil die OeNB die Investments in neue Assetklassen ausgeweitet hatte. Das Risikobudget des Masterfonds C 100 reduzierte die OeNB von 2010 auf 2013 von 3,81 % auf 1,90 %. Die Verringerung des Risikobudgets im Jahr 2013 resultierte aus der Kündigung eines einzelnen Mandats.

(6) Marktinformationen der OeNB seitens einer deutschen Bank zufolge zeigten historische Optimierungsberechnungen, dass es zur Risikobudgetierung empfehlenswert ist, mindestens das 2- bis 2,5-Fache des Value at Risk (Risikos) als Risikobudget für allfällige Verluste vorzusehen, um über einen ausreichenden Puffer für Marktschwankungen zu verfügen. Beim Masterfonds C 100 würde dies laut Angaben dieser

Bank einem Risikobudget von mindestens 4 % des veranlagten Volumens entsprechen.

44.2 Der RH empfahl der OeNB, beim Masterfonds C 100 zu überprüfen, ob nach der Reduktion des Risikobudgets im Jahr 2013 noch ausreichend Puffer für eine im Hinblick auf das Verhältnis von Risiko zu Ertrag optimale Veranlagung vorhanden war.

44.3 *Die OeNB hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass das Risikokomitee als beratendes Gremium eingerichtet worden sei und daher die Rahmenbedingungen für das Management finanzieller Treasury-Risiken dem Direktorium empfohlen, jedoch nicht beschlossen habe. Das Risikokomitee verfüge ferner über keine Entscheidungskompetenz in Zusammenhang mit der Performancemessung.*

Das verfügbare Risikobudget für den Masterfonds C 100 werde jährlich festgelegt und auch wesentlich von der laufenden Ausschüttung der Erträge beeinflusst. Die Veranlagungsoptimierung erfolge dann vorrangig nach dem Ziel des Kapitalerhalts und innerhalb dieser Rahmenbedingungen nach dem Ziel der Ertragsoptimierung.

Performance

45.1 Für den wesentlichen Bestandteil der Veranlagungen – für die Masterfonds A 200 und C 100 – wies die OeNB die Performance im Vergleich zur Performance der überbetrieblichen Pensionskassen in Österreich wie folgt aus:

Tabelle 23: Performancevergleich Masterfonds						
	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt 2009 bis 2013 p.a.
	in %					
Masterfonds A 200	7,11	4,63	0,54	8,97	0,43	4,28
Masterfonds C 100	8,41	3,45	- 2,90	7,98	- 0,11	3,27
Überbetriebliche Pensionskassen	7,07	3,93	- 1,11	6,14	3,63	3,89

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Als Benchmark zog der RH die überbetrieblichen Pensionskassen in Österreich mit einem Aktienanteil von unter 16 % heran. Durch den geringen Aktienanteil waren diese am besten mit dem Veranlagungsstil der beiden Masterfonds vergleichbar. Die durchschnittliche Performance des Masterfonds A 200 über den Betrachtungszeitraum betrug

Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB und des Jubiläumsfonds

4,28 % p.a., die des Masterfonds C 100 betrug 3,27 % p.a. – die überbetrieblichen Pensionskassen erreichten demgegenüber eine Performance von 3,89 % p.a.

45.2 Der RH stellte fest, dass die Performance der beiden Masterfonds in einer ähnlichen Größenordnung wie die Performance der überbetrieblichen Pensionskassen in Österreich lag.

Overlay-Management

46.1 (1) Ein Overlay-Management umfasst die zentrale Rendite- und Risikosteuerung eines auf mehrere Assetmanager verteilten Investments. Dabei wird das Risiko eines Portfolios – z.B. über zusätzlich abgeschlossene Derivatgeschäfte – gesteuert, ohne dass die zugrunde liegende Veranlagung verändert wird. Ein Overlay-Management kann sowohl zur Risikoreduktion als auch zur Performancesteigerung genutzt werden. Da Overlay-Management-Systeme wie eine Versicherung gegen stark negative Märkte wirken, ergibt sich in normalen Marktphasen eine Art Versicherungsprämie in Form einer leicht negativen Performance.

(2) Seit Februar 2008 verfügte der Masterfonds A 200 der Pensionsreserve über ein v.a. zur Risikoreduktion eingesetztes Overlaymandat, das der Steuerung der Anlagestruktur auf Gesamtfondsebene unter den folgenden zwei Gesichtspunkten diente. Erstes und wichtigstes Ziel des Overlay-Managements war der Erhalt des veranlagten Kapitals. Als zweites Ziel sollte das Portfolio aber auch an Aufwärtsbewegungen des Marktes partizipieren und möglichst eine Überperformance generieren.

Das Overlay-Management bewährte sich in der Folge und bewahrte die OeNB bspw. bei Ausbruch der weltweiten Finanzkrise im Jahr 2008 durch Reduzierung der Aktienquote und entsprechende Übergewichtung des Renten- und Cash-Anteils vor deutlichen Verlusten. So erbrachte es von Februar 2008 bis 31. Dezember 2009 während der akuten Phase der weltweiten Finanzkrise auf Gesamtfondsebene bei einem Fondsvolumen von Ende 2009 1,48 Mrd. EUR einen Ertrag von rd. 60 Mio. EUR. Von Anfang 2010 bis Ende 2013 ergab sich durch das Overlay-Management ein Verlust von rd. 16 Mio. EUR.

(3) Aufgrund der positiven Erfahrungen während der weltweiten Finanzkrise mit dem Overlay-Management bei der Veranlagung der Pensionsreserve setzte die OeNB auch für die Veranlagung des Jubiläumsfonds zugunsten der FTE-Nationalstiftung ab dem 1. Quartal 2010 ein entsprechendes Overlaymandat ein. Das Risiko (Value at Risk) des Overlay-Managements der OeNB musste im Risikobudget für die Masterfonds Deckung finden. Damit beabsichtigte die OeNB, dass



Veranlagung der Pensionsreserve der OeNB
und des Jubiläumsfonds



OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

das Risiko aus den einzelnen Veranlagungen der Masterfonds und aus den beiden Overlay-Management-Systemen die vorgegebenen Risikobudgets nicht überschreiten würde.

(4) Die OeNB beauftragte im November 2013 einen externen Sachverständigen mit einem Gutachten über die externe Vermögensverwaltung des Masterfonds C 100. Dieses lag am 21. Jänner 2014 vor und enthielt die Aussage, dass das Overlay-Management seine Sicherungsfunktion für die meisten Assetklassen erfüllen würde. Bei Emerging-Markets-Bonds und bei Wandelanleihen jedoch wäre diese Methode noch nicht ausgereift und könnte daher keine große Wirksamkeit entfalten.

46.2 Der RH anerkannte grundsätzlich die Zweckmäßigkeit eines überwiegend zur Risikoreduktion eingesetzten Overlay-Managements. Er stellte fest, dass die OeNB eine externe Überprüfung des Overlay-Managements des Masterfonds C 100 durchgeführt hatte und empfahl, nach dem Vorbild der Überprüfung des Overlay-Managements beim Masterfonds C 100 auch beim Masterfonds A 200 eine entsprechende Überprüfung durch einen externen Sachverständigen zu beauftragen.

Im Hinblick auf die Überprüfung des Overlay-Managements beim Masterfonds C 100 empfahl der RH, die Architektur und Sicherungsfunktion des Overlay-Managements in Bezug auf Emerging-Markets-Bonds und Wandelanleihen zu überprüfen.

46.3 *Laut Stellungnahme der OeNB sei eine dem Masterfonds C 100 gleichwertige externe Überprüfung von der OeNB im Sommer 2014 bereits in Auftrag gegeben worden. Ergebnisse, die in Umfang und Art der Darstellung jenen des Masterfonds C 100 ebenbürtig seien, seien für Dezember 2014 zu erwarten. Eine Evaluierung der Hedgingmöglichkeiten erfolge laufend gemeinsam mit dem Overlay-Manager für alle Assetklassen einschließlich Emerging-Markets-Bonds und Wandelanleihen.*

Sozialleistungen der OeNB

Grundlagen der
Sozialleistungen

47.1 (1) Die Sozialleistungen der OeNB basierten auf folgenden Grundlagen:

- „Betriebsvereinbarung über die Wohlfahrtseinrichtungen und Sozialaktionen der Oesterreichischen Nationalbank“ (BV Wohlfahrt) sowie die „Erläuternden Bemerkungen samt Anlage zur BV Wohlfahrt“ (Erläuternde Bemerkungen), beide aus dem Jahr 1995; diese wurden

Sozialleistungen der OeNB

im Jahr 2010 in Folge des Verkaufs des Hotels Post⁶¹ sowie 2012 – teilweise in Folge des Schlichtungsstellenverfahrens⁶² (siehe TZ 72) – in Teilen abgeändert;

- Dienstbestimmungen (DB) I bis V der OeNB;⁶³
- Beschlüsse des Direktoriums der OeNB;
- Einzelvereinbarungen der OeNB mit Dienstnehmern.

(2) Die sogenannten „Wohlfahrtseinrichtungen“ und „Sozialaktionen“⁶⁴ waren in der BV Wohlfahrt festgelegt sowie in den diese ausführenden Erläuternden Bemerkungen näher ausgeführt. Beide Dokumente enthielten Bestimmungen über Sozialleistungen, die nicht mehr gültig waren. Dies betraf bspw. die seit mehreren Jahren nicht mehr existierende HV Hotelverwaltung GmbH und den Unterstützungsverein der OeNB. Auch im Rahmen der Änderungen der Vereinbarungen 2010 und 2012 wurden diese Bestimmungen nicht aktualisiert.

(3) Die OeNB konnte dem RH keine schriftlich dokumentierte Gesamtübersicht aller im Prüfungszeitraum bestehenden Sozialleistungen vorlegen, und zwar weder über die Leistungsarten noch die Höhe der Leistungen. Aus diesem Grund kann der RH nicht gewährleisten, dass die im Prüfungsergebnis dargestellten Sozialleistungen der OeNB vollständig sind.

47.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass die BV Wohlfahrt und die Erläuternden Bemerkungen, auf denen viele Sozialleistungen der OeNB beruhten, veraltet und nicht an Neuerungen angepasst worden waren. Es gab kein Dokument, aus dem der geltende Umfang der Sozialak-

⁶¹ siehe RH-Bericht „HV Hotelverwaltung GmbH“ (Reihe Bund 2010/8, S. 45 ff.)

⁶² Das Direktorium der OeNB beabsichtigte ab Mitte 2010 eine Abänderung der BV Wohlfahrt in Bezug auf die Bankwohnungen sowie die Freizeitbibliothek. Mangels Einigung mit dem Zentralbetriebsrat kam es zu einem Schlichtungsstellenverfahren beim Arbeits- und Sozialgericht Wien, welches im Mai 2012 zu Änderungen der genannten Dokumente führte.

⁶³ Die Anstellungsbedingungen, dienstlichen Pflichten und Rechte sowie die Besoldung und Pensionsbezüge der Dienstnehmer der OeNB richteten sich gemäß § 38 NBG nach den vom Generalrat der OeNB festzusetzenden Bestimmungen. Diese DB stellten generelle Vertragsschablonen dar, die auf die privatrechtlich gestalteten Einzeldienstverträge der OeNB-Dienstnehmer einwirkten. Abhängig vom Dienstantrittsdatum galten für die Dienstnehmer unterschiedliche DB, die mit I bis V bezeichnet wurden.

⁶⁴ Die BV Wohlfahrt und die Erläuternden Bemerkungen unterteilten die darauf basierenden Leistungen in „Wohlfahrtseinrichtungen“, „Sozialaktionen“ sowie zwei „sonstige Maßnahmen“. Zur Verdeutlichung der Regelungsgrundlage der einzelnen Leistungen wird im vorliegenden Bericht die Bezeichnung „Wohlfahrtseinrichtung“ und „Sozialaktion“ beibehalten, für die übrigen Leistungen bzw. als Überbegriff wird „Sozialleistungen“ verwendet.

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

tionen und Wohlfahrtseinrichtungen hervorgegangen wäre. Der RH empfahl der OeNB, die den Sozialleistungen zugrunde liegenden Vereinbarungen und Dokumente zu überarbeiten und künftig stets aktuell zu halten, um die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Sozialleistungen zu gewährleisten.

(2) Der RH kritisierte, dass die OeNB dem RH keinen dokumentierten Gesamtüberblick über alle gewährten Sozialleistungen vorlegen konnte. Er empfahl der OeNB, einen regelmäßig aktualisierten Überblick über die Arten, die Höhe sowie die Anspruchsberechtigten der gewährten Sozialleistungen zu erstellen, auf dessen Grundlage eine umfassende Evaluierung und Überprüfung der Sozialleistungen erfolgen kann.

47.3 *(1) Die OeNB hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie dieser Empfehlung nachkommen und eine aktualisierte Betriebsvereinbarung als Basis für die Gewährung von Sozialleistungen in der OeNB erarbeiten werde. So solle sichergestellt werden, dass ein schriftlich dokumentierter Gesamtüberblick über alle bestehenden Sozialleistungen vorliege und somit die Art, die Höhe und die Anspruchsberechtigten der gewährten Sozialleistungen festgestellt werden könnten.*

(2) Weiters führte die OeNB aus, dass beabsichtigt sei, auf Basis der Aktualisierung der BV Wohlfahrt für die einzelnen darin geregelten Kategorien von Sozialleistungen spezifische Vergabekriterien zu entwickeln, anhand derer eine ordnungsgemäße Vergabe überprüfbar gemacht werde. Es sei jedoch zu beachten, dass Sozialleistungen des Betriebsratsfonds den Bestimmungen der §§ 73 bis 75 Arbeitsverfassungsgesetz und der Betriebsratsfondsverordnung 1974 unterlägen. Es handle sich dabei um ein „vermögensfähiges“ Belegschaftsorgan mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Überblick

48 Die Sozialleistungen der OeNB waren vielseitig ausgestaltet. Die Bank stellte z.B. jährlich nach Absprache mit dem Zentralbetriebsrat Mittel für Sozialaktionen zur Verfügung, überließ den Wohlfahrtseinrichtungen Liegenschaften und Räumlichkeiten, stellte Personal aus dem Kreis ihrer Dienstnehmer zur Verfügung und gewährte Infrastruktur und Supportleistungen. Die vom RH erhobenen Sozialleistungen der OeNB werden im Folgenden in inhaltlichen Themenblöcken dargestellt:

- Erholungs- und Freizeitgestaltung,
- Gesundheitsvorsorge,
- Familienfürsorge,
- Verpflegungsaufwand,

Sozialleistungen der OeNB

- Finanzierungsunterstützung,
- sonstige Sozialleistungen.

Erholungs- und Freizeitgestaltung

Erholungs- und Sportverein der OeNB

49.1 (1) Der Erholungs- und Sportverein der Oesterreichischen Nationalbank (ESV) war eine Wohlfahrtseinrichtung der OeNB. Dienstnehmer und Pensionisten der OeNB sowie deren Ehegatten und versorgungsberechtigte Angehörige konnten Mitglieder werden; bankfremde Personen konnten die Gastmitgliedschaft erwerben. Zu Jahresende 2012 hatte der ESV 2.724 Mitglieder, davon waren 1.436 aktive und pensionierte Dienstnehmer der OeNB, 840 Familienangehörige, 75 Dienstnehmer nahestehender Unternehmen und 373 Gastmitglieder.

Die OeNB unterstützte den ESV – wie nachfolgend dargestellt – umfassend durch Bereitstellung eines Grundstücks, Subventionen, Personal sowie weitere Unterstützungsleistungen:

(2) Die OeNB übergab dem ESV ein in ihrem Eigentum stehendes, rd. 54.000 m² umfassendes Grundstück in 2103 Langenzersdorf unentgeltlich zur Verwaltung mit dem Zweck der sozialen Nutzung. Der ESV verpflichtete sich, das Areal im Sinne der Widmung als Sport- und Erholungszentrum für Dienstnehmer und Pensionisten der OeNB samt Angehörigen zu nutzen. Das Areal stand allen Mitgliedern des ESV ebenso wie Gästen und eingeladenen Sportmannschaften offen, und wurde auch als Seminarzentrum genutzt.

(3) Die OeNB stellte dem ESV jährlich finanzielle Mittel zur Verfügung. Diese betragen im Jahr 2009 400.000 EUR, in den Folgejahren je 380.000 EUR. Die Freigabe der Subventionsauszahlung erfolgte im Zeitraum von rund eineinhalb Jahren durch einen Dienstnehmer der OeNB, der zeitgleich auch Vorstandsmitglied des ESV war.

(4) Die OeNB stellte dem ESV drei Dienstnehmer (Vollzeit) aus ihrem Personalstand zur Verwaltung des ESV zur Verfügung. Dies waren die beiden Geschäftsführer sowie die Sekretärin des ESV. Zusätzlich stand dem ESV im Jahr 2012 ein weiterer Dienstnehmer aus der Mobilitätsreserve⁶⁵ der Bank zur Verfügung. Die Personalkosten der OeNB für diese Dienstnehmer beliefen sich in den Jahren 2009 bis 2013 auf durchschnittlich rd. 370.378 EUR pro Jahr.

⁶⁵ Im Zuge von internen Reorganisationen sowie aus sozialen Erwägungen wurden einige Dienstnehmer in die sogenannte Mobilitätsreserve versetzt. Dies bedeutet, dass sie der entsprechenden Organisationseinheit nicht zugerechnet werden. Das Ziel ist es, diese Mitarbeiter in Organisationseinheiten zu integrieren.

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

(5) Der achtköpfige Vorstand des Vereins bestand aus Dienstnehmern der OeNB. Diese konnten ihren Verpflichtungen für den ESV – wie bspw. die Teilnahme an den zumeist tagsüber stattfindenden Vorstandssitzungen – während ihrer Arbeitszeit nachkommen. Entsprechende Zeitaufzeichnungen zu Dokumentationszwecken bzw. zur Herstellung transparenter Kosten der OeNB erfolgten nicht.

(6) Weiters unterstützte die OeNB die Teilnahme des ESV an nationalen und internationalen Sportveranstaltungen u.a. zur Kontaktpflege mit anderen europäischen Zentralbanken. Das Direktorium der OeNB gewährte dem ESV ein jährliches Kontingent an Sonderurlaubstagen, das Vorstandsmitglieder des ESV sowie OeNB-Sportteams nutzten. Das Sonderurlaubskontingent sank in den letzten Jahren leicht, wurde aber stärker in Anspruch genommen: So gewährte die OeNB im Jahr 2009 80 Sonderurlaubstage, von denen 56,3 % (45 Tage) tatsächlich in Anspruch genommen wurden. Im Jahr 2012 wurden 75 Tage gewährt (Ausnutzung 46,7 %, 35 Tage), im Jahr 2013 70 Tage (Ausnutzung 95,7 %, 67 Tage).

(7) Die Geschäftsführer und weitere Vorstandsmitglieder des ESV absolvierten Dienstreisen zu Sportveranstaltungen. Neben den Geschäftsführern unternahm primär der Vereinsobmann Dienstreisen für den ESV. Festzuhalten ist dabei, dass die Geschäftsführer (144 bzw. 64 Reisetage insgesamt im Zeitraum 2009 bis 2013) hauptberuflich für den ESV tätig waren; der Obmann (71 Reisetage insgesamt, 2009 bis 2013) sowie weitere Vorstandsmitglieder des ESV (66 Reisetage insgesamt, aufgeteilt auf mehrere Personen, 2009 bis 2013) hingegen hatten ihre Funktion ehrenamtlich inne und waren hauptberuflich als reguläre Dienstnehmer der OeNB tätig, der Obmann bspw. als Abteilungsleiter. Die Kosten der Dienstreisen übernahm die OeNB.

(8) Die OeNB stellte dem ESV Räumlichkeiten, Infrastruktur (z.B. Strom und Telefon, Arbeitsplatzausstattung, IT-Anwendungen) sowie Supportleistungen von Abteilungen der OeNB unentgeltlich zur Verfügung, die in der Kostenrechnung teils als Einzelleistungen direkt, teils als Gemeinkosten indirekt über einen Umlageschlüssel ausgewiesen wurden. Der OeNB fielen demnach aus diesen Kostenpositionen in den Jahren 2009 bis 2013 zusätzlich rd. 139.998 EUR im Durchschnitt pro Jahr für den ESV an. Eine genaue Erhebung der Supportleistungen, die Abteilungen der OeNB (z.B. Rechtsabteilung, IT-Abteilung) für den ESV erbrachten – z.B. in Form von Zeitaufzeichnungen und Umlage der geleisteten Stunden auf den ESV –, erfolgte jedoch nicht.

(9) Die BV Wohlfahrt sah gewisse Kontrollrechte gegenüber dem ESV vor: Der ESV hatte jährlich einen detaillierten Antrag auf Bereitstel-

Sozialleistungen der OeNB

lung von Subventionen zu stellen, der bestimmte Angaben wie bspw. die Betriebskosten, die Personalkosten oder die Investitionskosten enthalten musste. Weiters waren der OeNB der Jahresabschluss samt Geschäftsbericht sowie sämtliche Protokolle der Vorstands- und Generalversammlungssitzungen vorzulegen. Die OeNB hatte Auskunfts- und Einsichtsrechte in die Gebarung des ESV und konnte jederzeit im Einvernehmen mit dem Zentralbetriebsrat eine Gebarungsprüfung verlangen. Nähere Angaben zur Ausgestaltung dieser Gebarungsprüfung waren in den Vereinbarungen nicht enthalten.

Die OeNB übte diese Kontrollrechte nur teilweise aus. So lagen der OeNB keine detaillierten Anträge des ESV auf Subvention vor. Die Beschlussfassung erfolgte auf Basis eines Antrags des Betriebsrats für sämtliche Sozialleistungen der BV Wohlfahrt, ohne detaillierte Angaben zur finanziellen Planung des ESV. Nach Angaben der OeNB verlangte diese im Prüfungszeitraum keine Gebarungsprüfung.

49.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die OeNB dem ESV neben einer hohen Jahressubvention (380.000 EUR im Jahr 2013) zahlreiche weitere Unterstützungsleistungen zukommen ließ, deren genaues Ausmaß sie jedoch – u.a. mangels entsprechender Zeitaufzeichnungen und Erfassung in der Kostenrechnung – nicht beziffern konnte. Der RH empfahl der OeNB, eine detaillierte Übersicht aller Leistungen für den ESV zu erstellen, diese in der Kostenrechnung darzustellen und auf Basis der festgestellten Gesamtsubvention zu erheben, ob die Unterstützungsleistungen der OeNB für den ESV – insbesondere das zur Verfügung gestellte Personal – noch angemessen und sozial adäquat waren. Der RH empfahl außerdem eine deutliche Einschränkung der Sonderurlaubstage und Dienstreisen.

(2) Weiters kritisierte der RH, dass ein Vorstandsmitglied des ESV in seiner Funktion als Dienstnehmer der OeNB die Auszahlung der Subvention an den Verein freizugeben hatte. Der RH empfahl in Zukunft bei allen Wohlfahrtseinrichtungen sicherzustellen, dass es zu keinen derartigen persönlichen Überschneidungen und Unvereinbarkeiten zwischen subventionsbeziehender und subventionsauszahlender Stelle kommt.

(3) Außerdem stellte der RH fest, dass die OeNB die ihr zustehenden Kontrollrechte nur teilweise ausübte, und empfahl, diese in Zukunft umfassend wahrzunehmen und auf die Ausdehnung ihrer Kontrollrechte hinzuwirken.

49.3 (1) *Zu den Empfehlungen des RH hinsichtlich der Darstellung der Daten zum ESV in der Kostenrechnung teilte die OeNB in ihrer Stellungnahme mit, dass die angewandte Methodik verlässliche und aussagekräftige*

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

Daten liefere. Die vom RH insinuierte „Unvollständigkeit“ beziehe sich auf eine minimale Zeitleistung ehrenamtlicher Funktionäre, sofern diese nicht einen „all inclusive“-Vertrag hätten bzw. ihre Leistungen nicht in ihrer Freizeit erbringen können. Eine Adaptierung der eingesetzten „Zeitverwendungsmeldung“ (als Basis der OeNB-Kostenrechnung) erscheine methodisch nicht zweckmäßig und wäre aufgrund der erwarteten Scheingenauigkeit bei gleichzeitig relativ hohem Administrationsaufwand nicht sinnvoll.

(2) Nach Ansicht der OeNB sei überdies durch ein dicht geknüpftes Internes Kontrollsystem eine ausreichende inhaltliche wie auch formale Kontrolle erfolgt, insbesondere

- durch die Vorlage von Jahresabschlüssen, Geschäftsberichten, Protokollen der Vorstands- bzw. Aufsichtsratssitzungen und Generalversammlungsprotokollen;*
- durch einen intensiven Budgeterstellungsprozess;*
- durch die Überweisung von Zuschüssen nach dem Vier-Augen-Prinzip entsprechend einer dokumentierten Beschlusslage sowie*
- durch die Prüfung durch Prüfer des Genossenschaftsverbandes oder Wirtschaftsprüfer bzw. des Betriebsratsfonds durch die Arbeiterkammer (entsprechend § 73 Arbeitsverfassungsgesetz und § 32 Betriebsratsfondsverordnung).*

Die vom RH monierte fehlende Kontrolle von Verwendungsnachweisen sei nicht gegeben, da eine externe Prüfinstanz die Ordnungsmäßigkeit der jeweiligen Rechnungswesen-Systeme attestiert habe. Die OeNB werde die Anregung des RH trotzdem aufgreifen und bei der Neufassung der BV Wohlfahrt – unter Beachtung eines weiterhin angemessenen Verwaltungsaufwandes – die Kontrollmöglichkeit wo möglich noch weiter stärken.

(3) Bezüglich der Sonderurlaubstage und Dienstreisen für den ESV teilte die OeNB mit, dass diese Empfehlung in den bereits genannten Arbeitsgruppen evaluiert werde.

(4) Zur Empfehlung des RH, sicherzustellen, dass es zu keinen persönlichen Überschneidungen und Unvereinbarkeiten zwischen subventionsbeziehender und subventionsauszahlender Stelle komme, hielt die OeNB fest, dass der kritisierte Zustand bereits seit 2011 behoben sei. Die OeNB werde auf diesen Aspekt in Zukunft erhöhtes Augenmerk legen.

Sozialleistungen der OeNB

49.4 (1) Der RH entgegnete bezugnehmend auf die Darstellung der Daten zum ESV in der Kostenrechnung, dass die OeNB keinen Überblick über das genaue Ausmaß der Kosten aller Unterstützungsleistungen an den ESV vorlegen konnte. Dies bezog sich nicht nur auf jene Dienstnehmer der OeNB, die während der Dienstzeit als ehrenamtliche Funktionäre ihren Verpflichtungen für den ESV nachkamen und dies nicht aufzeichnen mussten, sondern auch auf viele Supportleistungen, die die OeNB dem ESV zur Verfügung stellte, wie bspw. Leistungen der Rechts- und IT-Abteilung der OeNB für den ESV. Der RH empfahl daher eine Darstellung aller Leistungen in der Kostenrechnung und hielt zur Stellungnahme der OeNB fest, dass auch Dienstnehmer mit „all inclusive“-Verträgen ihre Arbeitszeiten bzw. insbesondere ihre während der Dienstzeit vorgenommenen dienstfremden Tätigkeiten ausweisen sollten. Der RH empfahl weiterhin, dass nicht nur die direkten Subventionszahlungen, sondern auch alle weiteren Leistungen der OeNB für den ESV bei der Berechnung der Gesamtsubvention herangezogen werden, auf Basis derer die Evaluierung dieser Sozialleistung erfolgen sollte.

(2) Zu den Angaben der OeNB in ihrer Stellungnahme, dass eine ausreichende inhaltliche wie auch formale Kontrolle der OeNB gegeben sei, erwiderte der RH, dass die OeNB die ihr laut BV Wohlfahrt offenstehenden Kontrollmöglichkeiten nur teilweise ausübte und bspw. die Subventionsgewährung nicht auf Basis der eigentlich vorgesehenen detaillierten Anträge des ESV erfolgte. Die erwähnte externe Kontrolle durch die Arbeiterkammer war zwar gegeben, der Prüfbericht befasste sich jedoch nur mit der Ordnungsmäßigkeit des Rechnungswesens und wurde auch nicht an die OeNB übergeben; dies ersetzte daher nicht die von der OeNB wahrzunehmenden Kontrollrechte. Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen, die Kontrollrechte umfassend wahrzunehmen und auf deren Ausdehnung hinzuwirken.

Betriebssport in den Zweiganstalten

50.1 Die OeNB subventionierte auch sportliche Aktivitäten der Dienstnehmer in den drei Zweiganstalten der Bank. Sie stellte dem Betriebsrat dafür im Jahr 2009 18.000 EUR zur Verfügung, im Jahr 2010 16.000 EUR und in den Jahren 2011 bis 2013 je 15.000 EUR. Eine explizite schriftliche Grundlage dieser Subvention – bspw. in der BV Wohlfahrt oder durch Gremienbeschlüsse – fehlte. In den Zweiganstalten waren im Prüfungszeitraum durchschnittlich rd. 30 Dienstnehmer tätig. Im Jahr 2013 ergab dies bei 27 Dienstnehmern eine Förderung von rd. 556 EUR pro Person in den Zweiganstalten.

- 50.2** Der RH stellte kritisch fest, dass auch sportliche Aktivitäten der Dienstnehmer der Zweiganstalten der OeNB mit einem jährlichen Betrag (15.000 EUR im Jahr 2013) subventioniert wurden, obwohl es dafür keine schriftliche Grundlage gab. Er empfahl daher der OeNB, die Höhe der Leistung in Relation zur Dienstnehmerzahl zu evaluieren und Reformen im Bereich des Sozialaufwands durchzuführen. Weiters empfahl er, eine entsprechende Grundlage zu schaffen und generell Sozialleistungen stets nur auf Grundlage entsprechend dokumentierter Beschlüsse auszus zahlen.
- 50.3** *Die OeNB teilte mit, dass die Empfehlungen des RH in den bereits genannten Arbeitsgruppen evaluiert würden. Zudem wies die OeNB darauf hin, dass auch all jene Mitarbeiter, die an den insgesamt sechs Cash Center-Standorten von der OeNB an die GSA überlassen worden seien, für die Subvention sportlicher Aktivitäten anspruchsberechtigt seien. Die Anzahl der begünstigten Mitarbeiter betrage daher nicht 30, sondern insgesamt etwa 60 Personen. Die Förderung betrage daher nicht 556 EUR pro Person, sondern nur die Hälfte.*
- 50.4** Der RH nahm zur Kenntnis, dass auch die Mitarbeiter der Cash Center-Standorte diese Sozialleistung nutzen konnten und wiederholt seine Empfehlung, eine entsprechende, schriftlich dokumentierte Grundlage für die Auszahlung dieser Sozialleistung zu schaffen und die Leistung zu evaluieren.

Urlaubsausmaß der OeNB-Dienstnehmer

- 51.1** Im Vergleich zum im öffentlichen Dienst bzw. in der Privatwirtschaft üblichen Urlaubsausmaß⁶⁶ sah die OeNB eine vorteilhaftere Regelung des Urlaubsanspruchs vor (DB I bis V): Die Dienstnehmer der OeNB hatten rascher Anspruch auf mehr Urlaubstage, da sie – ausgehend von 25 Urlaubstagen bei Dienst Eintritt – bereits nach zehn Dienstjahren Anspruch auf 27 Urlaubstage und nach 20 Dienstjahren auf 32 Urlaubstage hatten. Nach 30 Dienstjahren betrug ihr Urlaubsanspruch 33 Tage. Die Steigerung erfolgte somit vierstufig und früher als sonst üblich, wobei die letzten beiden Stufen zwei bzw. drei Tage über dem für öffentlich Bedienstete vorgesehenen Höchstmaß lagen.

⁶⁶ §§ 64 ff. BDG (BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F. BGBl. II Nr. 59/2014) und §§ 27 ff. VBG (BGBl. Nr. 46/1948 i.d.g.F. BGBl. I Nr. 8/2014): 200 Stunden pro Kalenderjahr; Erhöhung bei 43. Geburtstag auf 240 Stunden. § 28 Kollektivvertrag für Angestellte der Banken und Bankiers (in der Fassung ab 1. April 2013): bis zum vollendeten 20. Dienstjahr 25 Arbeitstage, bis zum vollendeten 25. Dienstjahr 32 Arbeitstage, ab dem 26. Dienstjahr 33 Arbeitstage. §§ 2 ff. Urlaubsgesetz (BGBl. Nr. 390/1976 i.d.g.F. BGBl. I Nr. 3/2013): 30 Werkstage (Basis Sechs-Tage-Woche), nach 25 Dienstjahren 36 Werkstage.

Sozialleistungen der OeNB

51.2 Der RH stellte fest, dass die OeNB ihren Dienstnehmern in allen Dienstbestimmungen nach zehn Dienstjahren mehr Urlaubstage sowie einen rascheren Anstieg der Urlaubstage gewährte. Der RH empfahl der OeNB, dies im Rahmen der derzeit geplanten Novellierung der Dienstbestimmungen zu überprüfen.

51.3 *Laut Stellungnahme der OeNB finde sich die angesprochene Urlaubstagerelung in vergleichbaren Regelungen des Marktes. Besonders sei darauf hinzuweisen, dass der Banken-Kollektivvertrag ab dem 21. Dienstjahr ebenso 32 Arbeitstage und ab dem 26. Dienstjahr bereits 33 Arbeitstage vorsehe, wohingegen die DB der OeNB erst ab dem 31. Dienstjahr 33 Arbeitstage normiere. Weiters merkte die OeNB an, dass die vom RH angesprochene Novellierung der DB (interne Pensionsreform) bereits im Vorfeld des SpBegrG im Frühjahr 2014 erfolgt sei.*

In ihren grundsätzlichen Ausführungen, die der Stellungnahme vorangestellt waren, hielt die OeNB außerdem allgemein fest, dass der im Bericht des RH an mehreren Stellen gezogene Vergleich mit den Bundesbeamten deshalb verfehlt sei, weil die OeNB als Arbeitgeberin im Wettbewerb einerseits mit vergleichbaren internationalen Institutionen, andererseits mit Geschäftsbanken stünde.

51.4 Der RH entgegnete, dass die Urlaubsregelung der OeNB im Vergleich zum im öffentlichen Dienst vorgesehenen Urlaubsausmaß zweifellos günstiger war. Auch im Vergleich mit dem Banken-Kollektivvertrag war die Regelung der OeNB insgesamt vorteilhafter, da den Dienstnehmern ein früherer Anstieg des Urlaubsausmaßes bereits nach zehn Dienstjahren gewährt wurde, wodurch ihnen über das Erwerbsleben hinweg insgesamt mehr Urlaubstage zukamen.

Zu den Ausführungen der OeNB, der Vergleich mit Bundesbeamten sei verfehlt, erwiderte der RH, dass er keine Gleichsetzung der Dienstnehmer der OeNB mit Bundesbeamten vorgenommen hatte, sondern lediglich deren Ansprüche verglich. Die Leistungen der OeNB wurden somit einerseits mit dem öffentlichen Dienst, andererseits mit dem Banken-Kollektivvertrag verglichen, womit die besondere Stellung der OeNB berücksichtigt wurde.

Urlaubsquartiere

52.1 (1) Die BV Wohlfahrt sah zwei Sozialaktionen für Urlaubsquartiere vor:

- die Vermietung von Zimmern in bankeigenen Hotels bzw. Erholungsheimen anderer Notenbanken an Dienstnehmer und Pensionisten der OeNB sowie deren Familien, und
- die Gewährung von Subventionen an den Zentralbetriebsrat zur Anmietung von Urlaubsquartieren aus dem Titel „Gesundheits- und Familienförderung“.

(2) Die beiden bankeigenen Hotels wurden in den Jahren 2007 bzw. 2010 verkauft (siehe Bericht „HV Hotelverwaltung GmbH“, Reihe Bund 2010/8), der Austausch von Zimmerkontingenten mit anderen Notenbanken nicht fortgesetzt. Eine Löschung der diesbezüglichen Bestimmungen in der BV Wohlfahrt und den Erläuternden Bemerkungen erfolgte nicht.

(3) Die OeNB stellte jährlich Mittel für die Anmietung von Urlaubsquartieren (schwerpunktmäßig Ferienwohnungen und Frühstückspensionen im Inland) zur Verfügung. Die Förderung durfte im Einzelfall 40 % der Kosten des Urlaubsquartiers der Dienstnehmer nicht überschreiten, soziale Kriterien wurden bei der Vergabe berücksichtigt.

(4) Die OeNB subventionierte die Urlaubsquartiere ihrer Dienstnehmer in folgender Höhe:

Tabelle 24: Subvention der Urlaubsquartiere für OeNB–Dienstnehmer					
	2009	2010	2011	2012	2013
	in EUR				
Beitrag der OeNB für bankeigene Hotels	110.000	–	–	–	–
Sozialleistung Urlaubsquartiere	120.000	350.000	350.000	361.000	373.000
gesamt	230.000	350.000	350.000	361.000	373.000

Quelle: OeNB

Die OeNB stellte dem Zentralbetriebsrat für die Anmietung von Urlaubsquartieren im Jahr 2009 120.000 EUR zur Verfügung, an die HV Hotelverwaltung GmbH ergingen für die Zimmer in bankeigenen Hotels 110.000 EUR. Im Jahr 2010 kam es zum Verkauf des letzten der beiden bankeigenen Hotels. In der Folge erhöhte die OeNB die Subven-

Sozialleistungen der OeNB

tion für die Anmietung von Urlaubsquartieren auf 350.000 EUR, da ab diesem Zeitpunkt die (in den Vorjahren weit höheren)⁶⁷ Zuschüsse an die HV Hotelverwaltung GmbH eingestellt werden konnten. Der Zentralbetriebsrat wurde an den Zinserträgen aus dem Verkaufserlös der Hotels beteiligt, nach Aussagen der OeNB konnten insgesamt betrachtet Einsparungen erzielt werden. Bis zum Jahr 2013 stieg die Subvention auf 373.000 EUR an.

(5) Die OeNB überwies die Mittel auf jenes Konto des Zentralbetriebsrats, auf das auch die Beträge für Fahrtkosten, Sozialservice, Härtefälle, Familienservice und Dispo (siehe TZ 76) ausbezahlt wurden. Der Zentralbetriebsrat hatte die Möglichkeit, die Höhe der einzelnen Sozialleistungen innerhalb dieses Kontos per Beschluss beliebig zu verändern. Die OeNB erhielt keine summenmäßige Übersicht über die Verwendung dieser Gelder für die einzelnen Sozialleistungen. Ebenso wenig lagen der OeNB schriftliche Richtlinien über die Vergabe dieser Mittel vor, aus denen bspw. soziale Kriterien ablesbar gewesen wären.⁶⁸

52.2 Der RH kritisierte, dass die OeNB die Anmietung von Urlaubsquartieren ihrer Dienstnehmer mit hohen jährlichen Beträgen (bspw. 373.000 EUR im Jahr 2013) subventionierte und diese Subvention von 120.000 EUR im Jahr 2009 auf 350.000 EUR im Jahr 2010 anstieg. Darüber hinaus kritisierte der RH, dass die OeNB nicht für entsprechende Vorgaben sorgte und ihre Kontrollrechte nicht umfassend ausübte. Detaillierte Informationen über den konkreten Mitteleinsatz fehlten. Der RH empfahl zu überprüfen, ob das Ausmaß und die Art dieser Sozialleistungen noch angemessen waren. Überdies empfahl der RH der OeNB, ihre Kontrollrechte umfassend auszuüben und sicherzustellen, dass Sozialleistungen wie diese nach transparenten sozialen Gesichtspunkten vergeben werden.

52.3 *Die OeNB teilte mit, dass die Empfehlungen des RH in den bereits genannten Arbeitsgruppen evaluiert würden.*

Kulturelle Belange

53.1 Die OeNB gewährte dem Zentralbetriebsrat einen „Zuschuss für kulturelle Belange“, der für Subventionen von Theaterkarten, OeNB-Bälle, Reisen, Betriebsausflüge, das Betriebsfest und dergleichen verwendet

⁶⁷ vgl. Bericht „HV Hotelverwaltungs GmbH“, Reihe Bund 2010/8, S. 55 ff.

⁶⁸ § 2 BV Wohlfahrt legte fest, dass der Zentralbetriebsrat „im Einvernehmen mit der OeNB die Grundsätze der Verwaltung der Wohlfahrtseinrichtungen und Sozialaktionen in der OeNB“ im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften, der BV Wohlfahrt, sonstiger vertraglicher Regelungen und unter Berücksichtigung der Zuwendungen der OeNB festlegt.

werden sollte. Die Auszahlung der Subvention erfolgte gemeinsam mit dem Betrag für die Freizeitbibliothek (siehe folgende TZ 54).

Die Subvention der OeNB für kulturelle Belange betrug im Jahr 2009 100.000 EUR und stieg bis zum Jahr 2013 auf 112.000 EUR an. Eine summenmäßige Übersicht über die Verwendung wurde nicht an die OeNB übermittelt. Auch in diesem Fall lagen der OeNB keine schriftlichen Richtlinien über die Vergabe dieser Mittel vor, aus denen bspw. die Berücksichtigung sozialer Aspekte ablesbar gewesen wäre (siehe auch Urlaubsquartiere TZ 52).

- 53.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die OeNB die Sozialaktion „Zuschuss für kulturelle Belange“ mit jährlichen Beträgen – im Jahr 2013 bspw. 112.000 EUR – subventionierte, ohne jedoch für entsprechende Vorgaben und Kontrollrechte zu sorgen. Der RH empfahl zu überprüfen, ob das Ausmaß und die Art dieser Sozialleistungen noch angemessen waren. Überdies empfahl der RH der OeNB, ihre Kontrollrechte umfassend auszuüben und darauf hinzuwirken, dass Sozialleistungen wie diese nach sozialen Gesichtspunkten vergeben werden.
- 53.3** *Die OeNB teilte mit, dass die Empfehlungen des RH in den bereits genannten Arbeitsgruppen evaluiert würden.*

Freizeitbibliothek

- 54** Die OeNB verfügte über eine Freizeitbibliothek mit Literatur und Filmen. Sie stellte entsprechende Räumlichkeiten zur Verfügung und übernahm die Kosten. Bis 31. Juni 2012 stellte die OeNB auch eine Mitarbeiterin aus ihrem Personalstand (Vollzeit) zur Verfügung.⁶⁹

Im Zuge des Schlichtungsstellenverfahrens (siehe TZ 72) wurde die Freizeitbibliothek räumlich und organisatorisch in die OeNB-Fachbibliothek eingegliedert, der Medienbestand halbiert und die Mitarbeiterressource gestrichen. Die Subvention der OeNB sank von 15.000 EUR im Jahr 2009 auf je 5.000 EUR in den Jahren 2011 und 2012, und lag im Jahr 2013 bei Null.

⁶⁹ Die durchschnittlichen jährlichen Schemakosten für eine Mitarbeiterin dieser Einstufung betragen im Jahr 2011 101.091 EUR.

Sozialleistungen der OeNB

Gesundheitsvorsorge Zuschuss zur Krankenzusatzversicherung

55.1 (1) Die OeNB subventionierte die Prämien einer Krankenzusatzversicherung für aktive und pensionierte Dienstnehmer samt Kinder und Ehepartner. Bis 1. Juli 2012 trug die Bank zwei Drittel der Prämienkosten. Im Zuge des Schlichtungsstellenverfahrens (siehe TZ 72) wurde der Zuschuss teilweise erhöht: Die OeNB übernahm ab dann

- die Prämien für Kinder der Dienstnehmer zu 100 %,
- die Prämien für Hauptversicherte in einem aktiven Dienstverhältnis bis zum Alter von 35 Jahren zu 100 %,
- die Prämien von Hauptversicherten in einem aktiven Dienstverhältnis bis zum Alter von 50 Jahren zu 70 %,
- die Prämien aller anderen Hauptversicherten und sämtlicher sonstiger Angehörigen weiterhin zu zwei Drittel.

(2) Die Höhe der Prämienzuschüsse für die Krankenzusatzversicherung im Prüfungszeitraum sowie die Anzahl der (aktiven und pensionierten) Empfänger wird in folgender Tabelle dargestellt:

Tabelle 25: Prämienzuschuss der OeNB zur Krankenzusatzversicherung ihrer Dienstnehmer					
	2009	2010	2011	2012	2013
	in EUR				
Zuschuss für aktive Dienstnehmer	1.229.212	1.226.613	1.212.558	1.302.694	1.459.712
Zuschuss für pensionierte Dienstnehmer	2.093.712	2.201.905	2.303.374	2.321.695	2.377.447
Gesamtbetrag	3.322.924	3.428.518	3.515.932	3.624.389	3.837.159
	Anzahl				
Empfänger aktive Dienstnehmer	1.941	1.862	1.817	1.904	1.912
Empfänger pensionierte Dienstnehmer	1.704	1.735	1.746	1.727	1.726
Gesamtzahl Empfänger	3.645	3.597	3.563	3.631	3.638
	in EUR				
durchschnittlicher Zuschuss pro Empfänger	912	953	987	998	1.055

Zahlen vom RH gerundet

Quelle: OeNB

Die OeNB zahlte im Jahr 2009 rd. 3,32 Mio. EUR an Zuschüssen für die Krankenzusatzversicherung, davon rd. 2,09 Mio. EUR für pensionierte Dienstnehmer. Die Prämienzuschüsse stiegen bis 2013 auf rd. 3,84 Mio. EUR an (davon 2,38 Mio. EUR für pensionierte Dienstnehmer).

- 55.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die OeNB im Jahr 2009 rd. 3,32 Mio. EUR für Zuschüsse zur Zusatzkrankenversicherung ihrer aktiven und pensionierten Dienstnehmer sowie deren naher Angehöriger leistete, wobei die Zahlungen als Kompensation des Schlichtungsstellenverfahrens bei im wesentlichen gleichbleibender Anzahl der Versicherten nochmals erhöht wurden und im Jahr 2013 schließlich rd. 3,84 Mio. EUR betragen. Der RH empfahl, die Regelung auf ihre Angemessenheit und soziale Treffsicherheit zu überprüfen und Reformen im Bereich des Sozialaufwands durchzuführen.
- 55.3** *Die OeNB teilte mit, dass die Empfehlungen des RH in den bereits genannten Arbeitsgruppen evaluiert würden.*

„Sozialservice“

- 56.1** (1) Eine der Wohlfahrtseinrichtungen gemäß BV Wohlfahrt und den Erläuternden Bemerkungen war der Unterstützungsverein der Bediensteten der Oesterreichischen Nationalbank (Unterstützungsverein). Dieser existierte jedoch bereits seit Jahren nicht mehr. Eine Anpassung der BV Wohlfahrt und der Erläuternden Bemerkungen war nicht erfolgt.
- (2) Die OeNB gewährte die Subvention für den Unterstützungsverein nun dem Zentralbetriebsrat als Sozialaktion unter dem Titel „Sozialservice“, eine schriftliche Grundlage in der BV Wohlfahrt fehlte jedoch. Das „Sozialservice“ stellte eine Unterstützung für aktive und pensionierte Dienstnehmer der OeNB und deren Angehörige für gesundheitlich bedingte Aufwendungen (Heilverfahren und –behelfe) dar. Die Vergabe erfolgte durch den Zentralbetriebsrat nach sozial gestaffelten Kriterien, wobei diese nicht – wie beim Unterstützungsverein ursprünglich in den Erläuternden Bemerkungen aufgezählt – transparent festgelegt waren.
- (3) Die Höhe der Subvention der OeNB für das „Sozialservice“ betrug in den Jahren 2009 und 2010 je 185.000 EUR, stieg in den Jahren 2011 und 2012 um je 10.000 EUR an und lag im Jahr 2013 bei 219.000 EUR.

Sozialleistungen der OeNB

(4) Es lagen keine schriftlichen Richtlinien über die Vergabekriterien für die Subvention vor. Da die OeNB die Subvention auf jenes Konto des Zentralbetriebsrats überwies, auf das u.a. auch die Beträge für die Urlaubsquartiere ausbezahlt wurden, wird diesbezüglich auf die Ausführungen in TZ 52 (5) verwiesen.

56.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die OeNB das „Sozialservice“ jährlich steigender Beträge (185.000 EUR im Jahr 2009, 219.000 EUR im Jahr 2013), subventionierte, ohne dass es dafür eine schriftliche Grundlage in der BV Wohlfahrt gegeben hätte. Der RH empfahl daher die Aktualisierung der den Sozialleistungen zugrunde liegenden Dokumente sowie die Überprüfung der Angemessenheit dieser Sozialleistung.

Außerdem kritisierte der RH, dass der OeNB keine Richtlinien über die Vergabekriterien dieser Sozialleistung vorlagen. Er empfahl der OeNB sicherzustellen, dass Sozialleistungen wie diese nach transparenten sozialen Gesichtspunkten vergeben werden.

56.3 *Die OeNB teilte mit, dass die Empfehlungen des RH in den bereits genannten Arbeitsgruppen evaluiert wurden.*

Betriebsambulatorium

57.1 (1) Die OeNB stellte für ihre Dienstnehmer ein Betriebsambulatorium samt technischer Ausstattung und medizinischen Fachkräften bereit. Dieses bot außer den gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben der betriebsärztlichen Betreuung v.a. prophylaktische und therapeutische Versorgung sowie ambulante Nachbehandlung in arbeitsmedizinischer und allgemeinmedizinischer Hinsicht.

(2) Zwei Bankärzte⁷⁰, zwei Ersatzärzte, eine diplomierte medizintechnische Fachkraft, eine Sekretariatskraft sowie (bis 2010) eine Physiotherapeutin waren bei der OeNB tätig. Als Ersatz für die pensionierte Physiotherapeutin kam ein diplomierter Krankenpfleger/Heilmasseur als Fremdpersonal zum Einsatz, der schließlich von der OeNB in den Dienstnehmerstand übernommen wurde. Zusätzlich beschäftigte die OeNB zwei Physiotherapeuten auf Stundenbasis.

⁷⁰ freie Dienstnehmer. Im Jahr 2013 war eine dieser beiden Stellen aufgrund einer Kündigung vakant.



Sozialleistungen der OeNB



OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

(3) Dienstnehmer der OeNB konnten auch kurativmedizinische und präventivmedizinische Leistungen⁷¹ in Anspruch nehmen. Die OeNB bot damit deutlich mehr Leistungen als die gesetzlich vorgesehene arbeitsmedizinische Versorgung.

(4) Die OeNB begründete die Notwendigkeit des Betriebsambulatoriums mit der Zeitersparnis ihrer Dienstnehmer bei medizinischer Betreuung im Haus und der Bedeutung der Präventivmedizin für die Leistungsfähigkeit.

57.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die von der OeNB im Wege des Betriebsambulatoriums angebotenen Leistungen die gesetzlich vorgesehene arbeitsmedizinische Betreuung deutlich überstiegen, was dementsprechend höhere Kosten nach sich zog. Der RH empfahl der OeNB eine Evaluierung der angebotenen Maßnahmen im Hinblick auf deren Ausmaß, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit sowie im Hinblick auf die soziale Treffsicherheit jener Leistungen, die über die arbeitsmedizinisch gebotenen hinausgingen.

57.3 *Die OeNB teilte mit, dass die Empfehlungen des RH in den bereits genannten Arbeitsgruppen evaluiert würden.*

Familienfürsorge

Kinderbetreuungskosten

58.1 (1) Die OeNB subventionierte jene Kosten, die Dienstnehmern durch die Unterbringung von Kindern in Kinderkrippen, Kindergärten und Horten sowie bei Tagesmüttern entstanden.

(2) Die Unterstützung betrug bis zu zwei Drittel der Unterbringungskosten, gleichzeitig wurden vom Direktorium monatliche Höchstbeträge festgelegt. Diese lagen ab dem Jahr 2004 bei maximal 39,50 EUR pro Monat bei halbtägiger und 67,50 EUR pro Monat bei ganztägiger Unterbringung in Kindergarten, Kinderkrippe oder bei einer Tagesmutter; bei Unterbringung im Hort bzw. bei Nachmittagsbetreuung in der Schule maximal 58,40 EUR pro Monat. Ab 1. Jänner 2012 stiegen die Höchstbeträge auf 45 EUR pro Monat bei halbtägiger, 75 EUR pro Monat bei ganztägiger Betreuung, sowie 65 EUR pro Monat bei Unterbringung in einem Hort bzw. im Rahmen der Nachmittagsbetreuung in

⁷¹ kurativmedizinische Leistungen: z.B. Ausstellen von Rezepten und Überweisungen, Durchführen von EKG, Blutzucker- und Harnbestimmung, Hepatitis B Antikörperbestimmung, physikalische Therapie, Heilgymnastik; präventivmedizinische Leistungen: z.B. Gesundenuntersuchung, Sehtest, Raucherentwöhnung, Ismakogie, Metabolicbalance

Sozialleistungen der OeNB

der Schule an. Die zusätzliche Begrenzung auf zwei Drittel der Unterbringungskosten entfiel.

(3) Weiters verfügte die OeNB über einen Betriebskindergarten. Sie hatte dafür einen Vertrag mit einem Betreiber abgeschlossen und trug die Miete sowie die Betriebskosten. Die Dienstnehmer der OeNB zahlten monatliche Beiträge für die Betreuung ihrer Kinder. Im Zuge des Schlichtungsstellenverfahrens (siehe TZ 72) wurde dieser um eine Gruppe auf vier Gruppen für insgesamt 75 Kinder erweitert. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erwog die OeNB eine weitere Aufstockung.

(4) Alle Dienstnehmer der OeNB konnten die Subvention der Unterbringungskosten und die Betreuung im Betriebskindergarten in Anspruch nehmen. Die beiden Leistungen schlossen sich (auch gleichzeitig) gegenseitig nicht aus.

(5) Die OeNB überwies ihren anspruchsberechtigten Dienstnehmern in Summe durchschnittlich 106.338 EUR jährlich als Subvention für Unterbringungskosten von Kindern. Hinzu kam – alternativ – die Auszahlung der Subvention in Form von Kinderbetreuungsgutscheinen (lohnsteuerbefreiter Zuschuss zur Kinderbetreuung).⁷²

In der folgenden Tabelle werden die Kosten dieser Sozialaktion dargestellt:

Tabelle 26: Kinderbetreuungskosten der OeNB						
	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt 2009 bis 2013
	in EUR					
Subvention der OeNB für Unterbringungskosten von Kindern	123.108	99.321	74.811	90.573	143.879	106.338
Subvention der Unterbringungskosten über Kinderbetreuungsgutscheine	45.000	247	13	138	23.322	13.744
Summe Subvention Unterbringungskosten	168.108	99.568	74.824	90.711	167.201	120.082
Miete und Betriebskosten des Betriebskindergartens	53.402	55.984	54.996	68.115	89.495	64.398
Summe Kinderbetreuungskosten	221.510	155.552	129.820	158.826	256.696	184.481

Zahlen vom RH gerundet

Quelle: OeNB

⁷² § 3 Abs. 1 Z 13 EStG, BGBl. I Nr. 26/2009: Die Schwankungen erklären sich dadurch, dass die OeNB in den Jahren 2009 und 2013 größere Mengen auf Vorrat beschaffte.



Sozialleistungen der OeNB



OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

Die OeNB zahlte somit insgesamt durchschnittlich rd. 120.082 EUR jährlich für Unterbringungskosten von Kindern ihrer Dienstnehmer. Außerdem trug sie Miete und Betriebskosten des Betriebskindergartens in der Höhe von durchschnittlich rd. 64.398 EUR pro Jahr. Insgesamt betragen die Kinderbetreuungskosten durchschnittlich rd. 184.481 EUR pro Jahr.

58.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass sowohl die Subvention der Kinderbetreuungskosten in der Höhe von durchschnittlich rd. 184.481 EUR pro Jahr im Zeitraum 2009 bis 2013 als auch die Platzvergabe im Kindergarten ohne Bedachtnahme auf soziale Kriterien erfolgte. Er empfahl, diese Praxis in beiden Fällen zu überdenken und entsprechende Maßnahmen zur besseren sozialen Staffelung dieser Sozialleistungen einzuleiten.

58.3 Die OeNB teilte mit, dass die Empfehlungen des RH in den bereits genannten Arbeitsgruppen evaluiert würden.

Geburts- und Heiratsbeihilfe, Karenzzuschuss

59.1 (1) Die OeNB gewährte ihren Dienstnehmern:

- eine Geburtsbeihilfe in der Höhe von 364 EUR pro Kind,
- eine Heiratsbeihilfe in der Höhe von 364 EUR sowie
- einen Karenzzuschuss in der Höhe von 238,37 EUR monatlich für Dienstnehmer im ersten und zweiten Karenzjahr (zwölfmal jährlich).

Anspruchsberechtigt waren alle Dienstnehmer der OeNB. Die Auszahlung erfolgte automatisch nach der – dienstrechtlich verpflichtenden – Vorlage der entsprechenden Dokumente.

(2) Die OeNB gab für Geburts- und Heiratsbeihilfe sowie Karenzzuschuss in den Jahren 2009 bis 2013 im Durchschnitt rd. 65.718 EUR jährlich aus, wobei der Karenzzuschuss mit durchschnittlich rd. 43.150 EUR jährlich rund zwei Drittel der Beihilfenleistungen ausmachte. Die Geburtsbeihilfe betrug in den Jahren 2009 bis 2013 im Durchschnitt rd. 12.594 EUR jährlich, die Heiratsbeihilfe rd. 9.974 EUR jährlich.

59.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die OeNB die Geburtsbeihilfe (364 EUR pro Kind), die Heiratsbeihilfe (364 EUR) sowie den Karenzzuschuss (238,37 EUR zwölfmal jährlich im ersten und zweiten Karenzjahr) auto-

Sozialleistungen der OeNB

matisch allen anspruchsberechtigten Dienstnehmern der Bank in gleicher Höhe gewährte, unabhängig von sozialen Kriterien oder ihrer Einkommenssituation. Die OeNB zahlte für Geburts- und Heiratsbeihilfe sowie Karenzzuschuss in den Jahren 2009 bis 2013 im Durchschnitt rd. 65.718 EUR jährlich. Der RH empfahl, grundsätzlich die Angemessenheit dieser Leistung zu evaluieren, diese Leistungen nicht mehr automatisch allen Dienstnehmern zuzuerkennen und die Vergabe der genannten Unterstützungsleistungen im Sinne einer sozialen Staffe- lung u.a. von der Einkommenssituation der einzelnen Dienstnehmer abhängig zu machen.

59.3 *Die OeNB hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die von ihr gewährten „Sozialleistungen“ betreffend Familienfürsorge dazu dienen, den Mitarbeitern ein Umfeld zu schaffen, um bestmögliche Leistungen zu erbringen und die OeNB attraktiv für hochqualifizierte und leistungsfähige Mitarbeiter zu halten. Darüber hinaus seien die Angebote im Bereich Vereinbarkeit Beruf und Familie in der Finanzbranche üblich und hielten somit einem Marktvergleich stand.*

59.4 Der RH hielt an seiner Empfehlung fest und wies zudem auf seine Empfehlungen in TZ 80 hin, wonach die OeNB nach Erstellung eines Gesamtüberblicks über alle im Zusammenhang mit den Sozialleistungen anfallenden Kosten überprüfen sollte, ob die Sozialleistungen insgesamt bzw. im Verhältnis zueinander angemessen und sozial adäquat waren, und anschließend entsprechende Reformen im Bereich des Sozialaufwandes vornehmen sollte.

Familien- und Haushaltszulage

60.1 (1) Die OeNB gewährte Dienstnehmern, die bis zum 30. Juni 2011 in die Bank eingetreten waren, eine Familien- und Haushaltszulage (DB I bis IV⁷³).

(2) Die Familienzulage gebührte verheirateten und verwitweten Dienstnehmern oder geschiedenen Dienstnehmern mit Unterhaltspflichten gegenüber dem geschiedenen Partner oder Kindern sowie ledigen Dienstnehmern mit Anspruch auf Kinderzulage (siehe folgende TZ 61). Sie betrug im Prüfungszeitraum 140 EUR und wurde 15 Mal jährlich ausbezahlt. Wer Anspruch auf einen Alleinverdiener- oder Alleinerhalterabsetzbetrag hatte, erhielt eine erhöhte Familienzulage (152 EUR).

⁷³ § 46 Abs. 1 DB I, § 46 Abs. 1 DB II, § 38 Abs. 1 DB III, § 35 Abs. 1 DB IV. Keine Familien-/Haushaltszulage gemäß DB V

(3) Dienstnehmer, die einen eigenen Haushalt führten, jedoch keinen Anspruch auf Familienzulage hatten, erhielten eine Haushaltszulage in derselben Höhe wie die Familienzulage.

(4) Die OeNB zahlte im Jahr 2009 rd. 1,81 Mio. EUR als Familien- und Haushaltszulagen an ihre Dienstnehmer aus. In den folgenden Jahren sanken die Beträge geringfügig und lagen im Jahr 2013 bei rd. 1,62 Mio. EUR.

60.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die OeNB erhebliche Ausgaben (1,62 Mio. EUR im Jahr 2013) durch die einkommensunabhängige Vergabe der Familien- und Haushaltszulage an alle Dienstnehmer der DB I bis IV hatte. Er empfahl der OeNB, diese Leistung im Hinblick auf ihre Angemessenheit und ihre soziale Treffsicherheit zu evaluieren und Reformen im Bereich des Sozialaufwands durchzuführen.

60.3 *Die OeNB wies darauf hin, dass die Familien- und Haushaltszulage in älteren Dienstverträgen des Bankenbereichs ebenso verankert sei. Sie sei außerdem für alle ab dem 1. Juli 2011 neu eingetretenen Mitarbeiter bereits abgeschafft.*

60.4 Der RH erwiderte dazu, dass die Familien- und Haushaltszulage zwar für neu eintretende Dienstnehmer abgeschafft worden sei, den vor dem 1. Juli 2011 eingetretenen Dienstnehmern aber weiterhin zukomme. Er wies zudem auf seine Empfehlungen in TZ 80 hin, wonach die OeNB nach Erstellung eines Gesamtüberblicks über alle im Zusammenhang mit den Sozialleistungen anfallenden Kosten überprüfen sollte, ob die Sozialleistungen insgesamt bzw. im Verhältnis zueinander angemessen und sozial adäquat waren, und anschließend entsprechende Reformen im Bereich des Sozialaufwandes vornehmen sollte.

Kinderzulage

61.1 (1) Die OeNB gewährte allen aktiven Dienstnehmern (DB I bis V) und Teilen ihrer pensionierten Dienstnehmer (DB I bis II) eine Kinderzulage für leibliche oder adoptierte Kinder, solange diese minderjährig und unversorgt waren.⁷⁴ Dies galt auch für leibliche oder adoptierte Kinder der Ehegattin/des Ehegatten, für deren Unterhalt der Dienstnehmer überwiegend aufkam. Auch volljährige Kinder, für die Anspruch auf Familienbeihilfe und Unterhaltspflicht bestand, berechtigten zum Bezug der Kinderzulage; ebenso Kinder, die Präsenz- oder Zivildienst ableisteten. Für Kinder, die aufgrund einer Behinderung Anspruch auf

⁷⁴ §§ 46 Abs. 2 bis 5 und 56 DB I bis II, § 38 Abs. 2 bis 5 DB III, § 35 Abs. 2 bis 5 DB IV, § 35 DB V

Sozialleistungen der OeNB

erhöhte Familienbeihilfe hatten, gebührte die Kinderzulage in dreifacher Höhe.

(2) Die Kinderzulage wurde 15 Mal pro Jahr ausbezahlt. Ihre Höhe ergab sich aus dem jeweils anwendbaren Bezugsschema, und war in allen Bezugsschemata in zwei bzw. vier Altersgruppen der Kinder gestaffelt. Sie stieg im Prüfungszeitraum stetig leicht an, und betrug Ende 2013 mindestens 230 EUR (für Kinder bis Ende des 6. Lebensjahrs, DB I bis IV) und maximal 321 EUR (Kinder ab Ende des 15. Lebensjahrs, DB I bis IV), wobei in der DB V der maximale Wert bei 298,50 EUR lag. Die OeNB zahlte im Jahr 2013 rd. 2,82 Mio. EUR für die Kinderzulage. Insgesamt gab die OeNB in den Jahren 2009 bis 2013 rd. 14,05 Mio. EUR für die Kinderzulage aus.

Im Vergleich dazu erhielten Beamte nach den Regelungen des Gehaltsgesetzes 1956 einen Kinderzuschuss in der Höhe von 15,60 EUR pro Kind, der zwölfmal pro Jahr ausbezahlt wurde.⁷⁵

- 61.2** Der RH wies kritisch auf die durch die Kinderzulage verursachte Gesamtsumme von rd. 14,05 Mio. EUR in den Jahren 2009 bis 2013 hin. Er stellte fest, dass die OeNB bei der jüngsten DB die Kinderzulage bereits vereinfacht und leicht reduziert hatte. Dennoch lag die Kinderzulage deutlich über der für Beamte vorgesehenen Regelung. Der RH empfahl der OeNB daher, eine Überprüfung der Angemessenheit der Kinderzulage und Reformen im Bereich des Sozialaufwands durchzuführen.
- 61.3** *Die OeNB führte in ihrer Stellungnahme aus, dass die Kinderzulage in vergleichbaren Kollektivverträgen des Bankenbereichs ebenfalls verankert sei und im Zuge einer Dienstrechtsreform für alle ab dem 1. Juli 2011 neu eingetretenen Mitarbeiter angepasst worden sei.*
- 61.4** Der RH entgegnete, dass die Kinderzulage nach wie vor in allen DB verankert und trotz der erwähnten Anpassung für alle Dienstnehmer – auch für jene, die nach dem 1. Juli 2011 eintraten – deutlich höher als die für Beamte vorgesehene Kinderzulage war, und hielt an seiner Empfehlung fest. Er wies zudem erneut auf seine Empfehlungen in TZ 80 hin, wonach die OeNB nach Erstellung eines Gesamtüberblicks über alle im Zusammenhang mit den Sozialleistungen anfallenden Kosten überprüfen sollte, ob die Sozialleistungen insgesamt bzw. im Verhältnis zueinander angemessen und sozial adäquat waren, und anschließend entsprechende Reformen im Bereich des Sozialaufwandes vornehmen sollte.

⁷⁵ § 4 Abs. 1 Gehaltsgesetz 1956 i.d.F. BGBl. I Nr. 140/2011

Sterbequartal und Sterbegeld

- 62** Die OeNB sah für aktive Dienstnehmer (DB I bis V) bzw. für Teile der pensionierten Dienstnehmer (DB I bis III) im Fall des Ablebens eine Einmalzahlung an bestimmte Angehörige (Sterbequartal bzw. -geld) vor. Die OeNB zahlte im Jahr 2009 rd. 509.127 EUR für diese Sozialleistung aus (23 Todesfälle⁷⁶), im Jahr 2013 rd. 182.405 EUR (neun Todesfälle). Durchschnittlich betrug das Sterbequartal/-geld rd. 21.465 EUR pro Todesfall. In Summe betrug die Ausgaben der OeNB für Sterbequartal/-geld in den Jahren 2009 bis 2013 rd. 1,74 Mio. EUR.

Der RH überprüfte die Regelungen des Sterbequartals im Rahmen seines Berichts „Pensionsrecht der Bediensteten der OeNB“ (Reihe Bund 2014/6, S. 120 ff.) und empfahl u.a. die Angleichung der Höhe der Anwartschaft an den Sterbekostenbeitrag der Bundesbeamten.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erarbeitete die OeNB intern Vorschläge zu einer Reform der Pensionen der DB I und II. Der von Generalrat und Direktorium der OeNB beschlossene Reformvorschlag umfasste u.a. den Entfall des Sterbequartals im Ruhestand, war jedoch noch nicht umgesetzt. Am 12. Juni 2014 beschloss der Nationalrat das sogenannte Sonderpensionenbegrenzungsgesetz, das eine Abschaffung des Sterbequartals für Hinterbliebene von Pensionisten der OeNB vorsah.

„Besondere Härtefälle“

- 63.1** Die OeNB gewährte dem Zentralbetriebsrat eine Subvention zur Unterstützung von Dienstnehmern bei unverschuldeter Notlage („besondere Härtefälle“). Die Subvention betrug im Jahr 2009 6.500 EUR, stieg zwischenzeitig im Jahr 2012 auf 18.800 EUR an und sank 2013 wieder auf 8.800 EUR.

Der OeNB lagen keine schriftlichen Richtlinien über die Vergabe dieser Subvention vor. Da die OeNB die Subvention auf jenes Konto des Zentralbetriebsrats überwies, auf das u.a. auch die Beträge für die Urlaubsquartiere ausbezahlt wurden, wird diesbezüglich auf die Ausführungen in TZ 52 (5) verwiesen.

- 63.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die OeNB im Prüfungszeitraum jährlich zwischen 6.500 EUR (2009) und 18.800 EUR (2012) für „besondere Härtefälle“ zur Verfügung stellte, ohne jedoch für entsprechende Vor-

⁷⁶ Im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013 erfolgte die einzige Auszahlung aufgrund eines verstorbenen aktiven Dienstnehmers der OeNB im Jahr 2009; in den anderen Jahren wurde das Sterbequartal ausschließlich für verstorbene Pensionisten ausbezahlt.

Sozialleistungen der OeNB

gaben zu sorgen und ihre Kontrollrechte auszuüben. Der RH empfahl der OeNB, ihre Kontrollrechte tatsächlich auszuüben, und v.a. sicherzustellen, dass Sozialleistungen wie diese nach transparenten sozialen Gesichtspunkten vergeben werden.

63.3 *Die OeNB verwies auf ihre Stellungnahme zu TZ 49, wonach über ein dicht geknüpftes Internes Kontrollsystem eine ausreichende inhaltliche wie auch formale Kontrolle erfolgt sei. Die vom RH monierte fehlende Kontrolle von Verwendungsnachweisen sei nicht gegeben, da eine externe Prüfinstanz die Ordnungsmäßigkeit der jeweiligen Rechnungswesen-Systeme attestiert habe. Die OeNB werde die Anregung des RH trotzdem aufgreifen und bei der Neufassung der BV Wohlfahrt – unter Beachtung eines weiterhin angemessenen Verwaltungsaufwandes – die Kontrollmöglichkeit wo möglich noch weiter stärken.*

63.4 Der RH erwiderte, dass die OeNB die ihr laut BV Wohlfahrt offenstehenden Kontrollmöglichkeiten nur teilweise ausübte und eine ausreichende Kontrolle nicht gegeben sei. Der RH verblieb daher in Anlehnung an TZ 49 bei seinen Empfehlungen, die Kontrollrechte umfassend wahrzunehmen und sicherzustellen, dass Sozialleistungen wie diese nach transparenten sozialen Kriterien vergeben werden.

Verpflegungsaufwand

Messe in der OeNB

64.1 (1) Eine der Wohlfahrtseinrichtungen der OeNB war die Messe in der Oesterreichischen Nationalbank in Wien, reg. Genossenschaft m.b.H. (Messe). Die OeNB betraute die Messe mit der Herstellung und Verabreichung von Mahlzeiten an deren Mitglieder sowie mit der Führung von Buffets. Alle aktiven Dienstnehmer der OeNB, ihrer Tochtergesellschaften sowie Messe-Mitarbeiter konnten Mitglieder werden. Die OeNB konnte weitere Personen als Mitglieder nominieren. Der Menüpreis wurde in der BV Wohlfahrt festgelegt und anschließend regelmäßig valorisiert. Der Preis für ein Mittagsmenü in der Messe betrug bis 28. Februar 2009 1,20 EUR, wurde anschließend auf 1,30 EUR erhöht und betrug ab 3. Mai 2012 bis Ende des Prüfungszeitraums 1,40 EUR. Die Gebarung der Messe durfte nicht auf Gewinn gerichtet sein.

(2) Die Messe erhielt von der OeNB eine jährliche Subvention. Diese betrug im Jahr 2009 rd. 1,45 Mio. EUR und stieg bis zum Jahr 2013 auf rd. 1,57 Mio. EUR an.⁷⁷ Die OeNB zahlte im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013 rd. 7,53 Mio. EUR Subvention an die Messe aus.

⁷⁷ Die OeNB bewilligte der Messe eine leicht höhere Subvention, die Messe rief jedoch in den meisten Jahren weniger Subventionsmittel ab als ihr zugesagt wurden.

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

(3) Die Zahl der Genossenschaftsmitglieder stieg von 1.583 im Jahr 2009 auf 1.814 im Jahr 2012 an. Die Zahl der ausgegebenen Portionen pro Jahr sank bei abnehmenden Betriebstagen und gleichbleibenden rd. 850 täglich ausgegebenen Portionen gering von rd. 213.000 auf rd. 211.328 Portionen. Die Subvention der OeNB, umgelegt auf die Mitglieder der Messe, sank damit von rd. 903 EUR pro Mitglied im Jahr 2009 auf rd. 877 EUR im Jahr 2012. Umgelegt auf ausgegebene Portionen, subventionierte die OeNB jedes Menü mit 6,71 EUR (2009) bzw. 7,52 EUR (2012).

(4) Die OeNB stellte der Messe Räumlichkeiten, Infrastruktur (z.B. Strom und Telefon, Arbeitsplatzausstattung, IT-Anwendungen) sowie Supportleistungen von Abteilungen der OeNB zur Verfügung, die zum Teil als Einzelleistungen direkt, bzw. als Gemeinkosten indirekt über einen Umlageschlüssel in der Kostenrechnung erhoben wurden. Für die OeNB entstanden daraus durchschnittlich rd. 940.710 EUR an Kosten pro Jahr. Eine genaue Erhebung der Supportleistungen im Sinne einer stundenmäßigen Erfassung erfolgte nicht.

(5) Im Vorstand und Aufsichtsrat der Messe waren Dienstnehmer der OeNB vertreten, einige davon hatten Führungsfunktionen in Abteilungen der OeNB inne. Diese Dienstnehmer konnten ihren Verpflichtungen für die Messe – wie bspw. die Teilnahme an den zumeist tagsüber stattfindenden Sitzungen – während ihrer Arbeitszeit nachkommen. Entsprechende Zeitaufzeichnungen zu Dokumentationszwecken bzw. zur Herstellung transparenter Kosten der OeNB erfolgten nicht.

(6) Die BV Wohlfahrt sah gewisse Kontrollrechte gegenüber der Messe vor: Die Messe hatte jährlich einen detaillierten Antrag auf Bereitstellung von Subventionsmitteln zu stellen, der jedenfalls Personalaufwand, Sachaufwand, Wareneinsatz und Rückstellungserfordernisse sowie Erlöse, Zinsbeträge und für das nächste Kalenderjahr die vorhersehbaren Investitions- und Reparaturkosten, die Einrichtungsgegenstände und Geräte sowie eine Reserveposition zu enthalten hatte. Außerdem waren der OeNB der Jahresabschluss samt Geschäftsbericht und alle Protokolle von Gremiensitzungen vorzulegen. Die OeNB hatte Auskunfts- und Einsichtsrechte in die Gebarung und konnte jederzeit im Einvernehmen mit dem Zentralbetriebsrat eine Gebarungsprüfung verlangen.

Die OeNB übte diese Kontrollrechte nur teilweise aus. So lagen der OeNB keine detaillierten Anträge der Messe auf Subvention vor. Die Beschlussfassung erfolgte auf Basis eines Antrags des Betriebsrats für sämtliche Sozialleistungen der BV Wohlfahrt, ohne detaillierte Anga-

Sozialleistungen der OeNB

ben der Messe. Die OeNB verlangte im Prüfungszeitraum keine Gebärungsprüfung.

- 64.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die OeNB der Messe neben einer hohen Jahressubvention (rd. 1,45 Mio. EUR im Jahr 2009, rd. 1,57 Mio. EUR im Jahr 2013) weitere Unterstützungsleistungen zukommen ließ, deren genaues Ausmaß sie jedoch – u.a. mangels entsprechender Zeitaufzeichnungen – nicht beziffern konnte. Der RH empfahl der OeNB, eine genaue und detaillierte Übersicht aller Leistungen für die Messe zu erstellen, die Kostenrechnung zu präzisieren und auf Basis der festgestellten Höhe der Gesamtsubvention zu erheben, ob die Unterstützungsleistungen der OeNB für die Messe noch angemessen waren.

Außerdem stellte der RH fest, dass die OeNB die ihr zustehenden Kontrollrechte nicht vollständig ausübte und empfahl, diese in Zukunft umfassend wahrzunehmen und auf die Ausdehnung ihrer Kontrollrechte hinzuwirken.

- 64.3** (1) Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Empfehlungen des RH zur Erstellung einer detaillierten Übersicht aller Leistungen für die Messe, zur Präzisierung der Kostenrechnung sowie zur Evaluierung der Angemessenheit der Leistungen für die Messe in den bereits genannten Arbeitsgruppen evaluiert würden.

(2) Zur Empfehlung des RH, die OeNB solle die Kontrollrechte in Hinblick auf die Messe in Zukunft umfassend wahrnehmen und weiters auf die Ausdehnung ihrer Kontrollrechte hinwirken, verwies die OeNB auf ihre Stellungnahme zu TZ 49 und führte aus, dass über ein dicht geknüpftes Internes Kontrollsystem eine ausreichende inhaltliche wie auch formale Kontrolle erfolgt sei. Die vom RH monierte fehlende Kontrolle von Verwendungsnachweisen sei nicht gegeben, da eine externe Prüfinstanz die Ordnungsmäßigkeit der jeweiligen Rechnungswesen-Systeme attestiert habe. Die OeNB werde die Anregung des RH trotzdem aufgreifen und bei der Neufassung der BV Wohlfahrt – unter Beachtung eines weiterhin angemessenen Verwaltungsaufwandes – die Kontrollmöglichkeit wo möglich noch weiter stärken.

- 64.4** Der RH erwiderte, dass die OeNB die ihr laut BV Wohlfahrt offenstehenden Kontrollmöglichkeiten nur teilweise ausübte und bspw. die Subventionsgewährung nicht auf Basis der eigentlich vorgesehenen detaillierten Anträge der Messe erfolgte. Die erwähnte externe Kontrolle ersetzte nicht die Wahrnehmung der Kontrollrechte durch die OeNB selbst. Der RH verblieb daher in Anlehnung an TZ 49 bei seinen Empfehlungen, die Kontrollrechte umfassend wahrzunehmen und auf deren Ausdehnung hinzuwirken.

Finanzierungs-
unterstützung

Sparvereine

65.1 (1) Die Wohlfahrtseinrichtungen der OeNB umfassten auch zwei Sparvereine. Diese hatten die Aufgabe, zu „möglichst günstigen Konditionen“ Einlagen von Dienstnehmern der OeNB entgegenzunehmen bzw. diesen Kredite zu gewähren. Die OeNB hielt an beiden Sparvereinen Einlagen zur Sicherung der notwendigen Eigenmittel und Zwischenfinanzierungen.

(2) Die OeNB stellte den Sparvereinen zur Verwaltung je zwei Dienstnehmer (Vollzeit) aus ihrem Personalstand zur Verfügung. Darüber hinaus verfügten beide Sparvereine in den Jahren 2009 bis 2011 gemeinsam über einen Dienstnehmer aus der Mobilitätsreserve. Der OeNB entstanden somit in den Jahren 2009 bis 2013 durchschnittliche Personalkosten von rd. 522.334 EUR jährlich.

(3) Dienstnehmer der OeNB hatten Funktionen innerhalb der Sparvereine inne, einige davon waren auch Führungskräfte in Abteilungen der OeNB. Sie konnten ihren Verpflichtungen für die Sparvereine während der Arbeitszeit nachkommen. Entsprechende Zeitaufzeichnungen zu Dokumentationszwecken bzw. zur Herstellung transparenter Kosten der OeNB erfolgten nicht. Beide Sparvereine waren mit denselben Personen besetzt.

(4) Die OeNB stellte den Sparvereinen Räumlichkeiten, Infrastruktur (z.B. Strom und Telefon, Arbeitsplatzausstattung, IT-Anwendungen) sowie Supportleistungen von Abteilungen der OeNB zur Verfügung, die zum Teil als Einzelleistungen direkt, bzw. als Gemeinkosten indirekt über einen Umlageschlüssel in der Kostenrechnung erhoben wurden. Für die OeNB entstanden daraus zusätzlich durchschnittlich rd. 303.354 EUR Kosten pro Jahr. Eine genaue Erhebung der Supportleistungen von Abteilungen der OeNB erfolgte nicht.

65.2 Der RH bemängelte das Bestehen von zwei Sparvereinen und empfahl der OeNB, die Notwendigkeit von zwei derartigen Einrichtungen zu evaluieren. Der RH stellte zudem fest, dass die Gremien der beiden Sparvereine als Wohlfahrtseinrichtungen personell ident waren. Mangels entsprechender Erfassung konnte der RH nicht feststellen, wie hoch die der OeNB für die Sparvereine entstandenen Kosten tatsächlich waren. Der RH empfahl der OeNB jedenfalls, eine genaue Übersicht aller Leistungen für die Sparvereine zu erstellen, die Kostenrechnung zu präzisieren und auf Basis der festgestellten Gesamtsubvention zu erheben, ob die Unterstützungsleistungen der OeNB – insbesondere das zur Verfügung gestellte Personal – für die Sparvereine noch angemessen und sozial adäquat waren.

Sozialleistungen der OeNB

65.3 Die OeNB hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die empfohlene Prüfung der Angemessenheit der Sparvereine in den bereits erwähnten Arbeitsgruppen vorgenommen werde. Es sei allerdings zu erwarten, dass eine allfällige Fusion nur zu geringen Personaleinsparungen führen würde (Bruchteile einer Mitarbeiter-Ressource).

Ganz unabhängig vom Ergebnis der Arbeitsgruppe sei hinsichtlich der beiden Sparvereine jedoch festzuhalten, dass es sich hierbei um zwei rechtlich selbständige Genossenschaftsbanken handle und die OeNB daher über keine unmittelbare Einflussmöglichkeit betreffend Fusion auf diese verfüge. Die Fusion stelle eine gesellschaftsrechtliche Maßnahme der beiden Genossenschaftsbanken dar und müsse von dem hierzu jeweils zuständigen Genossenschaftsorgan (Generalversammlung) beschlossen werden.

Hinsichtlich der „Marktüblichkeit“ sei laut OeNB festzuhalten, dass es Ziel dieser Sozialeinrichtung sei, den OeNB-Mitarbeitern ähnliche Konditionen (für Spareinlagen und Kredite) zu ermöglichen, wie sie in Kommerzbanken und Zentralbanken üblich seien (sogenannte „Mitarbeiterkonditionen“).

Bezugsvorschüsse

66.1 Die OeNB gewährte Dienstnehmern gemäß DB nach mindestens einem bzw. zwei Jahren Dienstzeit auf begründetes Ansuchen zinsfreie Bezugsvorschüsse. Das Direktorium legte die jeweils gültigen Höchstgrenzen der Vorschüsse pro Dienstnehmer fest. Diese lagen bis 1. September 2012 bei 35.000 EUR (nachweispflichtiger Teil⁷⁸) oder 10.000 EUR (nicht nachweispflichtiger Teil; einmal revolving⁷⁹); der nachweispflichtige Betrag wurde im Zuge des Schlichtungsstellensverfahrens (siehe TZ 72) vom Direktorium von 35.000 EUR auf 60.000 EUR angehoben. Für die Vergabe und Abwicklung der Vorschüsse lagen dem RH vom Direktorium der OeNB beschlossene Richtlinien vor.

Dienstnehmer der OeNB hatten damit die Möglichkeit hoher zinsfreier Bezugsvorschüsse. Im Vergleich dazu erhielten z.B. Beamte nach den Bestimmungen des Gehaltsgesetzes 1956 auf Antrag im Fall einer unverschuldeten Notlage oder anderer berücksichtigungswürdiger Gründe einen Vorschuss von höchstens 7.300 EUR.

⁷⁸ Die Beantragung musste auf Basis konkreter Kostenkalkulationen für Schaffung, Erhaltung oder Verbesserung von Wohnraum erfolgen; die Vorschüsse wurden nur gegen Vorlage von Rechnungen ausbezahlt.

⁷⁹ Nach Abbezahlung des ersten Gehaltsvorschusses konnte ein weiteres Mal ein nicht nachweispflichtiger Gehaltsvorschuss in der Höhe von 10.000 EUR beantragt werden.

Die gesamten aushaftenden Bezugsvorschüsse stellten sich im Prüfungszeitraum wie folgt dar:

Tabelle 27: Ausbezahlte Bezugsvorschüsse an Dienstnehmer der OeNB ¹					
	2009	2010	2011	2012	2013
	in EUR				
Dienstnehmer					
mit Bezugsanspruch	7.134.589	6.864.832	6.543.473	8.160.708	8.613.424
ohne Bezugsanspruch ²	81.379	115.636	115.474	113.475	47.250
Summe	7.215.968	6.980.468	6.658.947	8.274.183	8.660.674

¹ jeweils zum 31. Dezember

² Dienstnehmer in der EZB oder in Karenz

Zahlen vom RH gerundet

Quelle: OeNB

- 66.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die OeNB ihren Dienstnehmern die Möglichkeit von vergleichsweise hohen zinsfreien Bezugsvorschüssen bot (z.B. die rund achtfache Höhe von Vorschüssen für Beamte). Er empfahl daher, die Höhe der Vorschüsse hinsichtlich ihrer Angemessenheit zu evaluieren.
- 66.3** *Laut Stellungnahme der OeNB sei der den OeNB-Dienstnehmern aufgrund der DB auf begründetes Ansuchen hin gewährte Bezugsvorschuss im Bankenbereich branchenüblich. Das Ausmaß des Bezugsvorschusses sei Teil des Vergleichs im Rahmen des Schlichtungsstellenverfahrens gewesen. Der OeNB entstünden dadurch – im Vergleich zu anderen vergleichbaren Institutionen wie Kommerzbanken – keine Refinanzierungskosten, weil es sich bei der Gewährung von Bezugsvorschüssen um Zentralbankgeldschöpfung handle. Die Empfehlungen des RH würden jedoch in den bereits genannten Arbeitsgruppen evaluiert.*
- 66.4** Bezugnehmend auf die Argumentation der OeNB, bei der Gewährung von Bezugsvorschüssen keine Refinanzierungskosten zu haben, da es sich hierbei um Zentralbankgeldschöpfung handle, entgegnete der RH, dass die Möglichkeit der Zentralbankgeldschöpfung die OeNB nicht von einer angemessenen und zweckmäßigen Gewährung von Sozialleistungen entband, und verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Höhe der Vorschüsse hinsichtlich ihrer Angemessenheit zu evaluieren.

Sozialleistungen der OeNB

Bankwohnungen

Überblick

67.1 Die OeNB bzw. deren Tochtergesellschaften BLM Betriebs–Liegenschafts–Management GmbH (BLM) und IG Immobilien Invest GmbH (IG)⁸⁰ waren Eigentümer von Wohnobjekten (Wohnhäusern, Wohnhausanlagen und Eigentumswohnungen, sogenannte Bankwohnungen)⁸¹, die zum Teil von Dienstnehmern und Pensionisten der OeNB genutzt wurden (sogenannte Bankmieter). Die bis Mitte 2012 durchgeführte Vergabe der Bankwohnungen an Dienstnehmer der OeNB erfolgte im Einvernehmen zwischen der Leitung des Ressorts II und dem Betriebsrat. Die Nutzung der Bankwohnungen war so lange möglich, solange Versorgungsleistungen der OeNB (für DB I und II) bzw. Leistungen einer Pensionskasse (ab DB III) – auch nach dem Tod eines Dienstnehmers bzw. Pensionisten der OeNB bspw. an einen verwitweten Ehepartner – erfolgten. Dadurch war nicht absehbar, bis zu welchem Zeitpunkt die Bankwohnungen von Bankmietern künftig genutzt werden.

Aus Sicht des Direktoriums der OeNB handelte es sich „bei der Zurverfügungstellung von Wohnraum in großteils besten Lagen zu überaus günstigen Konditionen um eine unzeitgemäße Sozialleistung der OeNB“.⁸² Eine vom Direktorium der OeNB Mitte 2010 beabsichtigte Änderung dieser Sozialleistung stieß auf Widerstand des Zentralbetriebsrats. Als Folge eines Verfahrens bei der Schlichtungsstelle des Arbeits– und Sozialgerichts Wien stellte die OeNB die Wohnungsvergabe an Dienstnehmer der OeNB Mitte 2012 ein (siehe TZ 72) und die Eigentümer (BLM, IG) waren – teilweise mit Einschränkungen – berechtigt, ihre Wohnobjekte zu verkaufen. In einer Absicherungsklausel versicherte die OeNB den Bankmietern im Fall eines Verkaufs von Wohnobjekten an Dritte, alles zu unternehmen, um in Bezug auf deren Nutzungsrechte und insbesondere im Hinblick auf die Beibehaltung der bisherigen Konditionen den bestmöglichen Schutz zu gewähren.

67.2 Der RH kritisierte, dass die OeNB ihren Dienstnehmern und Pensionisten Wohnungen zu überaus günstigen Bedingungen zur Verfügung stellte, obwohl eine derartige Sozialleistung auch aus Sicht des Direktoriums nicht mehr zeitgemäß war. Weiters kritisierte er, dass die OeNB erst ab dem Jahr 2010 konkrete Maßnahmen zur Beendigung der Neu-

⁸⁰ Der letzte Verkauf von Wohnobjekten der OeNB an die BLM Betriebs–Liegenschafts–Management GmbH (100 %–Eigentum der OeNB) erfolgte mit 1. Oktober 2005. Blöcke 1, 2, 2a, 3 und 5 standen im Eigentum der BLM Betriebs–Liegenschafts–Management GmbH; Block 4 stand im Eigentum der IG Immobilien Invest GmbH (ebenfalls 100 %–Eigentum der OeNB).

⁸¹ Die OeNB fasste jeweils mehrere Wohnobjekte zu Blöcken (Block 1, 2, 2a, 3, 4, 5) zusammen.

⁸² Protokoll der 2.567. Sitzung des Direktoriums vom 26. Jänner 2011

vergabe von Bankwohnungen setzte. Der RH stellte kritisch fest, dass nicht absehbar war, bis zu welchem Zeitpunkt die Bankwohnungen von Dienstnehmern und Pensionisten der OeNB bzw. deren Nachfolgeberechtigten künftig genutzt werden. Weiters hielt er fest, dass durch die Absicherungsklausel möglicherweise künftig eine Kostenbelastung auf die OeNB zukommen könnte bzw. diese Auswirkungen auf die Verkaufspreise der Wohnobjekte haben könnte.

67.3 (1) *Laut Stellungnahme der OeNB wären Neuvergaben von Bankwohnungen vor Anfang 2011 nur noch für „Block 2“ möglich gewesen. Frei werdende Wohnungen in anderen Liegenschaften wären schon seit längerer Zeit von der IG/BLM fremdvermietet (Block 1, 2a, 3, 4) oder verkauft (Block 5) worden. Dadurch sei die Zahl der Bankwohnungen von 410 (2005) auf 276 (2014) gesunken. Weiters teilte sie mit, dass für Liegenschaften des sogenannten „Block 2“ (eine in Graz und vier in Wien) bereits verbindliche Kaufangebote vorliegen würden. Die Geschäftsführung der BLM gehe davon aus, dass die Vertragsunterzeichnungen für die Liegenschaften zeitnah erfolgen würden. Damit wären alle fünf Liegenschaften des „Block 2“, von denen aktuell noch 138 Wohnungen von sogenannten Bankmietern benützt werden, verkauft.*

(2) *Weiters teilte die OeNB in ihrer Stellungnahme mit, dass die unbefristeten Nutzungsverträge der Nutzer der Bankwohnungen für die OeNB kein Problem darstellen würden. Die Wohnungen wären in den 1950er-Jahren von der OeNB nicht zur Gewinnmaximierung angeschafft bzw. gebaut worden, sondern unter dem Aspekt der Linderung der damaligen Wohnungsnot als Sozialwohnung für die Mitarbeiter. Die Feststellung des RH betreffend die mögliche zukünftige Kostenbelastung sei für die OeNB nicht nachvollziehbar.*

67.4 (1) Der RH hielt fest, dass Block 2 – wie in Tabelle 28 dargestellt – Ende Dezember 2013 150 von insgesamt 297 Bankwohnungen umfasste und somit nur rund die Hälfte der Bankwohnungen vom aktuellen Verkaufsverfahren betroffen waren.

(2) Hinsichtlich der von der OeNB abgegebenen Absicherungsklausel hielt der RH fest, dass Mehrkosten für die OeNB – zum Schutz der Nutzungsrechte der Bankmieter und im Hinblick auf die Beibehaltung der bisherigen Konditionen – anfallen könnten, bspw. für Abwehrmaßnahmen bei vertragswidrigem Verhalten des Immobilienkäufers. Weiters verwies der RH auf seine Gegenäußerung zu TZ 69.

Sozialleistungen der OeNB

68 Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Anzahl der von Bankmietern bewohnten Bankwohnungen im Zeitraum 2009 bis 2013 jeweils zum 31. Dezember. Die Darstellung erfolgte nach dem Schema der OeNB, das jeweils mehrere Wohnobjekte zu Blöcken zusammenfasste:

Tabelle 28: Bankwohnungen der OeNB ¹						
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	Anzahl					in %
Block 1	18	17	17	17	17	- 5,6
Block 2	184	176	173	161	150	- 18,9
Block 2a	40	38	36	36	35	- 12,5
Block 3	36	34	33	32	31	- 13,9
Block 4	11	11	11	11	11	0,0
Block 5	85	72	69	65	53	- 37,6
Summe	374	348	339	322	297	- 20,6
<i>davon</i>						
<i>von aktiven Dienstnehmern genutzt</i>	160	174	132	122	110	- 31,3
<i>von Pensionisten genutzt</i>	214	174	207	200	187	- 12,6
	in %					
Anteil aktive Dienstnehmer	42,8	50,0	38,9	37,9	37,0	- 13,6
Anteil Pensionisten	57,2	50,0	61,1	62,1	63,0	10,1

¹ jeweils zum 31. Dezember
Rundungsdifferenzen möglich
Quelle: OeNB

Wie aus der Tabelle ersichtlich, sank die Anzahl der von Dienstnehmern und Pensionisten der OeNB bewohnten Bankwohnungen von Ende 2009 bis Ende 2013 um mehr als ein Fünftel von 374 auf 297. Der stärkste Rückgang erfolgte in Block 5, der Eigentumswohnungen umfasste. Hier konnte durch Verkäufe von Eigentumswohnungen an ehemalige Bankmieter bzw. an Dritte die Anzahl der genutzten Bankwohnungen von Ende 2009 bis Ende 2013 von 85 um rd. 38 % auf 53 reduziert werden.

Im überprüften Zeitraum sank der prozentuelle Anteil der von aktiven Dienstnehmern der OeNB genutzten Bankwohnungen um rd. 14 %, der prozentuelle Anteil der von Pensionisten der OeNB genutzten Bankwohnungen stieg hingegen um rd. 10 %. Ende Dezember 2013 waren

rd. 37 % der Bankmieter aktive Dienstnehmer der OeNB und rd. 63 % der Bankmieter Pensionisten der OeNB.

Betriebsvereinbarungen und Richtlinien

- 69.1** Die Bereitstellung von Bankwohnungen an Dienstnehmer und Pensionisten der OeNB basierte auf der BV Wohlfahrt und den Erläuternden Bemerkungen (siehe TZ 47). Darüber hinaus regelte eine Richtlinie die Vergabe der Bankwohnungen.⁸³

Zur Berücksichtigung der sozialen Bedürftigkeit bei der Wohnungsvergabe nannte die Richtlinie Bewerbungsgründe wie z.B. fehlende Familiengerechtigkeit der derzeitigen Wohnung oder nicht zumutbare finanzielle Belastung für die derzeitige Wohnung in Anbetracht des Einkommens und des Familienstandes. Nach der erfolgten Wohnungsvergabe sahen weder die BV Wohlfahrt und die Erläuternden Bemerkungen noch die Richtlinien zur Vergabe von Wohnungen zu keinem Zeitpunkt eine weitere Überprüfung der sozialen Bedürftigkeit vor.

- 69.2** Der RH kritisierte, dass eine regelmäßige Überprüfung der sozialen Bedürftigkeit nach der Wohnungsvergabe weder in der BV Wohlfahrt und den Erläuternden Bemerkungen noch in der Richtlinie zur Vergabe von Wohnungen vorgesehen war.
- 69.3** *Gemäß Stellungnahme der OeNB würden die Benützungsverträge keine Klausel zur Anhebung der Benützungsentgelte der Dienstnehmer (und Pensionisten) vorsehen, wenn diese „mehr“ verdienen. Daher könne so eine außertourliche Erhöhung auch nicht einseitig verfügt werden. Da die OeNB bereits seit Jahren keine Neuvergabe von Wohnungen mehr durchführe, könne eine solche Klausel, selbst wenn man sachgerechte Abgrenzungskriterien für eine soziale Staffelung bzw. Anhebung des Mietzinses finden würde, mangels Neuverträgen auch zukünftig nicht eingeführt werden.*
- 69.4** Der RH wies darauf hin, dass durch die fehlende Klausel in den Nutzungsverträgen betreffend eine einkommensabhängige Anpassung des Mietzinses eine soziale Staffelung nicht gegeben war und somit im Widerspruch zu der in TZ 67.3 angeführten Bezeichnung „Sozialwohnung“ stand.

⁸³ Richtlinie zur Vergabe von Wohnungen durch die Oesterreichische Nationalbank vom 26. September 1977, Änderungen vom 18. April 1980 und 22. September 2003

Sozialleistungen der OeNB

Mietzins

70.1 Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des an die Bankmieter für die Nutzung der Bankwohnungen verrechneten monatlichen Mietzinses⁸⁴ pro m² sowie die Entwicklung des Adaptierungskostenbeitrags⁸⁵:

Tabelle 29: Mietzins und Adaptierungskostenbeitrag pro m ² (ohne USt)					
	2009	2010	2011	2012	2013
	in EUR				
Mietzins	2,00	2,00	2,11	2,11	2,25
Adaptierungskostenbeitrag bei Wohnungsvergabe ¹	1,20	1,21	1,24	1,26	–

¹ 2013 fanden keine Wohnungsvergaben statt.

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Die Berechnung des Mietzinses erfolgte entsprechend den Erläuternden Bemerkungen ausgehend von einem Wert von 21,90 ATS (1. Jänner 1995) pro m². Anpassungen erfolgten gemäß Verbraucherpreisindex 1986. Zusätzlich hatten die Bankmieter einen Adaptierungskostenbeitrag zu entrichten, der bis 1992 auch als Einmalzahlung bei der Wohnungsvergabe abgegolten werden konnte. In diesen Fällen kam monatlich nur der Mietzins zur Verrechnung. Gemäß einer vertraglichen Regelung trugen die Bankmieter neben Mietzins und Adaptierungskostenbeitrag auch die anteiligen Betriebskosten.

Gemäß den Erläuternden Bemerkungen war für alle Objekte ein einheitlicher Mietzins zu verrechnen. Die Berücksichtigung der Wohnungslage oder einer allfälligen Änderung der sozialen Bedürftigkeit der Bankmieter war nicht vorgesehen. Lediglich für Direktoren und deren Stellvertreter (bis 1991) verrechnete die OeNB – nach einem Beschluss des Direktoriums aus dem Jahr 1981 – einen höheren Mietzins für die Nutzung von Bankwohnungen. Im Jänner 2014 kam diese Regelung bei einer Bankwohnung zur Anwendung.

⁸⁴ Der Mietzins einzelner Bankwohnungen wich geringfügig von diesen Werten ab.

⁸⁵ Die in der Tabelle angeführten Adaptierungskostenbeiträge waren Basiswerte für Wohnungsvergaben und unterlagen dem Baukostenindex 1990. Nach Anmietung einer Bankwohnung erfolgte die Valorisierung des Adaptierungskostenbeitrags gemeinsam mit dem Mietzins gemäß Verbraucherpreisindex 1986. Da die Höhe des Adaptierungskostenbeitrags vom Zeitpunkt der Anmietung abhängig war, war dieser, abhängig vom Jahr der Anmietung, unterschiedlich hoch.

Anfang 2014 waren rd. 10 % der Bankwohnungen von Dienstnehmern und Pensionisten der OeNB bewohnt, die in der Funktion eines Abteilungsleiters oder einer höheren Funktion standen bzw. diese vor ihrer Pensionierung einnahmen.

Die OeNB führte keine Berechnung der Differenz zwischen den von den Bankmietern entrichteten Mieten und den marktüblichen Mieten für die Bankwohnungen durch. Nach einer Berechnung des RH⁸⁶ betrug diese für den überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 rd. 4 Mio. EUR (ohne USt).

70.2 Der RH kritisierte, dass die Gestaltung des Mietzinses für die Nutzung der Bankwohnungen keine Berücksichtigung der Wohnungslage und einer allfälligen Änderung der sozialen Bedürftigkeit der Bewohner vorsah. Er hielt fest, dass Anfang 2014 rd. 10 % der Bankwohnungen von Dienstnehmern der OeNB genutzt wurden, die in der Funktion eines Abteilungsleiters oder in einer höheren Funktion standen bzw. Pensionisten, die diese vor ihrer Pensionierung einnahmen. Lediglich bei Mitgliedern des Direktoriums und deren Stellvertretern kam ein höherer Mietzins zur Verrechnung.

Weiters kritisierte der RH, dass die OeNB keine Berechnung der Differenz zwischen den von den Dienstnehmern und Pensionisten der OeNB entrichteten Mieten und den marktüblichen Mieten für die Bankwohnungen vornahm. Nach einer Berechnung des RH betrug die Differenz für diese Sozialleistung für den überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 rd. 4 Mio. EUR (ohne USt).

Sachbezüge für Bankwohnungen

71.1 Gemäß § 2 Sachbezugswerteverordnung waren bei kostenloser oder verbilligter Zurverfügungstellung von Wohnraum Sachbezüge auf Basis der Richtwerte gemäß § 5 Richtwertegesetz zu berücksichtigen. Die OeNB setzte für die Nutzung von Bankwohnungen durch Dienstnehmer und Pensionisten der OeNB keine Sachbezüge an, weil der von den Dienstnehmern und Pensionisten der OeNB entrichtete Mietzins nach Ansicht der OeNB marktkonform war.

⁸⁶ Die Berechnung erfolgte auf Basis der sich für Jänner 2014 ergebenden Differenz zwischen den von Dienstnehmern und Pensionisten der OeNB entrichteten Mieten und den jeweiligen Werten gemäß Richtwertegesetz (rd. 70.000 EUR). Danach erfolgte eine Hochrechnung auf den überprüften Zeitraum (70.000 EUR x 12 (Monate) x 5 (Jahre) = 4,2 Mio. EUR)

Sozialleistungen der OeNB

Nach Berechnungen des RH betrug die Differenz zwischen den von den Bankmietern entrichteten Mieten und den marktüblichen Mieten im Zeitraum 2009 bis 2013 rd. 4 Mio. EUR (zu Mietzins siehe TZ 70).

Aus einem Protokoll einer Sitzung des Direktoriums der OeNB vom Jänner 2011 ging hervor, dass aus Sicht des Direktoriums „die Zurverfügungstellung von Wohnraum in großteils besten Lagen zu überaus günstigen Konditionen“⁸⁷ erfolgte.

Die OeNB konnte dem RH keine Detailunterlagen vorlegen, aus denen hervorging, dass keine verbilligte Zurverfügungstellung von Wohnraum im Sinne der Sachbezugswerteverordnung vorlag.

- 71.2** Der RH stellte fest, dass die OeNB keine Sachbezüge für die Zurverfügungstellung von Bankwohnungen an Dienstnehmer und Pensionisten der OeNB ansetzte, dem RH aber keine Unterlagen vorlegen konnte, aus denen hervorging, dass der von den Dienstnehmern und Pensionisten der OeNB entrichtete Mietzins marktkonform im Sinne der Sachbezugswerteverordnung war. Der RH kritisierte, dass die OeNB nicht überprüfte, ob eine Verpflichtung zur Entrichtung von Sachbezügen vorlag, obwohl nach Berechnungen des RH die Differenz zwischen den von den Bankmietern entrichteten Mieten und den marktüblichen Mieten im Zeitraum 2009 bis 2013 rd. 4 Mio. EUR betrug und auch das Direktorium der OeNB die Konditionen für die Zurverfügungstellung von Wohnraum als überaus günstig bezeichnete.

Der RH empfahl der OeNB, für jeden Dienstnehmer und Pensionisten der OeNB, der eine Bankwohnung nutzte, die Verpflichtung zum Ansatz eines Sachbezugs gemäß Sachbezugswerteverordnung zu prüfen und gegebenenfalls im Rahmen der gesetzlichen Verjährungsfrist Korrekturmaßnahmen einzuleiten.

- 71.3** *Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie sofort Maßnahmen gesetzt und die erforderlichen Unterlagen von der BLM/IG angefordert und eine steuerrechtliche Prüfung eingeleitet habe. Nach ersten Berechnungen der OeNB sei festzuhalten, dass der vom RH genannte Betrag in der Höhe von 4,2 Mio. EUR jedenfalls weit überhöht sei.*

- 71.4** Der RH wies darauf hin, dass der Berechnung des Betrags von rd. 4 Mio. EUR keine steuerrechtliche Dimension, sondern die Differenz zwischen den von den Bankmietern entrichteten Mieten und den marktüblichen Mieten zugrunde lag.

⁸⁷ Protokoll der 2.567. Sitzung des Direktoriums der OeNB vom 26. Jänner 2011

Schlichtungsstellenverfahren

72.1 Das Direktorium der OeNB beabsichtigte ab Mitte 2010 eine Abänderung der BV Wohlfahrt in Bezug auf die Vergabe von Bankwohnungen sowie auf die Betriebsbibliothek. Aus Sicht des Direktoriums der OeNB handelte es sich „bei der Zurverfügungstellung von Wohnraum in großteils besten Lagen zu überaus günstigen Konditionen um eine unzeitgemäße Sozialleistung der OeNB“. Auch die Freizeitbibliothek stellte aus Sicht des Direktoriums „eine wohl nicht mehr zeitgemäße und branchenunübliche Sozialleistung“ dar.⁸⁸ Da die Verhandlungen zur einvernehmlichen Abänderung der BV Wohlfahrt mit dem Zentralbetriebsrat vorerst scheiterten, beschloss das Direktorium der OeNB im Jänner 2011 die Einleitung eines Verfahrens bei der Schlichtungsstelle des Arbeits- und Sozialgerichts Wien. Dies führte im Mai 2012 u.a. zu folgenden Abänderungen der BV Wohlfahrt und der Erläuternden Bemerkungen:

- Keine weiteren Zuweisungen von Dienstnehmern der OeNB in Bankwohnungen.
- Die OeNB bzw. deren Tochtergesellschaften erhielten das Recht, die in ihrem Eigentum stehenden Wohnungen und Wohnhausanlagen an Dritte zu veräußern oder auf andere Weise zu verwerten.⁸⁹ In einer Absicherungsklausel versicherte die OeNB den Bankmietern im Fall eines Verkaufs von Wohnobjekten an Dritte, alles zu unternehmen, um in Bezug auf deren Nutzungsrechte und insbesondere im Hinblick auf die Beibehaltung der bisherigen Konditionen den bestmöglichen Schutz zu gewähren.
- Der Gesamtbestand der Betriebsbibliothek (14.000 Medien) wurde um 50 % reduziert und die Betriebsbibliothek räumlich und organisatorisch in die Fachbibliothek der OeNB eingegliedert.

Gleichzeitig vereinbarten die OeNB und der Zentralbetriebsrat folgende Kompensationsleistungen:

⁸⁸ Protokoll der 2.567. Sitzung des Direktoriums vom 26. Jänner 2011

⁸⁹ Dabei galten für Block 2 und Block 5 folgende Einschränkungen: Für Block 2 musste zunächst das Kaufinteresse der Bankmieter abgefragt werden. Bei Kaufbereitschaft von 35 % oder mehr der Nutzflächen von Bankwohnungen würden die Verkäufe an die Bankmieter durchgeführt. Die nicht verkauften Wohnungen verblieben im Eigentum der BLM/IG. Bei geringerer Kaufbereitschaft, wäre die BLM zum freien Verkauf aller Wohnungen an Dritte berechtigt. Das erforderliche Quorum für Block 2 wurde nicht erreicht. Der Generalrat der OeNB stimmte Ende 2013 der Veräußerung der Liegenschaften zu. Im Fall des geplanten Verkaufs der Einzeleigentumswohnungen aus Block 5 war den Bankmietern ein verbindliches Kaufanbot zu unterbreiten. Machten die Bankmieter davon nicht Gebrauch, verblieben die Wohnungen im Eigentum der BLM/IG und können erst nach Freiwerden an Dritte veräußert werden.

Sozialleistungen der OeNB

- Erhöhung der Prämiensubvention bei der Gruppenkrankenzusatzversicherung auf bis zu 100 % (siehe TZ 55),
- Anhebung des Gehaltsvorschusses (mit Nachweis) von 35.000 EUR auf 60.000 EUR (siehe TZ 66) und
- Erweiterung des Betriebskindergartens um eine Gruppe (siehe TZ 58)

Laut Berechnungen der OeNB entstand aus der Erhöhung der Prämiensubvention bei der Gruppenkrankenzusatzversicherung ein jährlicher Aufwand von rd. 160.000 EUR für die OeNB. Für die Anhebung des Gehaltsvorschusses und die Erweiterung des OeNB-Kindergartens konnte die OeNB dem RH keine Kostenberechnungen vorlegen.

72.2 Der RH stellte kritisch fest, dass der OeNB bei Vereinbarung der Kompensationsleistungen aus dem Schlichtungsstellenverfahren nur die Kosten für die Erhöhung der Prämiensubvention bei der Gruppenkrankenzusatzversicherung vorlagen. Für die beiden weiteren Kompensationsleistungen führte die OeNB keine Berechnungen der zusätzlich entstehenden Kosten durch. Aus Sicht des RH wäre die Höhe der künftigen Kostenbelastung für die OeNB eine unverzichtbare Information zum Führen von Verhandlungen über Sozialleistungen.

Der RH empfahl der OeNB, im Fall künftiger Verhandlungen bezüglich Sozialleistungen die entstehende Kostenbelastung für die OeNB zu ermitteln und diese Information in den Verhandlungen zu berücksichtigen.

72.3 *Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie – wie bereits in der Vergangenheit – weiterhin bei Verhandlungen bezüglich Sozialleistungen die entstehende Kostenbelastung der OeNB vorab ermitteln und berücksichtigen werde.*

72.4 Der RH wies nochmals darauf hin, dass die OeNB für zwei der drei Kompensationsleistungen aus dem Schlichtungsstellenverfahren keine Dokumentation über die Berechnung der künftigen Belastungen vorlegen konnte.



Sozialleistungen der OeNB

OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie SozialleistungenSonstige Sozial-
leistungen

Pensionistenverein

- 73.1** Die OeNB subventionierte die sogenannte Vereinigung der Pensionisten der OeNB, insbesondere für Versammlungen, kulturelle und sportliche Veranstaltungen sowie sonstige im Rahmen der Tätigkeit der Vereinigung anfallende Kosten. Der Pensionistenverein erhielt im Jahr 2009 39.000 EUR, in den Jahren 2010 bis 2013 je 37.000 EUR, die Auszahlung erfolgte über den Zentralbetriebsrat.
- 73.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Pensionisten der OeNB nicht nur im Rahmen dieser Sozialaktion Subventionen in der Höhe von 39.000 EUR (2009) bzw. 37.000 EUR (2010 bis 2013) jährlich erhielten, sondern auch bei weiteren Sozialaktionen mit durchaus ähnlichen Zielsetzungen mitumfasst waren (z.B. ESV – siehe TZ 49; kulturelle Belange und Veranstaltungen – siehe TZ 53; Sozialservice – siehe TZ 56). Der RH empfahl der OeNB zu überprüfen, ob die existierende Mehrfachsubventionierung der Pensionisten der OeNB im Rahmen mehrerer inhaltlich ähnlicher Sozialleistungen sozial adäquat und angemessen war, und Reformen im Bereich des Sozialaufwands durchzuführen.
- 73.3** *Die OeNB teilte mit, dass die Empfehlungen des RH in den bereits genannten Arbeitsgruppen evaluiert würden.*

Jubiläumsgabe

- 74.1** Die OeNB sah eine Jubiläumsgabe für Dienstnehmer vor, deren Dienstverhältnis zur Bank 20, 30 bzw. 40 Jahre dauerte. Die Jubiläumsgabe betrug für Dienstnehmer der DB I bis III jeweils drei Monatsbezüge (mit Zulagen); Dienstnehmer, die nach dem 31. Dezember 2006 in die OeNB eintraten (DB IV bis V), erhielten bei 20-jähriger Dienstzeit zwei, bei 30-jähriger Dienstzeit zweieinhalb und bei 40-jähriger Dienstzeit drei Monatsbezüge als Jubiläumsgabe.

In der folgenden Tabelle ist die Höhe der Jubiläumsgabe im Prüfungszeitraum samt der Anzahl der Bezieher dargestellt:

Sozialleistungen der OeNB

Tabelle 30: Jubiläumsgabe der OeNB						
	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt
	in EUR					
Jubiläumsgabe	310.900	1.150.876	1.700.702	1.280.484	1.233.963	1.135.385
	Anzahl					
Anzahl beziehender Dienstnehmer	19	63	91	70	59	60
	in EUR					
Durchschnittliche Höhe der Jubiläumsgabe pro Dienstnehmer	16.363	18.268	18.689	18.293	20.915	18.505

Zahlen vom RH gerundet

Quelle: OeNB

Die Jubiläumsgabe betrug in den Jahren 2009 bis 2013 durchschnittlich rd. 1,14 Mio. EUR pro Jahr. Pro anspruchsberechtigtem Dienstnehmer wurden durchschnittlich rd. 18.505 EUR ausbezahlt.

74.2 Der RH stellte fest, dass Dienstnehmern aller DB eine Jubiläumsgabe zu drei Dienstjubiläen – die erste ab 20-jähriger Dienstzeit – zustanden, wobei die Höhe der einzelnen Jubiläumsgaben bei den DB IV und V leicht reduziert wurde. Insgesamt kam es in den Jahren 2009 bis 2013 zu einer Steigerung der durchschnittlichen Jubiläumsgabe pro Dienstnehmer.⁹⁰ Der RH empfahl der OeNB, diese Leistung im Hinblick auf ihre Angemessenheit und ihre soziale Treffsicherheit zu evaluieren und Reformen im Bereich des Sozialaufwands durchzuführen.

74.3 *In ihrer Stellungnahme hielt die OeNB fest, dass sie ihren Dienstnehmern eine Jubiläumsgabe zu drei Dienstjubiläen gewährte. Die Höhe der einzelnen Dienstjubiläen sei bei der Einführung von DB IV und V bereits reduziert worden. Die Gewährung von Dienstjubiläen sei – wie der RH selbst in der Fußnote festgestellt habe – sowohl im Banken- und Sparkassen-Kollektivvertrag, als auch im öffentlichen Dienst üblich. Diese Leistungen unterlägen weder bei der öffentlichen Hand noch im Bankbereich einer sozialen Staffelung. Es handle sich überdies – selbst im Sinne des weiten Verständnisses des RH – um keine Sozialleistung, sondern um einen Gehaltsbestandteil (Entgelt für Unternehmenstreue).*

⁹⁰ Beamten steht gemäß § 20c GehaltsG eine Jubiläumsgabe bei 25-jährigem (zwei Monatsbezüge) und 40-jährigem (vier Bezüge) Dienstjubiläum zu. Gemäß Banken-KV bleibt das Jubiläumsgeschenk den Betriebsvereinbarungen vorbehalten. Gemäß KV der Raiffeisen-Bankengruppe erhalten Angestellte bei 25-jährigem und 35-jährigem Dienstjubiläum 1,5 bzw. zwei Gehälter als Jubiläumsgeld. Der Sparkassen-KV sieht bei 25 Dienstjahren zwei Gehälter, bei 40 Jahren 2,5 Gehälter vor.

74.4 Der RH erwiderte, dass Jubiläumsgaben wie dargestellt auch im Bankensektor und im öffentlichen Dienst üblich seien, dass es dort jedoch nur zwei anstelle von drei Dienstjubiläen wie bei der OeNB gab. Kumulativ erreichten die Jubiläumsgaben nach 35 bis 40 Dienstjahren im Bankensektor zwischen 3,5 und 4,5 Monatsgehälter, jene im öffentlichen Dienst sechs Monatsgehälter. Demgegenüber belief sich die Jubiläumsgabe der OeNB nach 40 Dienstjahren kumulativ auf neun Monatsgehälter.

Zuschuss bei erhöhten Fahrtkosten

75.1 (1) Die OeNB gewährte dem Zentralbetriebsrat Mittel zur Unterstützung von Dienstnehmern bei „erhöhten Fahrtkosten“. Dabei handelte es sich um eine Förderung der Verwendung öffentlicher Verkehrsmittel für außerhalb Wiens bzw. der Landeshauptstädte wohnende Dienstnehmer. Die Höhe der Subvention der OeNB für „erhöhte Fahrtkosten“ betrug in den Jahren 2009 bis 2011 und 2013 jährlich 52.000 EUR, im Jahr 2012 57.200 EUR.

(2) Der OeNB lagen keine schriftlichen Richtlinien über die Vergabe dieser Subvention vor, aus denen bspw. die Berücksichtigung sozialer Aspekte ablesbar gewesen wäre. Da die OeNB die Subvention auf jenes Konto des Zentralbetriebsrats überwies, auf das u.a. auch die Beträge für die Urlaubsquartiere ausbezahlt wurden, wird diesbezüglich auf die Ausführungen in TZ 52 (5) verwiesen.

75.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die OeNB jährlich Mittel für „erhöhte Fahrtkosten“ von rd. 52.000 EUR jährlich im Zeitraum 2009 bis 2013 zur Verfügung stellte, ohne jedoch entsprechende Kontrollrechte auszuüben. Der RH empfahl der OeNB, ihre Kontrollrechte tatsächlich auszuüben, und v.a. darauf hinzuwirken, dass Sozialleistungen wie diese nach transparenten sozialen Gesichtspunkten vergeben werden.

75.3 Die OeNB teilte mit, dass die Empfehlungen des RH in den bereits genannten Arbeitsgruppen evaluiert würden.

Familienservice und Dispo

76.1 (1) Die OeNB überwies dem Zentralbetriebsrat zusätzlich zu Mitteln für die genannten Sozialaktionen auch noch eine weitere Subvention unter dem Titel „Sonstiges (Familienservice und Dispo)“. Das Familienservice umfasste Hilfestellungen bei besonderen, singulär auftretenden Familiensituationen. „Dispo“ bezeichnete Mittel, über die die

Sozialleistungen der OeNB

Betriebsräte persönlich verfügen konnten, bspw. für Gastgeschenke oder kleine Spenden. Der Zuschuss für „Sonstiges (Familienservice und Dispo)“ betrug in den Jahren 2009 bis 2011 je 19.000 EUR, in den Jahren 2012 und 2013 je 19.500 EUR.

(2) Der OeNB lagen keine schriftliche Richtlinien über die Vergabe der Subvention für das Familienservice vor, aus denen bspw. die Berücksichtigung sozialer Aspekte ablesbar gewesen wäre. Da die OeNB die Subvention auf jenes Konto des Zentralbetriebsrats überwies, auf das u.a. auch die Beträge für die Urlaubsquartiere ausbezahlt wurden, wird diesbezüglich auf die Ausführungen in TZ 52 (5) verwiesen.

76.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die OeNB jährlich Mittel für das Familienservice zur Verfügung stellte, ohne jedoch entsprechende Kontrollrechte auszuüben. Der RH empfahl der OeNB, ihre Kontrollrechte tatsächlich auszuüben, und v.a. darauf hinzuwirken, dass Sozialleistungen wie diese nach transparenten sozialen Gesichtspunkten vergeben werden.

76.3 *Die OeNB teilte mit, dass die Empfehlungen des RH in den bereits genannten Arbeitsgruppen evaluiert würden.*

Hitzeregelung

77.1 Die OeNB gewährte allen Dienstnehmern, die keine All-In-Verträge hatten, am 1. Juli jedes Jahres eine Zeitgutschrift von je vier Stunden. Dies ersetzte ab 1996 die davor bestehende „Hitzeregelung“ (bei Mittagstemperaturen über 30 Grad eine halbe Stunde früher Dienstschluss).

77.2 Der RH empfahl die Streichung der Hitzeregelung.

77.3 *Die OeNB teilte mit, dass die Empfehlungen des RH in den bereits genannten Arbeitsgruppen evaluiert würden.*

Jahresnetz Karte

78 Die OeNB unterstützte den Kauf von Jahresnetz Karten öffentlicher Verkehrsmittel durch Übernahme von 50 % der Kosten für ihre Dienstnehmer. Anspruchsberechtigt waren Dienstnehmer, die weiter als einen Kilometer von ihrem ständigen Arbeitsplatz entfernt wohnten und keine Berechtigung hatten, ihr Fahrzeug ständig während der Dienstzeit

auf dem Bankgelände abzustellen. Die Kosten des Zuschusses zur Jahresnetzkarte beliefen sich pro Jahr durchschnittlich auf rd. 98.627 EUR.

„Mitarbeiterservice“

- 79.1** Die OeNB stellte dem Zentralbetriebsrat einen Dienstnehmer (Vollzeit) aus ihrem Personalstand zur Verwaltung der Sozialaktionen („Mitarbeiterservice“) zur Verfügung. Die Personalkosten für diesen Dienstnehmer beliefen sich im Jahr 2013 auf rd. 88.673 EUR.

Die OeNB stellte für das „Mitarbeiterservice“ auch Räumlichkeiten, Infrastruktur (z.B. Strom und Telefon, Arbeitsplatzausstattung, IT-Anwendungen) sowie Supportleistungen von Abteilungen der OeNB zur Verfügung, die zum Teil als Einzelleistungen direkt, bzw. als Gemeinkosten indirekt, über einen Umlageschlüssel in der Kostenrechnung erhoben werden. Für die OeNB entstanden daraus zusätzlich durchschnittlich rd. 9.334 EUR Kosten pro Jahr. Eine genaue Erhebung der Supportleistungen von Abteilungen der OeNB im Sinne einer stundenmäßigen Erfassung erfolgte nicht.

- 79.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die OeNB das genaue Ausmaß der Kosten für die Mitarbeiterressource des „Mitarbeiterservice“ – u.a. mangels entsprechender Zeitaufzeichnungen – nicht beziffern konnte. Der RH empfahl der OeNB, die Kostenrechnung zu präzisieren und zu erheben, ob die Unterstützungsleistungen der OeNB für das „Mitarbeiterservice“, insbesondere in Form des zur Verfügung gestellten Personals, noch angemessen waren.
- 79.3** *Die OeNB teilte mit, dass die Empfehlungen des RH in den bereits genannten Arbeitsgruppen evaluiert würden.*

Zusammenfassung

- 80.1** (1) Die OeNB bot ihren Dienstnehmern eine Vielzahl von Sozialleistungen. In den Jahren 2009 bis 2013 zahlte die Bank folgende Beträge entweder direkt an ihre Dienstnehmer aus, oder ließ sie ihnen indirekt über den Zentralbetriebsrat und Wohlfahrtseinrichtungen zukommen:

Sozialleistungen der OeNB

Tabelle 31: Zahlungen der OeNB für Sozialleistungen							
	2009	2010	2011	2012	2013	Summe	Anteil
	in EUR						in %
Erholungs- und Freizeitgestaltung							
ESV-Subvention	400.000	380.000	380.000	380.000	380.000	1.920.000	3,05
Betriebssport Zweiganstalten	18.000	16.000	15.000	15.000	15.000	79.000	0,13
Urlaubsquartiere	120.000	350.000	350.000	361.000	373.000	1.554.000	2,47
Beitrag der OeNB für bankeigene Hotels	110.000					110.000	0,17
kulturelle Belange, Veranstaltungen	115.000	113.000	109.000	114.000	112.000	563.000	0,89
Summe Erholungs- und Freizeitgestaltung	763.000	859.000	854.000	870.000	880.000	4.226.000	6,71
Gesundheitsvorsorge							
Krankenzusatzversicherung	3.322.924	3.428.518	3.515.932	3.624.389	3.837.159	17.728.922	28,17
Sozialservice	185.000	185.000	195.000	205.000	219.000	989.000	1,57
Summe Gesundheitsvorsorge	3.507.924	3.613.518	3.710.932	3.829.389	4.056.159	18.717.922	29,74
Familienfürsorge							
Kinderbetreuungskosten	221.510	155.552	129.820	158.826	256.696	922.404	1,47
Geburtsbeihilfe	10.920	10.192	9.100	16.380	16.380	62.972	0,10
Heiratsbeihilfe	10.192	10.192	7.280	10.920	11.284	49.868	0,08
Karenzzuschuss	38.811	37.510	42.278	46.807	50.345	215.752	0,34
Familien-/Haushaltszulage	1.806.155	1.787.344	1.755.584	1.695.141	1.622.663	8.666.887	13,77
Kinderzulage	2.865.474	2.897.490	2.699.654	2.768.334	2.817.955	14.048.908	22,32
Sterbequartal	509.127	267.138	289.903	490.125	182.405	1.738.698	2,76
besondere Härtefälle	6.500	6.500	8.800	18.800	8.800	49.400	0,08
Summe Familienfürsorge	5.468.689	5.171.918	4.942.419	5.205.333	4.966.528	25.754.889	40,92
Verpflegungsaufwand							
Messe	1.430.000	1.470.000	1.471.000	1.590.000	1.567.500	7.528.500	11,96
Sonstige Sozialleistungen							
Pensionistenverein	39.000	37.000	37.000	37.000	37.000	187.000	0,30
Jubiläumsgabe	310.900	1.150.876	1.700.702	1.280.484	1.233.963	5.676.925	9,02
erhöhte Fahrtkosten	52.000	52.000	52.000	57.200	52.000	265.200	0,42
Familienservice und Dispo	19.000	19.000	19.000	19.500	19.500	96.000	0,15
Subvention Jahresnetzkarte	100.382	106.392	106.459	73.271	106.629	493.133	0,78
Summe sonstige Sozialleistungen	521.282	1.365.268	1.915.161	1.467.455	1.449.092	6.718.258	10,67
gesamt	11.690.895	12.479.704	12.893.512	12.962.177	12.919.279	62.945.569	100,00

Zahlen vom RH gerundet

Quelle: OeNB

Die OeNB zahlte somit im Zeitraum 2009 bis 2013 insgesamt rd. 62,95 Mio. EUR als Sozialleistungen – entweder direkt an ihre Dienstnehmer, oder indirekt über den Zentralbetriebsrat und die Wohlfahrtseinrichtungen – aus. Die Sozialleistungen stiegen dabei seit 2009 um ca. 10,51 % an, wobei im Jahr 2013 ein leichtes Absinken im Vergleich zum Vorjahr bemerkbar war. Den höchsten Anteil an den Sozialausgaben hatten Leistungen der Familienfürsorge mit 40,92 % (rd. 25,75 Mio. EUR), gefolgt von Leistungen der Gesundheitsfürsorge mit 29,74 % (18,72 Mio. EUR). Die höchsten Einzel-Sozialleistungen im Prüfungszeitraum stellten die Krankenzusatzversicherung (17,73 Mio. EUR), die Kinderzulage (14,05 Mio. EUR) und die Familien-/Haushaltszulage (8,67 Mio. EUR) dar, die insgesamt rd. 64,25 % der Gesamtsozialleistungen ausmachten.

Die Summe der vom RH festgestellten Sozialleistungen ist somit – aufgrund einer umfassenderen Definition von Sozialleistungen – höher als die von der OeNB in den Jahresabschlüssen ausgewiesenen Sozialaufwendungen.

(2) Weiters stellte die OeNB dem ESV, den Sparvereinen, dem „Mitarbeiterservice“ und – bis 2012 – der Freizeitbibliothek Dienstnehmer aus ihrem Personalstand zur Verwaltung der Wohlfahrtseinrichtungen und Sozialaktionen zur Verfügung. Die OeNB zahlte für diese folgende Personalkosten:

Tabelle 32: Personalkosten der OeNB für Dienstnehmer des ESV, der Sparvereine, des „Mitarbeiterservice“ und der Freizeitbibliothek

	2009	2010	2011	2012	2013	Summe	Anteil
	in EUR						in %
ESV	337.919	340.495	350.338	380.126	443.012	1.851.890	35,45
Sparvereine	505.270	533.548	537.351	558.297	477.205	2.611.670	50,00
Mitarbeiterservice und Freizeitbibliothek	169.451	188.692	179.440	133.532	88.673	759.788	14,55
gesamt	1.012.640	1.062.735	1.067.129	1.071.955	1.008.890	5.223.349	100,00

Zahlen vom RH gerundet

Quelle: OeNB

Insgesamt verursachte die Zurverfügungstellung von Personal Kosten von rd. 5,22 Mio. EUR im Zeitraum von 2009 bis 2013, wovon 2,61 Mio. EUR auf die Sparvereine entfielen. Die jährlichen Personalkosten sanken im Jahr 2013 leicht auf rd. 1,01 Mio. EUR.

Sozialleistungen der OeNB

(3) Die OeNB stellte außerdem für ESV, Messe, Sparvereine, „Mitarbeiterservice“ und Betriebsambulatorium Räumlichkeiten, Infrastruktur (z.B. Strom und Telefon, Arbeitsplatzausstattung, IT-Anwendungen) und Supportleistungen von Abteilungen der OeNB zur Verfügung, die zum Teil als Einzelleistungen direkt, bzw. als Gemeinkosten indirekt über einen Umlageschlüssel in der Kostenrechnung erhoben wurden. Diese betragen im Prüfungszeitraum:

Tabelle 33: Direkte und indirekte Kosten der OeNB für Räumlichkeiten, Infrastruktur und Supportleistungen für ESV, Messe, Sparvereine, „Mitarbeiterservice“ und Betriebsambulatorium

	2009	2010	2011	2012	2013	Summe	Anteil
	in EUR						in %
ESV	142.141	155.791	147.983	118.622	135.451	699.988	8,51
Messe	952.520	946.931	855.088	1.049.921	899.090	4.703.550	57,15
Sparvereine	336.721	348.531	293.576	272.021	265.922	1.516.771	18,43
Betriebsambulatorium ¹	199.459	211.783	283.479	331.059	275.277	1.301.057	15,81
„Mitarbeiterservice“	8.632	9.202	8.553	7.867	12.416	8.632	0,10
gesamt	1.639.473	1.672.238	1.588.679	1.779.490	1.588.156	8.229.998	100,00

¹ In den Kosten für das Betriebsambulatorium sind auch die gesetzlich vorgeschriebenen arbeitsmedizinischen Leistungen enthalten.

Zahlen vom RH gerundet

Quelle: OeNB

Insgesamt entstanden der OeNB dadurch direkt und indirekt verursachte Kosten in der Höhe von rd. 8,23 Mio. EUR im Zeitraum 2009 bis 2013. Den höchsten Anteil daran hatte – bedingt durch die große Fläche der Räumlichkeiten und die daraus resultierenden hohen Gemeinkosten – die Messe mit 57,15 %.

(4) Die OeNB bot Dienstnehmern die Möglichkeit, während ihrer Arbeitszeit Funktionen in Wohlfahrtseinrichtungen wahrzunehmen und gewährte im Fall des ESV auch Sonderurlaubstage und Dienstreisen für Vereinszwecke. Eine genaue Erhebung der dadurch entstehenden Kosten erfolgte nicht, es gab keine genauen Zeitaufzeichnungen und Verbuchungen jener Leistungen, die Supportabteilungen (z.B. Rechtsabteilung, IT-Abteilung, Hausdruckerei) bspw. für Wohlfahrtseinrichtungen erbrachten.

(5) Zusätzlich stellte die OeNB ihren Dienstnehmern bzw. Pensionisten Bankwohnungen zur Verfügung, für die unabhängig vom Standort oder der sozialen Bedürftigkeit der Mieter ein einheitlicher Mietzins verrechnet wurde. Berechnungen über die Differenz dieser Mieten und markt-

üblichen Preisen wurden nicht vorgenommen. Die soziale Bedürftigkeit der Bankmieter wurde zwar bei der Vergabe der Wohnungen berücksichtigt, in der Folge jedoch nicht mehr überprüft. Die Vergabe dieser Wohnungen endete Mitte 2012, jedoch war nicht absehbar, bis zu welchem Zeitpunkt diese Wohnungen von sogenannten Bankmietern oder deren Nachfolgeberechtigten genutzt werden. Ende 2013 waren rd. 63 % der Bankmieter Pensionisten der OeNB. Nach einer Berechnung des RH betrug die Differenz für diese Sozialleistung für den überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 rd. 4 Mio. EUR.

(6) Viele Sozialleistungen der OeNB wurden ohne Bedachtnahme auf soziale Kriterien oder soziale Staffelung vergeben, in den meisten Fällen wurde bei der Vergabe nicht auf das Einkommen der Dienstnehmer abgestellt. Das durchschnittliche Jahresgehalt der Dienstnehmer der OeNB lag im Jahr 2012 bei rd. 98.400 EUR.⁹¹

Teilweise war die Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der Vergabe der Leistungen durch den Zentralbetriebsrat nach Aussage der OeNB zwar vorgesehen, die OeNB konnte dem RH jedoch keine schriftlichen Richtlinien über die Vergabe vorlegen.

(7) In der BV Wohlfahrt wie auch in den Erläuternden Bemerkungen fanden sich in vielen Bereichen Kontrollrechte der OeNB in Bezug auf die Verwendung der gewährten Mittel, bspw. in Form einer Verpflichtung, jährlich Budgetanträge zu übermitteln, Sitzungsprotokolle von Wohlfahrtseinrichtungen vorzulegen, oder einen jährlichen Verwendungsnachweis über die Subventionen zu erbringen. Die OeNB hatte auch die Möglichkeit, bei Wohlfahrtseinrichtungen Gebarungsprüfungen im Einvernehmen mit dem Zentralbetriebsrat durchzuführen. Zusammenfassend schöpfte die OeNB ihre Kontrollrechte nicht voll aus bzw. verzichtete auf die Ausübung dieser Kontrolle.

Hinsichtlich der in der BV Wohlfahrt festgelegten Sozialaktionen hielt die OeNB bspw. fest, dass die dafür an den Zentralbetriebsrat überwiesenen Mittel von der Arbeiterkammer im Zuge der Betriebsratsfondsprüfungen kontrolliert würden. Eine über diese Prüfung hinausgehende Kontrolle (z.B. durch Verwendungsnachweise) seitens der OeNB werde als nicht notwendig und zweckmäßig erachtet. Gerade hinsichtlich dieser Zuschüsse hatte jedoch der Betriebsrat die Möglichkeit, per Betriebsratsbeschluss die Höhe der einzelnen Positionen innerhalb dieses Kontos beliebig zu verändern. Auch die Position „Dispo“, die dem Betriebsrat frei zur Verfügung stehenden Mittel für Geschenke u.Ä.,

⁹¹ Bericht Einkommen 2013/1, S. 220 f.

Sozialleistungen der OeNB

war in diesem Konto enthalten und könnte somit per Betriebsratsbeschluss mit den Mitteln der Sozialaktionen gegengerechnet werden.

(8) Die Freigabe der Überweisung einer gewährten Subvention durch die OeNB erfolgte bei einer Wohlfahrtseinrichtung im Zeitraum von rund eineinhalb Jahren durch einen Funktionär dieser Wohlfahrtseinrichtung.

80.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass die OeNB im Prüfungszeitraum eine Vielzahl von Sozialleistungen mit einem hohen Gesamtumfang (rd. 62,95 Mio. EUR in Summe bzw. durchschnittlich rd. 12,59 Mio. EUR pro Jahr) direkt oder indirekt an ihre Dienstnehmer auszahlte. Im Bereich der Kosten fielen für Personal rd. 5,22 Mio. EUR in Summe (durchschnittlich rd. 1,04 Mio. EUR pro Jahr) bzw. für Infrastruktur, Zeitaufwand, Support- und sonstige Leistungen im Zeitraum 2009 bis 2013 rd. 8,23 Mio. EUR in Summe (durchschnittlich rd. 1,65 Mio. EUR pro Jahr) an. In vielen Punkten war das genaue Ausmaß in der Kostenrechnung – u.a. mangels entsprechender Zeitaufzeichnungen – nicht präzise feststellbar. Der RH empfahl der OeNB, die Kostenrechnung zu präzisieren und einen exakten Überblick über alle im Zusammenhang mit den Sozialleistungen anfallenden Kosten zu erstellen.

Der RH empfahl weiters, auf Basis der ermittelten Gesamtkosten Reformen im Bereich des Sozialaufwands vorzunehmen.

(2) Der RH hielt außerdem kritisch fest, dass viele Sozialleistungen der OeNB ohne Bedachtnahme auf soziale Kriterien und ohne soziale Staffelung an Dienstnehmer vergeben wurden. Der RH empfahl der OeNB die Einführung transparenter und nachvollziehbarer sozialer Kriterien und einer sozialen Staffelung für die Vergabe von Sozialleistungen, u.a. unter Einbeziehung der Einkommensverhältnisse der Dienstnehmer der OeNB. In jenen Bereichen, in denen die Administration der Vergabe durch den Zentralbetriebsrat erfolgte, empfahl der RH der OeNB, die Grundsätze der Verwaltung gemeinsam mit dem Zentralbetriebsrat festzulegen, und dabei auf die genannten Prinzipien hinzuwirken.

(3) Der RH stellte außerdem fest, dass die OeNB die ihr in der BV Wohlfahrt zugesicherten Kontrollrechte überwiegend nicht ausübte bzw. ihr vorzulegende Unterlagen nicht einforderte. Der RH empfahl der OeNB die umfassende Ausübung der Kontrollrechte als Voraussetzung für die Gewährung von Subventionen sowie die Erweiterung dieser Kontrollrechte. Weiters stellte der RH kritisch fest, dass jener Dienstnehmer der OeNB, der die Auszahlung der Subvention an eine Wohlfahrtseinrichtung freigab, über einen Zeitraum von rund eineinhalb Jahren gleichzeitig auch Vorstandsmitglied dieser Wohlfahrtseinrichtung war. Der

RH empfahl darauf Bedacht zu nehmen, dass es zu keinen derartigen Überschneidungen kommt, um den Eindruck der Unvereinbarkeit und Befangenheit zu vermeiden.

80.3 *(1) Im Hinblick auf die Empfehlung des RH, die Kostenrechnung zu präzisieren und einen exakten Überblick über alle im Zusammenhang mit den Sozialleistungen anfallenden Kosten zu erstellen, verwies die OeNB auf ihre Stellungnahme zu TZ 49, wonach die angewandte Methodik verlässliche und aussagekräftige Daten liefere. Die vom RH insinuierte „Unvollständigkeit“ beziehe sich auf eine minimale Zeitleistung ehrenamtlicher Funktionäre, sofern diese nicht einen „all inclusive“-Vertrag hätten bzw. ihre Leistungen nicht in ihrer Freizeit erbringen können. Eine Adaptierung der eingesetzten „Zeitverwendungsmeldung“ (als Basis der OeNB-Kostenrechnung) erscheine methodisch nicht zweckmäßig und wäre aufgrund der erwarteten Scheingenauigkeit bei gleichzeitig relativ hohem Administrationsaufwand nicht sinnvoll.*

(2) Zur Empfehlung des RH, transparente und nachvollziehbare soziale Kriterien und eine soziale Staffelung für die Vergabe von Sozialleistungen einzuführen, verwies die OeNB auf ihre grundsätzlichen Anmerkungen zu Beginn ihrer Stellungnahme und hielt fest, dass die vom RH mehrfach geforderte soziale Staffelung hinsichtlich der Sozialleistungen, die in Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf stehen, nicht branchenüblich sei. Außerdem würde die Einführung und Kontrolle sozialer Kriterien einen erheblichen Verwaltungsaufwand, zusätzliche Kosten sowie Datenschutzfragen (z.B. Erhebung des Familieneinkommens) nach sich ziehen, die deren Nutzen übersteigen würden. In vielen anderen Bereichen seien bereits soziale Staffellungen eingeführt. Eine Evaluierung hinsichtlich der sozialen Staffelung in den bereits genannten Arbeitsgruppen würde dennoch durchgeführt.

(3) Zur Empfehlung, auf die umfassende Ausübung der Kontrollrechte als Voraussetzung für die Gewährung von Subventionen zu achten und auf die Erweiterung dieser Kontrollrechte hinzuwirken, verwies die OeNB auf ihre Stellungnahme zu TZ 49. Nach Ansicht der OeNB sei durch ein dicht geknüpftes Internes Kontrollsystem eine ausreichende inhaltliche wie auch formale Kontrolle erfolgt, insbesondere

- durch die Vorlage von Jahresabschlüssen, Geschäftsberichten, Protokollen der Vorstands- bzw. Aufsichtsratssitzungen und von Generalversammlungsprotokollen;*
- durch einen intensiven Budgeterstellungsprozess;*

Sozialleistungen der OeNB

- durch die Überweisung von Zuschüssen nach dem Vier-Augen-Prinzip entsprechend einer dokumentierten Beschlusslage sowie
- durch die Prüfung durch Prüfer des Genossenschaftsverbandes oder Wirtschaftsprüfer bzw. des Betriebsratsfonds durch die Arbeiterkammer (entsprechend § 73 Arbeitsverfassungsgesetz und § 32 Betriebsratsfondsverordnung).

Die vom RH monierte fehlende Kontrolle von Verwendungsnachweisen sei nicht gegeben, da eine externe Prüfinstanz die Ordnungsmäßigkeit der jeweiligen Rechnungswesen-Systeme attestiert habe. Die OeNB werde die Anregung des RH trotzdem aufgreifen und bei der Neufassung der BV Wohlfahrt – unter Beachtung eines weiterhin angemessenen Verwaltungsaufwandes – die Kontrollmöglichkeit wo möglich noch weiter stärken.

(4) Weiters teilte die OeNB mit, dass die Empfehlungen des RH, auf Basis der ermittelten Gesamtkosten entsprechende Reformen im Bereich des Sozialaufwandes vorzunehmen, in den bereits genannten Arbeitsgruppen evaluiert würden. Dasselbe gelte für die Empfehlung, dass die OeNB die Grundsätze der Verwaltung der Sozialleistungen in jenen Bereichen, in denen die Administration der Vergabe durch den Zentralbetriebsrat erfolgte, gemeinsam mit dem Zentralbetriebsrat festlegen sollte.

80.4 (1) Der RH entgegnete, dass die OeNB keinen Überblick über alle im Zusammenhang mit den Sozialleistungen anfallenden Kosten hatte. Diese fehlende Übersicht bezog sich nicht nur auf jene Dienstnehmer der OeNB, die als Funktionäre der Wohlfahrtseinrichtungen während der regulären Dienstzeit ihren ehrenamtlichen Verpflichtungen nachkamen und dies nicht gesondert aufzeichnen mussten, sondern auch auf eine Vielzahl von Leistungen, die die OeNB für die Verwaltung der Sozialleistungen zur Verfügung stellte und deren Umfang und Kosten nicht erhoben wurden. Der RH empfahl daher eine Darstellung aller Leistungen in der Kostenrechnung. Der RH wies erneut darauf hin, dass nicht nur die direkten Subventionszahlungen, sondern auch alle weiteren Leistungen der OeNB für den ESV bei der Berechnung der Gesamtkosten der Sozialleistungen herangezogen werden müssen, auf Basis derer die Evaluierung vorgenommen und anschließend Reformen eingeleitet werden müssen.

(2) Bezüglich der geforderten sozialen Staffelung dieser und anderer Sozialleistungen hielt der RH an seinen Empfehlungen fest und führte aus, dass eine soziale Staffelung von Sozialleistungen wie der Geburts- und Heiratsbeihilfe oder des Karenzzuschusses – bspw. in Form einer



Sozialleistungen der OeNB



OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen

Vergabe nur bis zu einer gewissen Einkommenshöhe eines Dienstnehmers – keinen zusätzlichen Erhebungs- oder auch Kontrollaufwand bedeuten würde, da diese Daten der OeNB als Dienstgeber ohnehin bekannt waren. Zudem hatte die OeNB – wie in ihrer Stellungnahme ausgeführt – bereits in vielen Bereichen soziale Staffelungen eingeführt. Zur Umsetzung der Empfehlungen des RH müssten diese demnach lediglich ausgeweitet werden.

(3) Zu den Angaben der OeNB, dass eine ausreichende inhaltliche wie auch formale Kontrolle der OeNB gegeben sei, erwiderte der RH, dass die OeNB die ihr laut BV Wohlfahrt offenstehenden Kontrollmöglichkeiten nur teilweise ausübte und bspw. Subventionsgewährungen nicht auf Basis der eigentlich vorgesehenen detaillierten Anträge der Wohlfahrtseinrichtungen erfolgten. Die erwähnte externe Kontrolle war zwar gegeben, die Prüfberichte befassten sich jedoch nur mit der Ordnungsmäßigkeit des Rechnungswesens und wurden auch nicht an die OeNB übergeben; diese Art der Überprüfung ersetzte daher nicht die von der OeNB wahrzunehmenden Kontrollrechte. Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen, die Kontrollrechte umfassend wahrzunehmen und auf deren Ausdehnung hinzuwirken.

Sonstige Wahrnehmungen

Außerordentliche
Vorrückungen

81.1 (1) Die Bezugsschemata der OeNB sahen im Regelfall Vorrückungen in die nächsthöhere Bezugsstufe in gewissen zeitlichen Abständen vor (Zeitvorrückung). Die OeNB konnte Dienstnehmern aber auch außerordentliche (beschleunigte) Vorrückungen in höhere Bezugsstufen gewähren. Sie hielt dazu fest, dass diese Praxis bereits vor vielen Jahren stark eingeschränkt worden sei und nur mehr in Einzelfällen bei entsprechend außergewöhnlichen Leistungen vom Direktorium zuerkannt würde.

Das Direktorium der OeNB beschloss für das Jahr 2009 57 außerordentliche Vorrückungen, für das Jahr 2010 40, für 2011 41, für 2012 34 und für das Jahr 2013 36 außerordentliche Zeitvorrückungen für besondere Leistungen.

(2) Außerdem gewährte die OeNB zwei freigestellten Betriebsräten Vorrückungen einerseits im Hinblick auf ihre Funktionen, andererseits in Form außerordentlicher Zeitvorrückungen. Das Direktorium beschloss am 30. Mai 2012, einen Betriebsrat analog der Regelung eines Stellvertretenden Abteilungsleiters „All-In“ zu entlohnen und ihn in die Zula-

Sonstige Wahrnehmungen

genstufe 4⁹² (damals 3.095 EUR) einzustufen. Ein weiterer Betriebsrat erhielt eine Entlohnung analog der Regelung eines Gruppenleiters „All-In“ mit Zulagenstufe 1 (damals 1.389 EUR). Zudem wurden ihm analog vorherige Dienstzeiten auf die neue Funktion angerechnet. Das Direktorium der OeNB beschloss gleichzeitig eine außerordentliche Zeitvorrückung beider Betriebsräte. Außerdem beschloss das Direktorium eine weitere außerordentliche Zeitvorrückung der beiden Betriebsräte im Jahr 2017 unter der Maßgabe der weiterhin aufrechten Position als Betriebsräte.

(3) Die OeNB argumentierte, dass eine Bezugsschmälerung von Betriebsräten aufgrund der Funktionsübernahme gesetzlich verboten sei. Die beiden freigestellten Betriebsräte wiesen eine langjährige Dienstzeit auf und hätten sich bereits für mehrere fachliche Stellen ausgezeichnet qualifiziert. Somit handle es sich bei den vom Direktorium beschlossenen Zulagen um keine „Betriebsratszulagen“.

81.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die OeNB nach wie vor rd. 42 Dienstnehmern pro Jahr außerordentliche Zeitvorrückungen gewährte, wobei die Anzahl im Jahr 2013 gegenüber 2012 wieder leicht gestiegen war. Dies widersprach der Aussage der OeNB, dass derartige Vorrückungen nur mehr in Einzelfällen bei entsprechend außergewöhnlichen Leistungen zuerkannt würden. Der RH empfahl, die Anzahl der außerordentlichen Vorrückungen einzuschränken.

(2) Hinsichtlich der Vorrückungen der Betriebsräte hielt der RH fest, dass eine Schlechterstellung von Betriebsräten aufgrund ihrer Funktion gesetzlich verboten ist. Ein Betriebsratsmitglied darf aber aus seinem Mandat auch keinen Vorteil ziehen. Ihm dürfen für seine Tätigkeit keine wie immer gearteten materiellen Vorteile zugewendet werden; davon abweichende Vereinbarungen haben keine Verpflichtungswirkung des Dienstgebers.⁹³

Angesichts dieser Rechtslage kritisierte der RH die den beiden Betriebsräten gewährten außerordentlichen Vorrückungen, sowohl hinsichtlich der Vorrückungen im Dienstgrad als auch hinsichtlich der Vorrückungen in der Bezugsstufe, da diese ohne nähere rechtliche Begründung oder Erläuterung der besonderen Qualifikation der betroffenen Personen bzw. auch ohne Bezugnahme auf etwaige Bewerbungsbambitionen der beiden Personen für höhere Funktionen oder konkrete, vergleichbare Karriereverläufe, lediglich unter Verweis auf ihre Eigenschaft als Betriebsräte, beschlossen wurden. Eine Bevorzugung der Betriebsrats-

⁹² Die Zulagenstufe ist grundsätzlich von der Funktion abhängig und steigt mit dieser an. Die Zulage wird monatlich ausgezahlt. Zulagenstufe 4 ist die höchste Stufe.

⁹³ RIS-Justiz RS0051303, RS0051224, RS0051326

mitglieder im Widerspruch zu den dargelegten rechtlichen Grundsätzen war allein auf Grundlage der von der OeNB vorgelegten Unterlagen nicht auszuschließen.

Zudem kritisierte der RH, dass die zusätzlichen Zeitvorrückungen der Betriebsräte für einen fünf Jahre in der Zukunft liegenden Zeitpunkt beschlossen und allein auf die Beibehaltung der Betriebsratseigenschaft der betroffenen Personen gestützt wurden. Dies widersprach auch der Aussage der OeNB, dass Zeitvorrückungen nur für außergewöhnliche Leistungen zuerkannt würden, da eine Feststellung außergewöhnlicher Leistungen nur im Rückblick bezüglich bereits erbrachter Leistungen möglich ist, und überdies die reine Beibehaltung der Betriebsratseigenschaft nicht als außergewöhnliche Leistung gewertet werden kann.

Der RH empfahl daher der OeNB, die rechtliche Zulässigkeit derartiger Vorrückungen für Betriebsräte zu evaluieren sowie zu prüfen, ob die beschlossenen Vorrückungen tatsächlich gewährt werden müssen.

81.3 (1) *Die OeNB hielt in ihrer Stellungnahme zur Anzahl der außerordentlichen Zeitvorrückungen fest, dass die Praxis, außerordentliche (beschleunigte) Vorrückungen zu gewähren, bereits vor vielen Jahren stark eingeschränkt worden sei. Eine solche beschleunigte Vorrückung werde vom Direktorium nur mehr sehr restriktiv vergeben und könne nur im Falle außergewöhnlicher Leistungen zuerkannt werden. Gemäß Banken-Kollektivvertrag seien beschleunigte Vorrückungen bei Erreichung eines (!) von mehreren sogenannten „Kompetenzkriterien“ im Ausmaß von 6 % der Belegschaft durchzuführen. Die vom RH kritisierte Anzahl (für das Jahr 2013: 36) stelle einen Anteil von weniger als 3 % aller Mitarbeiter dar, was die sehr zurückhaltende Vorgehensweise der OeNB belege.*

(2) Zu den Vorrückungen der zwei Betriebsräte führte die OeNB in ihrer Stellungnahme aus, dass Betriebsratsmitglieder und insbesondere freigestellte Betriebsräte aufgrund gesetzlicher Bestimmungen keinesfalls schlechter gestellt werden dürften als sonstige vergleichbare Dienstnehmer. Diesem zwingenden Ausfallsprinzip folgend sei von der OeNB aufgrund der langjährigen Berufserfahrung, der breiten Qualifikation sowie der Bewerbungsambitionen ein adäquater Karriereverlauf unter objektiven Gesichtspunkten zu Grunde gelegt worden. Eine Bevorzugung der beiden freigestellten Betriebsratsmitglieder läge somit nicht vor.

81.4 (1) Der RH erwiderte, dass die Jahr für Jahr erfolgende Gewährung von außerordentlichen Zeitvorrückungen der Aussage der OeNB widersprach, wonach diese Praxis bereits stark eingeschränkt worden sei und nur mehr in Einzelfällen bei entsprechend außergewöhnlichen Leis-

Sonstige Wahrnehmungen

tungen zuerkannt würde. Von 2012 auf 2013 war erneut ein leichter Anstieg dieser Vorrückungen zu bemerken. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Anzahl der außerordentlichen Vorrückungen einzuschränken.

(2) Hinsichtlich der Vorrückungen der Betriebsräte betonte der RH erneut, dass eine Schlechterstellung von Betriebsräten aufgrund ihrer Funktion verboten sei, jedoch dürfen diese auch keine wie auch immer gearteten Vorteile aus ihrem Mandat ziehen. Wie dargelegt konnte eine Bezugnahme auf die spezifische Qualifikation, die Bewerbungsambitionen oder die konkret vergleichbaren Karriereverläufe in der Beschlussfassung nicht festgestellt werden; entsprechende Unterlagen wurden auch im Stellungsverfahren nicht nachgereicht.

Außerdem wurden Zeitvorrückungen für einen in der Zukunft liegenden Zeitpunkt beschlossen und ausschließlich davon abhängig gemacht, dass die betreffenden Personen weiterhin Betriebsrat blieben. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, die rechtliche Zulässigkeit derartiger Vorrückungen für Betriebsräte zu evaluieren und zu prüfen, ob diese tatsächlich gewährt werden müssen.

Schlussempfehlungen

82 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Eine Wiederaufnahme des Goldleihegeschäfts wäre nur nach einer eingehenden Analyse der aktuellen Risiko- und Ertragssituation zu erwägen. Dabei wären die angewendeten Maßnahmen des Risikomanagements im Goldleihegeschäft zu berücksichtigen. (TZ 6, 14)

(2) Im Sinne einer Minimierung von Kreditrisiken wären künftig Gold-Metallkonten ausschließlich kurzfristig zur Durchführung von allfälligen Gold-Transaktionen zu verwenden und nicht langfristig hohe Bestände auf Gold-Metallkonten zu halten. (TZ 6)

(3) Bei der Evaluierung der Goldlagerstellen wäre zu beachten, dass nicht nur eine Streuung der Vertragspartner, sondern auch eine tatsächliche Streuung der Lagerorte der Goldbestände der OeNB erreicht wird. (TZ 6)

(4) Im Sinne einer Minimierung von Kreditrisiken wären zwei bis Ende 2014 laufende unbesicherte Gold-Termineinlagen bei der BIS über in Summe rd. 8 Tonnen Feingold nicht zu verlängern. (TZ 6)

(5) Die strategische Ausrichtung des Managements der Goldreserven wäre in einem Dokument zusammenzufassen. Dieses Dokument sollte insbesondere folgende wesentliche Elemente beinhalten:

- Festlegung aller strategischen Ziele des Goldreservenmanagements;
- Entwicklung von (Krisen-)Szenarios;
- Identifikation von Maßnahmen zur Adressierung der wesentlichen Risiken wie Kreditrisiken, (völker-)rechtliche Risiken, Verwahrungsrisiken, Liquiditätsrisiken. (TZ 7)

(6) Aufgrund des hohen Konzentrationsrisikos bei der Lagerstelle in England wäre rasch eine vollständige Evaluierung aller Möglichkeiten einer besseren Streuung der Lagerorte der physischen Goldbestände durchzuführen. Diese sollte eine Analyse von Kosten verschiedener Lagerstellen (wie bspw. Lager- und Transportkosten) berücksichtigen und auf einer gesamthaft ausgearbeiteten Strategie für das Management der Goldreserven aufbauen, welche u.a.

Schlussempfehlungen

auch Maßnahmen zur Adressierung verschiedener Risiken wie Konzentrationsrisiken und Liquiditätsrisiken enthalten sollte. (TZ 7, 8)

(7) Aufbauend auf einer Evaluierung aller Möglichkeiten einer besseren Streuung der Lagerorte der physischen Goldbestände wäre ein mittel- bis langfristig ausgerichtetes Lagerstellenkonzept für die Goldreserven der OeNB zu entwickeln, umzusetzen und regelmäßig auf seine Aktualität und Zweckmäßigkeit zu überprüfen. (TZ 8)

(8) Inhalte von Direktoriumsbeschlüssen sollten künftig zeitnah in die Arbeitsanweisungen eingearbeitet werden, um das Risiko der Durchführung von Transaktionen, die nicht den internen Vorgaben entsprechen, zu minimieren. (TZ 9)

(9) Es wäre sicherzustellen, dass von allen Geschäftspartnern, mit denen Goldgeschäfte abgeschlossen waren, regelmäßig – mindestens aber einmal jährlich per 31. Dezember sowie nach Abschluss einer Transaktion – Depot- und Bestandslisten bzw. Kontoauszüge direkt an die OeNB übermittelt werden, sodass die Abteilung Zentralbuchhaltung – unabhängig von Prüfungshandlungen des Wirtschaftsprüfers – eine vollständige Abstimmung der in der OeNB gebuchten Beträge mit den Bestätigungen der Geschäftspartner durchführen kann. (TZ 9)

(10) Die Entwicklung des Werterevisionskonzepts für die Goldbestände wäre zügig voranzutreiben. Insbesondere für die Prüfung der Werthaltigkeit mittels technischer Hilfsmittel sollte ein Informationsaustausch mit der MÜNZE angestrebt werden, da diese in dem Bereich bereits über spezielles Know-how und Erfahrungswerte verfügte. (TZ 10, 11)

(11) Künftig wären die Prüfungshandlungen und –ergebnisse von Vor-Ort-Überprüfungen bei Golddepots nachvollziehbar zu belegen und zu dokumentieren. (TZ 10)

(12) Eine Werterevision inkl. stichprobenhafter Überprüfung des Goldgehalts einzelner bei der MÜNZE gelagerter Bestände wäre künftig in regelmäßigen Abständen durchzuführen. (TZ 10)

(13) Die Abteilung Innenrevision sollte eine regelmäßige Revision der Prozesse im Zusammenhang mit der Goldgebarung der OeNB (z.B. IKS, Risikomanagement), welche auch die physischen und die nicht-physischen Bestände umfasste, sicherstellen. (TZ 10)

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

(14) Bei Vereinbarungen mit Goldlagerstellen wäre künftig darauf zu achten, dass die Verträge derart ausgestaltet waren, dass sie die Interessen der OeNB im Sinne der Sicherstellung der Existenz und Werthaltigkeit ihrer Goldbestände bestmöglich berücksichtigten. (TZ 12)

(15) Der bestehende Vertrag mit der Lagerstelle in England wäre zu überprüfen und risikoorientiert im Hinblick auf die derzeit teilweise mangelhaften Regelungen zur Überprüfung und Wiegung des eingelagerten Goldes, Regelungen zur Art der Verwahrung, zu Sorgfaltpflichten und Haftungsübernahmen des Geschäftspartners sowie zu den Eigentumsrechten und zum Berichtswesen (Bestandslisten) auf eine Aktualisierung der bestehenden Vereinbarung mit der Lagerstelle in England hinzuwirken. (TZ 12)

(16) Zutrittsmöglichkeiten zu Lagerstellen wären vertraglich mit allen Goldlagerstellen festzulegen. (TZ 12)

(17) Es wären mit allen Lagerstellen Stichtage für die Übermittlung von Bestandslisten festzulegen. (TZ 12)

(18) Es wären Mindestinhalte für Goldlagerstellenverträge festzulegen. (TZ 12)

(19) Die Beurteilung der „Jahresmeldung“ der MÜNZE wäre unverzüglich nach deren Eintreffen durchzuführen, um eventuelle Schwachstellen bspw. im IKS oder im Risikomanagement der MÜNZE frühzeitig zu erkennen und um zeitnah darauf reagieren zu können. (TZ 12)

(20) Bei der Auswahl von Lagerstellen im Ausland wäre auch künftig darauf zu achten, dass die (völker-)rechtlichen Grundlagen bezüglich des Schutzes der Goldreserven im jeweiligen Staat, in dem sich die Lagerstellen befanden, vorliegen. (TZ 13)

(21) Die Prüfschritte bezüglich der (völker-)rechtlichen Grundlagen für den Schutz der Goldreserven im jeweiligen Staat, in dem sich die Lagerstellen befanden, wären in die internen Richtlinien zur Durchführung von Goldgeschäften aufzunehmen. (TZ 13)

(22) Bei über die Veranlagungserträge hinausgehenden Mittelzuwendungen an die FTE-Nationalstiftung wäre die im Jahr 2003 an den Generalrat kommunizierte Vorgangsweise einzuhalten und im Bedarfsfall Zahlungen aus dem Bilanzgewinn oder aus zur Verfügung stehenden Eigenmitteln zu leisten. Dadurch kämen Beträge

Schlussempfehlungen

erst nach Abfuhr des Gewinnanteils an den Bund zur Auszahlung an die FTE-Nationalstiftung. (TZ 20)

(23) Auf eine Anpassung der bestehenden Richtlinien des Generalrats für den Jubiläumsfonds im Hinblick auf den praktizierten Genehmigungsprozess wäre hinzuwirken. (TZ 21)

(24) Für die Richtlinien für die Förderungsabwicklung (u.a. zur Einreichung von Anträgen, zur Abwicklung von bewilligten Projekten, zur Auszahlung und Abrechnung von Projekten) sowie die Formulare für Förderungswerber und Fachgutachter für den originären Jubiläumsfonds wären vor deren Veröffentlichung auf der Website der OeNB Beschlüsse von Direktorium und Generalrat einzuholen. (TZ 22)

(25) Nach einer Evaluierung der Förderungskriterien wäre auf eine Aktualisierung der Richtlinien des Generalrats für den Jubiläumsfonds v.a. auf eine Anpassung der Betragsgrenze für die Genehmigung des Generalrats an die Mindestantragssumme gemäß Richtlinien für die Einreichung von Anträgen hinzuwirken. (TZ 22)

(26) Zuwendungen an den originären Jubiläumsfonds wären ausschließlich aus den Veranlagungserträgen der zweckgewidmeten Mittel und aus dem Bilanzgewinn der OeNB zu leisten, um damit den Gewinnanteil des Bundes nicht zu schmälern. (TZ 23)

(27) Für den originären Jubiläumsfonds wäre ein Strategiepapier mit konkreten, messbaren Förderungszielen auszuarbeiten. (TZ 24)

(28) Aufbauend auf dem Strategiepapier wären Schwerpunktthemen festzulegen sowie die Zielerreichung regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls die Förderungsstrategie anzupassen. (TZ 24)

(29) Zur Vermeidung von persönlichen Naheverhältnissen zwischen Förderungswerber und Fachgutachter wäre das Vorschlagsrecht für Förderungswerber in Bezug auf Fachgutachter für die Bewertung von Förderungsprojekten zu streichen. (TZ 25)

(30) Es wäre darauf hinzuwirken, dass künftig alle Veränderungen von Förderungsvorschlägen durch den Generalratsunterausschuss der OeNB auf konkreten inhaltlichen Begründungen basieren. (TZ 27)

(31) Das Vorliegen von Unvereinbarkeiten in Bezug auf das Genehmigungsverfahren von Förderungsansuchen des originären Jubiläumsfonds wäre zu prüfen. (TZ 27)

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

(32) Die Bestimmungen der Geschäftsordnung für den Generalrat der OeNB sowie des für die Unternehmens- und Beteiligungsführung des Bundes gültigen Public Corporate Governance Kodex wären einzuhalten und Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenskonflikten und Befangenheiten bei der Abwicklung und Genehmigung des originären Jubiläumsfonds wären zu setzen. Dies könnte bspw. durch die Festlegung und Veröffentlichung konkreter Kriterien zum Ausschluss von Interessenskonflikten und Befangenheiten erfolgen. (TZ 27)

(33) Die Förderungsempfänger wären – auch im Hinblick auf die Herkunft der Fördermittel – dazu zu verpflichten, wissenschaftliche Publikationen und Forschungsdaten aus den durch den originären Jubiläumsfonds geförderten Forschungsprojekten – z.B. über das Internet – frei zugänglich zu machen. (TZ 28)

(34) Zur Verbesserung der Qualität der Forschungsförderung im Rahmen des originären Jubiläumsfonds wären die Forschungsergebnisse der geförderten Projekte nach deren Abschluss im Hinblick auf die Abdeckung der Projektinhalte und auf die Erfüllung der vereinbarten Forschungsziele zu evaluieren. (TZ 29)

(35) Die Beurteilung wäre in der OeNB-internen Förderungsdatenbank zu erfassen, um diese im Fall von erneuten Förderungsansuchen bei der Genehmigung zu berücksichtigen. (TZ 29)

(36) Für die Abwicklung des Jubiläumsfonds wäre ein entsprechendes Internes Kontrollsystem unter Einbindung programmtechnischer Kontrollschritte zu implementieren und laufend zu überwachen sowie regelmäßig zu evaluieren. (TZ 30)

(37) Aus ökonomischen Gründen – aber auch weil die Durchführung einer Förderungsabwicklung keine Kernaufgabe einer Nationalbank darstellte – wäre die Übertragung der Förderungsabwicklung im Rahmen des originären Jubiläumsfonds an eine bestehende Förderungseinrichtung zu prüfen. Die Nutzung bestehender Förderungsstrukturen würde wegen der damit bedingten Auflassung von Parallelstrukturen bei der OeNB zu Einsparungen führen. (TZ 31)

(38) Die Basisfinanzierungen von Wirtschaftsforschungsinstituten wären zu evaluieren und künftig nicht über den Aufwand der OeNB, sondern entweder aus dem Bilanzgewinn oder wie bis 2009 über den originären Jubiläumsfonds zu leisten, um dadurch die Gewinnabfuhr an den Bund nicht zu schmälern. (TZ 32)

Schlussempfehlungen

(39) Die Effekte aus der Anwendung des Sonderpensionenbegrenzungsgesetzes und jene aus der Umsetzung der Empfehlungen des RH zur Reform der OeNB-Pensionsbestimmungen wären in die bestehende Prognoserechnung zur Deckung der Pensionsreserve einzu beziehen und die daraus gewonnenen Ergebnisse und Erkenntnisse zu bewerten. Bei Vorliegen einer weiterhin bestehenden Unterdeckung der Pensionsreserve wären Maßnahmen auszuarbeiten, um diese Deckungslücke nachhaltig zu vermindern. (TZ 35)

(40) In Bezug auf die Errechnung des Deckungserfordernisses der Pensionsreserve wäre zu berücksichtigen, dass sich bei einer weiteren Ausweitung des HTM-Bestandes die buchmäßigen Bewertungsgewinne von Wertpapieren, die der Pensionsreserve gewidmet waren, anteilig verringern könnten. (TZ 35)

(41) Aufgrund der wesentlichen Bedeutung, die der Ermittlung der stillen Reserven bei der Berechnung einer Über- bzw. Unterdeckung der Pensionsreserve zukommt, wären künftig die stillen Reserven der IG mit besonderer Sorgfalt zu ermitteln. (TZ 36)

(42) Wesentliche Prozesse der Hauptabteilung Treasury wären zu erheben, diese wären einheitlich – einschließlich vorhandener Schnittstellen – zu dokumentieren; Maßnahmen zur Verbesserung und Überwachung der Prozessqualität wären festzulegen. (TZ 39)

(43) Die Gründe wären zu evaluieren, weshalb im fünfjährigen Beobachtungszeitraum Assetmanager in elf von 21 Segmenten hinter der vereinbarten Benchmark zurücklagen. (TZ 41)

(44) Das System der Beauftragung von externen Assetmanagern wäre zu evaluieren. (TZ 41)

(45) Die Performance der Assetmanager unter Anwendung des Monitoringmechanismus – auch durch Heranziehung vergleichbarer Veranlagungsinstrumente – wäre weiterhin kritisch zu beobachten. (TZ 41)

(46) Der Monitoringmechanismus wäre im Hinblick auf seine Wirksamkeit zu evaluieren. (TZ 41)

(47) Die v.a. zur Ertragsverstetigung dienenden HTM-Bestände wären weiterhin nur unter Beachtung einer bestimmten Mindestrendite sowie von Risikogesichtspunkten aufzubauen, um den wirtschaftlichen Erfolg der Gesamtveranlagung sicherzustellen. (TZ 43)

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

(48) Beim Masterfonds C 100 wäre zu überprüfen, ob nach der Reduktion des Risikobudgets im Jahr 2013 noch ausreichend Puffer für eine im Hinblick auf das Verhältnis von Risiko zu Ertrag optimale Veranlagung vorhanden war. (TZ 44)

(49) Nach dem Vorbild der Überprüfung des Overlay-Managements beim Masterfonds C 100 wäre auch beim Masterfonds A 200 eine entsprechende Überprüfung durch einen externen Sachverständigen zu beauftragen. (TZ 46)

(50) Im Hinblick auf die Überprüfung des Overlay-Managements beim Masterfonds C 100 wäre die Architektur und Sicherungsfunktion des Overlay-Managements in Bezug auf Emerging-Markets-Bonds und Wandelanleihen zu überprüfen. (TZ 46)

(51) Die den Sozialleistungen zugrunde liegenden Vereinbarungen und Dokumente wären zu überarbeiten und künftig stets aktuell zu halten, um die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Sozialleistungen zu gewährleisten. (TZ 47)

(52) Ein regelmäßig aktualisierter Überblick über die Arten, die Höhe sowie die Anspruchsberechtigten der gewährten Sozialleistungen wäre zu erstellen, auf dessen Grundlage eine umfassende Evaluierung und Überprüfung der Sozialleistungen erfolgen kann. (TZ 47)

(53) Eine detaillierte Übersicht aller Leistungen für den ESV wäre zu erstellen, diese wäre in der Kostenrechnung darzustellen und auf Basis der festgestellten Gesamtsubvention zu erheben, ob die Unterstützungsleistungen der OeNB für den ESV – insbesondere das zur Verfügung gestellte Personal – noch angemessen und sozial adäquat waren. (TZ 49)

(54) Die Sonderurlaubstage und Dienstreisen für den ESV wären deutlich einzuschränken. (TZ 49)

(55) Bei allen Wohlfahrtseinrichtungen wäre sicherzustellen, dass es zu keinen persönlichen Überschneidungen und Unvereinbarkeiten zwischen subventionsbeziehender und subventionsauszahlender Stelle kommt, um den Eindruck der Unvereinbarkeit und Befangenheit zu vermeiden. (TZ 49, 80)

(56) Die Kontrollrechte gegenüber dem ESV wären in Zukunft umfassend wahrzunehmen, auf ihre Ausdehnung wäre hinzuwirken. (TZ 49)

Schlussempfehlungen

(57) In Bezug auf die Subvention des Betriebssports in den Zweiganstalten wäre die Höhe der Leistung in Relation zur Dienstnehmerzahl zu evaluieren und Reformen des Sozialaufwands wären durchzuführen. (TZ 50)

(58) Eine entsprechende Grundlage für die Subventionierung des Betriebssports in den Zweiganstalten der OeNB wäre zu schaffen; generell wären Sozialleistungen stets nur auf Grundlage entsprechend dokumentierter Beschlüsse auszuzahlen. (TZ 50)

(59) Die derzeitige vorteilhafte Urlaubstagerregelung der Dienstnehmer der OeNB wäre im Rahmen der derzeit geplanten Novellierung der Dienstbestimmungen zu überprüfen. (TZ 51)

(60) Das Ausmaß und die Art der Subventionierung von Urlaubsquartieren ihrer Dienstnehmer durch die OeNB wären auf ihre Angemessenheit zu prüfen. (TZ 52)

(61) Die Kontrollrechte der OeNB im Hinblick auf die Subvention der Urlaubsquartiere wären umfassend auszuüben und es wäre sicherzustellen, dass Sozialleistungen wie diese nach transparenten sozialen Gesichtspunkten vergeben werden. (TZ 52)

(62) Das Ausmaß und die Art der Subventionierung des „Zuschusses für kulturelle Belange“ wären auf ihre Angemessenheit zu prüfen. (TZ 53)

(63) Die Kontrollrechte der OeNB im Hinblick auf den „Zuschuss für kulturelle Belange“ wären umfassend auszuüben und es wäre sicherzustellen, dass Sozialleistungen wie diese nach transparenten sozialen Gesichtspunkten vergeben werden. (TZ 53)

(64) Die Regelung der Zuschüsse für Krankenzusatzversicherungen der OeNB für ihre Dienstnehmer sowie deren Angehörige wäre auf ihre Angemessenheit und soziale Treffsicherheit zu überprüfen und Reformen des Sozialaufwands wären durchzuführen. (TZ 55)

(65) Im Hinblick auf das „Sozialservice“ wären die den Sozialleistungen zugrunde liegenden Dokumente zu aktualisieren sowie die Angemessenheit dieser Sozialleistung zu prüfen. (TZ 56)

(66) Es wäre sicherzustellen, dass Sozialleistungen wie das „Sozialservice“ nach transparenten sozialen Gesichtspunkten vergeben werden. (TZ 56)

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

(67) Die angebotenen Maßnahmen des Betriebsambulatoriums wären im Hinblick auf deren Ausmaß, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit sowie im Hinblick auf die soziale Treffsicherheit jener Leistungen, die über die arbeitsmedizinisch gebotenen hinausgingen, zu evaluieren. (TZ 57)

(68) Die Subventionierung der Kinderbetreuungskosten der Dienstnehmer der OeNB sowie die Platzvergabe im Betriebskindergarten ohne Bedachtnahme auf soziale Kriterien wären zu überdenken und entsprechende Maßnahmen zur besseren sozialen Staffelung dieser Sozialleistungen einzuleiten. (TZ 58)

(69) Die Angemessenheit der Geburtsbeihilfe, der Heiratsbeihilfe sowie des Karenzzuschusses wäre zu evaluieren, diese Leistungen wären nicht mehr automatisch allen Dienstnehmern zuzuerkennen und die Vergabe der genannten Unterstützungsleistungen wäre im Sinne einer sozialen Staffelung u.a. von der Einkommenssituation der einzelnen Dienstnehmer abhängig zu machen. (TZ 59)

(70) Die Familien- und Haushaltszulage wäre im Hinblick auf ihre Angemessenheit und ihre soziale Treffsicherheit zu evaluieren und Reformen des Sozialaufwands wären durchzuführen. (TZ 60)

(71) Die Kinderzulage der OeNB wäre auf ihre Angemessenheit zu prüfen und Reformen des Sozialaufwands wären durchzuführen. (TZ 61)

(72) Die Kontrollrechte der OeNB im Hinblick auf die Sozialaktion für „besondere Härtefälle“ wären tatsächlich auszuüben, und v.a. wäre sicherzustellen, dass Sozialleistungen wie diese nach transparenten sozialen Gesichtspunkten vergeben werden. (TZ 63)

(73) Eine genaue und detaillierte Übersicht aller Leistungen für die Messe wäre zu erstellen, die Kostenrechnung zu präzisieren und auf Basis der festgestellten Höhe der Gesamtsubvention zu erheben, ob die Unterstützungsleistungen der OeNB für die Messe noch angemessen waren. (TZ 64)

(74) Die Kontrollrechte der OeNB wären im Hinblick auf die Messe in Zukunft umfassend wahrzunehmen, weiters wäre auf die Ausdehnung ihrer Kontrollrechte hinzuwirken. (TZ 64)

(75) Die Notwendigkeit der Existenz von zwei Sparvereinen wäre zu evaluieren. (TZ 65)

Schlussempfehlungen

(76) Eine genaue Übersicht aller Leistungen für die Sparvereine wäre zu erstellen, die Kostenrechnung zu präzisieren und auf Basis der festgestellten Gesamtsubvention zu erheben, ob die Unterstützungsleistungen der OeNB – insbesondere das zur Verfügung gestellte Personal – für die Sparvereine noch angemessen und sozial adäquat waren. (TZ 65)

(77) Die Höhe der Vorschüsse für Dienstnehmer der OeNB wäre hinsichtlich ihrer Angemessenheit zu evaluieren. (TZ 66)

(78) Für jeden Dienstnehmer und Pensionisten der OeNB, der eine Bankwohnung nutzte, wäre die Verpflichtung zum Ansatz eines Sachbezugs gemäß Sachbezugswerteverordnung zu prüfen und gegebenenfalls wären im Rahmen der gesetzlichen Verjährungsfrist Korrekturmaßnahmen einzuleiten. (TZ 71)

(79) Im Fall künftiger Verhandlungen bezüglich Sozialleistungen wäre die entstehende Kostenbelastung für die OeNB zu ermitteln und diese Information in den Verhandlungen zu berücksichtigen. (TZ 72)

(80) Es wäre zu prüfen, ob die existierende Mehrfachsubventionierung der Pensionisten der OeNB im Rahmen mehrerer inhaltlich ähnlicher Sozialleistungen sozial adäquat und angemessen war; Reformen des Sozialaufwands wären durchzuführen. (TZ 73)

(81) Die Jubiläumsgabe für Dienstnehmer der OeNB wäre im Hinblick auf ihre Angemessenheit und ihre soziale Treffsicherheit zu evaluieren und Reformen des Sozialaufwands wären durchzuführen. (TZ 74)

(82) Im Hinblick auf die Subvention „erhöhter Fahrtkosten“ wären die Kontrollrechte der OeNB tatsächlich auszuüben und v.a. darauf hinzuwirken, dass Sozialleistungen wie diese nach transparenten sozialen Gesichtspunkten vergeben werden. (TZ 75)

(83) Im Hinblick auf das „Familienservice“ wären die Kontrollrechte der OeNB tatsächlich auszuüben, und v.a. darauf hinzuwirken, dass Sozialleistungen wie diese nach transparenten sozialen Gesichtspunkten vergeben werden. (TZ 76)

(84) Die Hitzeregelung, derzufolge Dienstnehmer der OeNB ohne All-In-Vertrag am 1. Juli jeden Jahres vier Stunden Zeitguthaben erhalten, wäre zu streichen. (TZ 77)

**OeNB – Gold- und Pensionsreserven,
Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen**

(85) Im Hinblick auf das „Mitarbeiterservice“ wäre die Kostenrechnung zu präzisieren und zu erheben, ob die Unterstützungsleistungen der OeNB für das „Mitarbeiterservice“, insbesondere in Form des zur Verfügung gestellten Personals, noch angemessen waren. (TZ 79)

(86) Die Kostenrechnung der OeNB wäre zu präzisieren und ein exakter Überblick über alle im Zusammenhang mit den Sozialleistungen anfallenden Kosten wäre zu erstellen. (TZ 80)

(87) Auf Basis der ermittelten Gesamtkosten wären entsprechende Reformen im Bereich des Sozialaufwands vorzunehmen. (TZ 80)

(88) Transparente und nachvollziehbare soziale Kriterien und eine soziale Staffelung für die Vergabe von Sozialleistungen wären einzuführen, u.a. unter Einbeziehung der Einkommensverhältnisse der Dienstnehmer der OeNB. (TZ 80)

(89) In jenen Bereichen, in denen die Administration der Vergabe durch den Zentralbetriebsrat erfolgte, wären die Grundsätze der Verwaltung der Sozialleistungen von der OeNB gemeinsam mit dem Zentralbetriebsrat festzulegen, und dabei auf die genannten Prinzipien hinzuwirken. (TZ 80)

(90) Es wäre auf die umfassende Ausübung der Kontrollrechte durch die OeNB als Voraussetzung für die Gewährung von Subventionen zu achten, weiters wäre auf die Erweiterung dieser Kontrollrechte hinzuwirken. (TZ 80)

(91) Die Anzahl der außerordentlichen Zeitvorrückungen in die nächsthöhere Bezugsstufe wäre einzuschränken. (TZ 81)

(92) Die rechtliche Zulässigkeit der beschlossenen Vorrückungen der zwei Betriebsräte wäre zu evaluieren sowie zu prüfen, ob die beschlossenen Vorrückungen tatsächlich gewährt werden müssen. (TZ 81)



ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

Oesterreichische Nationalbank

Generalrat

Präsident [Dkfm. Dr. Claus J. RAIDL](#)
(seit 1. September 2008)

Vizepräsident [Mag. Max KOTHBAUER](#)
(seit 1. September 2008)

Direktorium

Gouverneur [Univ.-Prof. Dr. Ewald NOWOTNY](#)
(seit 1. September 2008)

Vize-Gouverneur [Mag. Dr. Wolfgang DUCHATCZEK](#)
(11. Juli 2003 bis 18. Juni 2013)

[Univ.-Prof. Dr. Ewald NOWOTNY](#)
(Agenden von VG interimistisch übernommen
von 18. Juni 2013 bis 10. Juli 2013)

[Mag. Andreas ITTNER](#)
(seit 11. Juli 2013)

Direktor

[Mag. Dr. Peter MOOSLECHNER](#)
(seit 1. Mai 2013)

[Mag. Dr. Kurt PRIBIL](#)
(seit 11. Juli 2013)

[Mag. Andreas ITTNER](#)
(von 1. September 2008 bis 10. Juli 2013)

[Mag. Dr. Peter ZÖLLNER](#)
(von 15. Juli 1998 bis 30. April 2013)



Bericht des Rechnungshofes

**Liegenschaftstransaktionen der Landwirtschaftlichen
Bundesversuchswirtschaften GmbH mit
der Republik Österreich, der Stadt Wien und der
Wirtschaftsagentur Wien**



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	204
Abkürzungsverzeichnis _____	205
Glossar _____	207

Wirkungsbereich der Bundesministerien für**Finanzen****Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft****Landesverteidigung und Sport****BMF**
BMLFUW
BMLVS

Liegenschaftstransaktionen der Landwirtschaftlichen
Bundesversuchswirtschaften GmbH mit der Republik Österreich,
der Stadt Wien und der Wirtschaftsagentur Wien

KURZFASSUNG _____	210
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	221
Überblick über die geprüften Liegenschaftstransaktionen _____	221
Liegenschaftstransaktionen 1996/1997 _____	223
Liegenschaftstransaktionen von 2006 bis 2008 und 2013 _____	226
Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften GmbH _____	258
Schlussempfehlungen _____	264

ANHANG

Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen betreffend das Interne Kontrollsystem der BVW GmbH _____	267
Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	269

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht der Liegenschaftsveräußerungen des BMLFUW an die BVW GmbH _____	222
Tabelle 2:	Übersicht der wesentlichsten Weiterveräußerungen der BVW GmbH _____	222
Abbildung 1:	Übersichtskarte, Wien-Essling _____	233
Tabelle 3:	Abwicklungs- und Zwischenfinanzierungskosten ____	238
Tabelle 4:	Grundstücke der Wirtschaftsagentur Wien in Wien-Essling _____	241
Tabelle 5:	Flächen- und wertmäßige Wirkungen der Grundstücksankäufe der Wirtschaftsagentur Wien in Wien-Essling _____	242
Abbildung 2:	Übersichtskarte der von der BVW GmbH weiterverkauften Liegenschaften in Wien-Essling (mit aktuellen Eigentümern, Stand 2014) _____	249
Tabelle 6:	Verfahren der Liegenschaftsverkäufe durch die Republik Österreich und die BVW GmbH (Wien-Essling) _____	250
Tabelle 7:	Liegenschaftsverkäufe der BVW GmbH mit Mehrerlösen (Buchgewinne), getrennt nach Größenklassen bei den Verkaufspreisen (unter 100.000 EUR, 100.000 – 1.000.000 EUR und über 1.000.000 EUR) _____	259
Tabelle 8:	Wert der 1996/1997 von der Republik Österreich in die BVW GmbH eingebrachten Liegenschaften _____	260

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
BFG	Bundesfinanzgesetz
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
BVW GmbH	Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften Gesellschaft mit beschränkter Haftung
bzw.	beziehungsweise
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
ha	Hektar
Lagereibetriebe GmbH	Lagereibetriebe Gesellschaft m.b.H.
m ²	Quadratmeter
MA	Magistratsabteilung(en)
Mio.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SIVBEG	SIVBEG – Strategische Immobilien Verwertungs-, Beratungs- und Entwicklungsgesellschaft m.b.H.
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter

Abkürzungen



v.a.

vor allem

Wirtschaftsagentur Wien

Wirtschaftsagentur Wien. Ein Fonds der Stadt Wien.

z.B.

zum Beispiel

Glossar

Buchwert

Der Buchwert einer Liegenschaft ist ihr zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Buchführung bzw. zu einem bestimmten Stichtag in der Bilanz dokumentierter Wert.

Marktwert

Unter „Marktwert“ ist der Preis zu verstehen, der zum Zeitpunkt der Bewertung aufgrund eines privatrechtlichen Vertrags über Bauten oder Grundstücke zwischen einem verkaufswilligen Verkäufer und einem ihm nicht durch persönliche Beziehungen verbundenen Käufer unter den Voraussetzungen zu erzielen ist, wobei das Grundstück offen am Markt angeboten wird, die Marktverhältnisse einer ordnungsgemäßen Veräußerung nicht im Wege stehen und eine der Bedeutung des Objekts angemessene Verhandlungszeit zur Verfügung steht.

Verkehrswert

Verkehrswert ist jener Preis, der bei einer Veräußerung einer Liegenschaft üblicherweise im redlichen Geschäftsverkehr erzielt werden kann. Die besondere Vorliebe und andere ideelle Wertzumessungen einzelner Personen haben bei der Ermittlung des Verkehrswerts außer Betracht zu bleiben. Der Verkehrswert kann gemäß Liegenschaftsbewertungsgesetz z.B. vom Sachwert, Ertragswert oder Vergleichswert abgeleitet werden.



**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Landesverteidigung und Sport**

**Liegenschaftstransaktionen der Landwirtschaftlichen
Bundesversuchswirtschaften GmbH mit
der Republik Österreich, der Stadt Wien und der
Wirtschaftsagentur Wien**

Um zusätzliche Einnahmen für das Bundesbudget zu erzielen, verkaufte die Republik Österreich (BMLFUW nach Zustimmung durch das BMF) der ausgegliederten Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BVW GmbH) Liegenschaften im Wert von 30,00 Mio. EUR, obwohl sie diese in einer Erstbewertung noch um rd. 25 % höher auf rd. 40,06 Mio. EUR geschätzt hatte. Der Einmaleffekt – rd. 29,91 Mio. EUR wurden dem allgemeinen Budget ohne Zweckbindung zugeführt – trat um rund eineinhalb Jahre später als geplant Mitte 2006 ein.

Die BVW GmbH verkaufte alle in Wien-Essling erworbenen Liegenschaften, die fast 98 % der Ankaufssumme ausmachten, weiter. Bei diesen Verkäufen – an die Stadt Wien und an die Wirtschaftsagentur Wien im Jahr 2008 sowie an ein privates Unternehmen im Jahr 2013 – erzielte sie einen Buchgewinn von rd. 11,92 Mio. EUR. Da allerdings die vertraglich vereinbarte Nachbesserung bei gewinnbringenden Verkäufen wirkungslos war, konnte die Republik Österreich in der Folge nur über Ausschüttungen der BVW GmbH partizipieren. Diese hatte wiederum bei ihren drei Weiterverkäufen generell auf eine Nachbesserung verzichtet.

Die Wirtschaftsagentur Wien finanzierte den Ankauf über ein von der Stadt Wien gewährtes Darlehen in Höhe von 22,50 Mio. EUR. Dessen Rückzahlungsbedingungen waren zum Teil unklar formuliert.

Das Ende 2013 bestehende Liegenschaftsvermögen der BVW GmbH von rd. 76,07 Mio. EUR ließ auf weitere Buchgewinne im Verkaufsfall schließen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Liegenschaftsbewertungen und Vorbereitungshandlungen, der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Verfahren sowie der Wirtschaftlichkeit der Liegenschaftstransaktionen der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BVW GmbH) mit der Republik Österreich, der Stadt Wien und der Wirtschaftsagentur Wien. Ein Fonds der Stadt Wien. (Wirtschaftsagentur Wien). Weiteres Ziel war die Beurteilung der Gesamtentwicklung des Liegenschaftsvermögens der BVW GmbH sowie der strategischen Überlegungen der Stadt Wien als nunmehrige Liegenschaftseigentümerin. (TZ 1)

Überblick

Ausgangspunkt der überprüften Liegenschaftstransaktionen war die Übertragung und Veräußerung von Liegenschaften durch die Republik Österreich an die BVW GmbH bei deren Gründung 1996/1997 mit einem Volumen von rd. 74,27 Mio. EUR sowie im Jahr 2006 mit einem Volumen von 30,00 Mio. EUR. (TZ 2)

In der Folge verkaufte die BVW GmbH einen Teil dieser Liegenschaften um insgesamt rd. 60,35 Mio. EUR weiter. Dabei erzielte sie Mehrerlöse (= Buchgewinne) von rd. 21,64 Mio. EUR bzw. rd. 35 %. Die wesentlichsten Weiterveräußerungen mit einem Gesamterlös von rd. 42,56 Mio. EUR betrafen im Norden Wiens gelegene Liegenschaften (Stadtteil Essling) an die Stadt Wien und an die Wirtschaftsagentur Wien im Jahr 2008 (35,36 Mio. EUR) sowie an ein privates Unternehmen im Jahr 2013 (7,20 Mio. EUR). (TZ 2)

Übersicht der Liegenschaftstransaktionen

Erstverkauf		Jahr	Liegenschaften (Lage)	Wert
von	an			
Republik Österreich	BVW GmbH	1996/1997	Niederösterreich, Burgenland (Liegenschaften der ehemaligen Bundesversuchswirtschaften)	74,27 Mio. EUR
		2006	v.a. Wien-Essling	30,00 Mio. EUR
Wesentlichste Weiterveräußerungen				
von	an			
BVW GmbH	Stadt Wien und Wirtschaftsagentur Wien	2008	Wien-Essling	35,36 Mio. EUR
	privates Unternehmen	2013	Wien-Essling	7,20 Mio. EUR

Quellen: Republik Österreich; BVW GmbH; RH (eigene Darstellung)

Übersichtskarte der von der BVW GmbH weiterverkauften Liegenschaften in Wien-Essling (mit aktuellen Eigentümern, Stand 2014)



Quelle: Stadt Wien

Kurzfassung

Diese Transaktionen waren aufgrund der unterschiedlichen Art der Liegenschaften und der Vielzahl der Akteure (BMF, BMLFUW, BMLVS, BVW GmbH, Stadt Wien, Wirtschaftsagentur Wien und ein privates Unternehmen) komplex. (TZ 2)

Liegenschaftstransaktion 1996/1997

Vermögensübertragung der Republik Österreich an die BVW GmbH

Der Gesetzesbeschluss Ende 1996 über die Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften in Wieselburg, Fuchsenbigl und Königshof in eine neu zu gründende Gesellschaft (BVW GmbH) umfasste auch die geplante Übertragung von in Niederösterreich und Burgenland gelegenen Liegenschaften der Republik Österreich an diese Gesellschaft. Die dafür zugrunde gelegte Wertermittlung des BMLFUW von rd. 46,00 Mio. EUR war unvollständig und lediglich eine Grobbewertung. Rund ein Jahr später Ende 1997 erfolgte eine Liegenschaftsübertragung im Wert von rd. 74,27 Mio. EUR und somit um rd. 28,00 Mio. EUR (bzw. 60 %) mehr als geplant an die BVW GmbH. Dadurch war dem Nationalrat bei seinem Gesetzesbeschluss der wahre Wert der Vermögensübertragung nicht bekannt gewesen. (TZ 3)

Nutzungsabgeltung für die BVW GmbH

Unter die von der Republik Österreich in die BVW GmbH übertragenen Liegenschaften fielen u.a. militärische Liegenschaften (Truppenübungsplatz in Bruckneudorf). Über die Sicherstellung der militärischen Nutzung und die Nutzungsabgeltung schlossen die BVW GmbH und das BMLVS im Dezember 2000 einen Vertrag, der allerdings 2014 – rd. 13,5 Jahre nach der Vertragsunterzeichnung – noch immer nicht vollständig erfüllt war. Es fehlte die vereinbarte grundbücherliche Einräumung der Dienstbarkeit und des Vorkaufsrechts zugunsten der Republik Österreich. Der Vertrag war für die Republik Österreich finanziell nachteilig, weil die darin enthaltene Nutzungsabgeltung zugunsten der BVW GmbH (z.B. im Fall von Ertragsschäden durch die militärische Nutzung) erst mit der Liegenschaftsübertragung an sie erforderlich geworden war. Insgesamt hatte die Republik Österreich (BMLVS) der BVW GmbH bis 2013 ein Nutzungsentgelt von bereits rd. 2,16 Mio. EUR gezahlt. (TZ 4)



Kurzfassung

BMF BMLFUW BMLVS

Liegenschaftstransaktionen
Bund – Stadt Wien

Liegenschaftstransaktionen von 2006 bis 2008 und 2013 (Wien–Essling)

Liegenschaftsverkauf der Republik Österreich an die BVW GmbH im Jahr 2006

Aufgrund einer politischen Vereinbarung zwischen BMF und BMLFUW im August 2004 sollten durch Liegenschaftsverkäufe der Republik Österreich an die BVW GmbH zusätzliche Einnahmen für das Bundesbudget erzielt werden. Es handelte sich dabei insbesondere um die bislang der BVW GmbH zum Fruchtgenuss übertragenen Grundstücke im Norden Wiens (Stadtteil Essling). (TZ 5)

Die Transaktion dauerte ausgehend von der politischen Vereinbarung im August 2004 bis zum Einnahmenfluss (Juli 2006) insgesamt fast zwei Jahre. Der einmalige Budgeteffekt trat somit um rund eineinhalb Jahre später als geplant ein (Mitte 2006 statt Beginn 2005). Der Hauptgrund war der lange Zeitraum von über vier Monaten für die Unterfertigung des Kaufvertrags durch die Republik Österreich (BMLFUW und BMLVS, das finanziell sehr geringfügig an der Transaktion (Erlös rd. 87.500 EUR) beteiligt war) nach der Unterzeichnung durch die BVW GmbH. (TZ 5)

Während des Verkaufsprozesses in den Jahren 2004 bis 2006 erfolgte auch die Festsetzung des Verkaufspreises von 30,00 Mio. EUR. Obwohl das für die Verfügung über Bundesvermögen zuständige BMF den Gesamtwert sämtlicher von der Liegenschaftstransaktion umfassten rd. 30 Grundstücke im Dezember 2004 noch mit rd. 40,06 Mio. EUR beziffert hatte, hielt es ein halbes Jahr später (Mai 2005) einen Betrag von nur noch 30,00 Mio. EUR für gerechtfertigt. Die Abwertung um rd. 10 Mio. EUR bzw. rd. 25 % war sachlich nicht nachvollziehbar, weil sie sowohl ohne nähere Angabe von Grundlagen bzw. Annahmen als auch nicht auf Grundstücksebene (Quadratmeterpreise) – im Gegensatz zur Erstbewertung im Dezember 2004 – erfolgte. (TZ 6)

Darüber hinaus hatten die 30,00 Mio. EUR genau dem von der BVW GmbH zwischenzeitlich gelegten Kaufpreisangebot (Februar bzw. April 2005) entsprochen, dessen Preiskalkulation allerdings mangels genauerer Unterlagen nicht nachvollziehbar war. Insgesamt stellte die Bewertung von 30,00 Mio. EUR durch das BMF kein Verkehrswertgutachten im Sinne des Liegenschaftsbewertungsgesetzes dar. (TZ 6)

Kurzfassung

Der einmalige Einnahmeneffekt von 30,00 Mio. EUR für die Republik Österreich führte zu einem erheblichen Anstieg der Verbindlichkeiten in der ausgegliederten und bis dahin nahezu schuldenlosen BVW GmbH, weil diese mangels ausreichender liquider Mittel den Liegenschaftsankauf zur Gänze über Fremdmittel finanzieren musste. (TZ 7)

Der 10 %ige Abschlag wegen des Fruchtgenussrechts in Höhe von 4 Mio. EUR war nicht gerechtfertigt, weil laut dem Gesetz zur Gründung der BVW GmbH das Fruchtgenussrecht „entschädigungslos erlosch“, sobald die Republik Österreich an Dritte oder die BVW GmbH verkaufte. Auch der pauschale Abschlag von 10 % bzw. 4 Mio. EUR im Hinblick auf das „Transaktionsvolumen“ war nicht nachvollziehbar. (TZ 6)

Weiterverkäufe durch die BVW GmbH an die Stadt Wien und an die Wirtschaftsagentur Wien im Jahr 2008

Nach zweijährigen Verwertungsbemühungen verkaufte die BVW GmbH im Juni bzw. Juli 2008 – mit einer Ausnahme – die zuvor 2006 von der Republik Österreich in Wien-Essling angekauften Liegenschaften an die Stadt Wien und an die Wirtschaftsagentur Wien um rd. 35,36 Mio. EUR weiter. Durch die gewählte Konstruktion

- entstand der BVW GmbH durch die Fremdfinanzierung des Liegenschaftsankaufs ein Zinsaufwand von rd. 2,44 Mio. EUR und
- dauerte der Verkaufsprozess von der Republik Österreich über die BVW GmbH insgesamt fast vier Jahre (August 2004 – Juli 2008). (TZ 8)

Da die Republik Österreich den Verkauf nicht selbst durchführte, nutzte sie das wirtschaftliche Potenzial nicht zur Gänze. (TZ 8)

Die BVW GmbH leitete bereits unmittelbar nach dem Liegenschaftsankauf von der Republik Österreich Verwertungsaktivitäten sämtlicher in Wien-Essling gelegenen Liegenschaften – sie machten fast 98 % der Ankaufssumme (29,29 Mio. EUR von 30 Mio. EUR) aus – ein. (TZ 8)

Aufteilung und Finanzierung der Liegenschaftsankäufe durch die Stadt Wien und die Wirtschaftsagentur Wien im Jahr 2008

Die Wirtschaftsagentur Wien war in den Verkaufsprozess nicht eingebunden gewesen, obwohl auf sie mit rd. 58 % (20,55 Mio. EUR) im Vergleich zur Stadt Wien mit rd. 42 % (14,81 Mio. EUR) sogar der größere Teil der Kaufsumme von insgesamt rd. 35,36 Mio. EUR entfiel. Dadurch war die Transparenz des Gebarungshandelns der öffentlichen Hand nicht gegeben. Aus den Unterlagen der Stadt Wien und der Wirtschaftsagentur Wien war nicht nachvollziehbar, wer beim Ankauf von der BVW GmbH über die strategische Aufteilung des Liegenschaftsankaufs entschied. (TZ 9)

Die Wirtschaftsagentur Wien finanzierte den Liegenschaftsankauf über Fremdmittel. Dabei holte sie jedoch keine Kredit- und Darlehensangebote von Bankunternehmen ein, sondern ersuchte die Stadt Wien im November 2008 direkt um ein Darlehen in Höhe von 22,50 Mio. EUR, die dieses im Jänner 2009 gewährte. Da die Wirtschaftsagentur Wien das Finanzierungsersuchen erst rund vier Monate nach Kaufvertragsabschluss (Juli 2008) gestellt hatte, musste sie den Ankauf vorfinanzieren, was insgesamt einen Zinsaufwand von 543.114,56 EUR verursachte. (TZ 9)

Im Finanzierungsansuchen 2008 wies die Wirtschaftsagentur Wien die Teilbeträge (wie z.B. Kaufpreis, Grunderwerbsteuer, grundbücherliche Eintragung) ziffernmäßig nicht aus, so dass die wertmäßige Zusammensetzung des Finanzierungsansuchens in Höhe von 22,50 Mio. EUR nicht transparent war. (TZ 9)

Einer Mitteilung der Wirtschaftsagentur Wien im März 2014 zufolge wäre 2008 über den Kaufbetrag von rd. 21,47 Mio. EUR hinaus – er enthielt neben dem Kaufpreis (rd. 20,55 Mio. EUR) auch die Grunderwerbsteuer sowie die grundbücherliche Eintragung – ein „Pauschalbetrag“ für Abwicklungskosten und Zwischenfinanzierungskosten von „1.029.420,71 EUR“ verblieben. Die Berechnung ergab folgende Abwicklungs- und Zwischenfinanzierungskosten (TZ 9):

Kurzfassung

Abwicklungs- und Zwischenfinanzierungskosten	
	in EUR
Zwischenfinanzierungskosten	543.114,56
Notar- und Abwicklungskosten	180.186,52
Summe	723.301,08
Pauschalbetrag der Stadt Wien	- 1.029.420,71
Differenz	- 306.119,63

Quelle: RH

Dies bedeutete, dass ein Betrag in Höhe von 306.119,63 EUR bei der Wirtschaftsagentur Wien verblieb, obwohl sie diesen Betrag für den Kauf und die Finanzierung des Liegenschaftskaufs nicht benötigt hatte. (TZ 9)

Geplante Refinanzierung der Grundstücksankäufe durch die Wirtschaftsagentur Wien

Der Liegenschaftsankauf der Wirtschaftsagentur Wien von der BVW GmbH im Jahr 2008 um rd. 20,55 Mio. EUR umfasste insgesamt fünf Grundstücke mit unterschiedlichen Größen (von 27.575 m² bis 181.511 m²) und unterschiedlichen Quadratmeterpreisen (zwischen 16 EUR/m² und 105 EUR/m²). Die Rückführung des bei der Stadt Wien aufgenommenen Darlehens (22,50 Mio. EUR) sollte nur im Fall von Weiterverkäufen erfolgen. Da die Wirtschaftsagentur Wien bislang keine Weiterverkäufe durchgeführt hatte, hatte sie noch keine Rückzahlungen (Tilgung) getätigt. Dies betraf auch die Zinszahlungen, die bislang bei rd. 1,65 Mio. EUR gelegen wären. (TZ 10)

Unabhängig davon waren die Rückzahlungsbedingungen des Darlehens zum Teil unklar formuliert:

- Da die Darlehensrückführung nicht anteilig zwischen „Grundstückspreis und Gesamtpreis“, sondern zwischen „Grundstücksfläche und Gesamtfläche“ erfolgen sollte, würde im einzelnen Verkaufsfall nicht der wahre Grundstückspreis abgebildet werden. So ergäbe sich z.B. für das Grundstück mit der Größe von 27.575 m² und dem Preis von 105 EUR/m² „flächenbezogen“ ein Anteil von 6,00 % des Gesamtpreises (1,23 Mio. EUR). Damit müsste die Wirtschaftsagentur Wien der Stadt Wien weniger als die Hälfte des tatsächlichen Kaufpreises (2,90 Mio. EUR bzw. 14,11 % des

Gesamtpreises) zurückzahlen. Dies traf auf zwei weitere Grundstücke zu. Bei den übrigen zwei Grundstücken verhielt es sich hingegen umgekehrt. (TZ 10)

Liegenschaftsverkauf der BVW GmbH an ein privates Unternehmen im Jahr 2013

Von den Liegenschaftsverkäufen der BVW GmbH im Jahr 2008 an die Stadt Wien und an die Wirtschaftsagentur Wien in Wien-Essling war ein rd. 26 ha großes Grundstück ausgenommen. Im Februar 2012 beschloss der Aufsichtsrat der BVW GmbH, dieses Grundstück im Wege einer „öffentlichen Ausschreibung“ zum Verkauf anzubieten. Die daraufhin vorgenommene Feilbietung der BVW GmbH zwischen 9. August 2012 und 5. Oktober 2012 über die Ediktsdatei des BMJ erfüllte nicht die Anforderungen nach einer „öffentlichen Ausschreibung“ im Sinne der Europäischen Kommission. Dies betraf die Bekanntmachung (Bekanntheit der Ediktsdatei). (TZ 11)

Da keine Bieter zum Versteigerungstermin erschienen, beauftragte die BVW GmbH die (wie die BVW GmbH) zu 100 % im öffentlichen Eigentum stehende SIVBEG – Strategische Immobilien Verwertungs-, Beratungs- und Entwicklungsgesellschaft m.b.H. (SIVBEG) mit der Verwertung, wobei sie dieser ein Honorar von 108.000 EUR ohne USt (entspricht 1,5 % des Verkaufspreises) bzw. 129.600 EUR mit USt zu zahlen hatte. (TZ 11)

Der von der SIVBEG über ein externes Gutachten festgestellte Verkehrswert von rd. 4,67 Mio. EUR (unter Annahme einer landwirtschaftlichen Nutzung zumindest über die nächsten 15 Jahre) bildete den Mindestverkaufspreis im anschließenden Verkaufsverfahren. Dieser Preis lag um rd. 14,50 % unter dem Buchwert (5,34 Mio. EUR), insbesondere aber um rd. 60 % unter dem vom BMF bereits im Dezember 2004 ermittelten Schätzwert von rd. 7,49 Mio. EUR. (TZ 11)

Rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen der Liegenschaftstransaktionen

Sowohl der Liegenschaftsverkauf der Republik Österreich an die BVW GmbH (Jahr 2006) als auch der Weiterverkauf der BVW GmbH an die Stadt Wien und die Wirtschaftsagentur Wien (Jahr 2008) war ohne vorherige Durchführung eines Verkaufsverfahrens im Sinne

Kurzfassung

der Mitteilung der Europäischen Kommission (kein Bietverfahren, kein Verkehrswertgutachten) und ohne Notifikation erfolgt. (TZ 12)

Laut dem im Jahr 2006 geschlossenen Kaufvertrag konnte die Republik Österreich von der BVW GmbH keine Nachbesserung während der Dauer der Laufzeit des zur Finanzierung des Kaufpreises von der BVW GmbH aufgenommenen Kredits, längstens jedoch innerhalb von zehn Jahren, erhalten. Da die BVW GmbH innerhalb dieses Zeitraums ihre Weiterveräußerungen (2008 und 2013) durchführte, hatte sie der Republik Österreich keine Nachbesserung zu zahlen. Die von der Republik Österreich mit der BVW GmbH geschlossene Nachbesserungsvereinbarung war somit wirkungslos. (TZ 13)

Die von den Finanzierungsmodalitäten der BVW GmbH abhängigen Nachbesserungsbedingungen waren v.a. im Hinblick auf die gewinnbringenden Weiterveräußerungen der BVW GmbH – bei einem Gesamterlös von rd. 42,56 Mio. EUR erzielte diese einen Buchgewinn von rd. 11,92 Mio. EUR – sachlich nicht begründbar. In der Folge konnte die Republik Österreich nur über Gewinnausschüttungen am Buchgewinn der BVW GmbH in Höhe von rd. 5,91 Mio. EUR partizipieren. (TZ 13)

Unabhängig davon waren die Grundlagen für die Ermittlung einer allfälligen Nachbesserung unklar geregelt. So stellte die beim Verkauf im April 2006 geschlossene Nachbesserungsvereinbarung auf einen „Quadratmeterpreis“ (Nachbesserung nach Abzug eines Betrags von 21,38 EUR/m²) ab, obwohl der „Quadratmeterpreis“ der einzelnen rd. 30 Grundstücke nicht bekannt war. Grund war, dass in der Wertermittlung des BMF in Höhe von insgesamt 30,00 Mio. EUR – sie war Grundlage der gesetzlichen Veräußerungsgenehmigung im Juli 2005 – eine grundstücksgenaue Bewertung mit der Angabe des jeweiligen „Quadratmeterpreises“ fehlte. Damit wäre ein Nachbesserungsanspruch nicht ermittelbar gewesen. (TZ 13)

Trotz des hohen Transaktionsvolumens von 42,56 Mio. EUR verzichtete die BVW GmbH bei ihren Weiterverkäufen in Wien-Essling an die Stadt Wien, die Wirtschaftsagentur Wien und das private Unternehmen generell auf eine Nachbesserungsklausel. (TZ 14)



Kurzfassung

BMF BMLFUW BMLVS

Liegenschaftstransaktionen
Bund – Stadt Wien

Landwirtschaftliche Bundesversuchs- wirtschaften GmbH

Gesamtentwicklung des Liegenschaftsvermögens

Das Liegenschaftsvolumen, das seit 1996/1997 in die BVW GmbH eingebracht bzw. von ihr erworben wurde, belief sich bislang auf insgesamt rd. 109,91 Mio. EUR. Dabei stammten fast 99 % von der Republik Österreich. Die BVW GmbH erzielte bei ihren Liegenschaftsverkäufen bislang Erlöse von insgesamt rd. 60,35 Mio. EUR. Die saldierten Mehrerlöse (= Buchgewinne) betragen rd. 21,64 Mio. EUR. Das Ende 2013 bestehende Liegenschaftsvermögen der BVW GmbH von rd. 76,07 Mio. EUR ließ auf weitere erhebliche stille Reserven schließen. (TZ 15)

Internes Kontrollsystem

Aufgrund des hohen Liegenschaftsvermögens war das Immobilienmanagement ein eigenes Geschäftsfeld der BVW GmbH, die Kern-tätigkeit stellte jedoch der landwirtschaftliche Betrieb dar. Die Aufbauorganisation der BVW GmbH sah einen Geschäftsführer vor, in dessen Abwesenheit hatte ein Mitarbeiter die Prokura inne. (TZ 16)

Ein 2012 extern durchgeführtes „Review“ des Internen Kontrollsystems der BVW GmbH für die Jahre 2006 bis 2011 zeigte mehrere Schwachstellen auf. Diese betrafen das teilweise fehlende Vier-Augen-Prinzip (Einzelzeichnungsberechtigung des Geschäftsführers und des Prokuristen bei Kreditinstituten), überschneidende Mitarbeiterfunktionen oder die Möglichkeit der Veränderung von Stammdaten durch den Prokuristen. Zudem war der Prokurist der BVW GmbH am privaten Unternehmen, von dem die BVW GmbH Dünger und Saatgut für ihren Landwirtschaftsbetrieb bezog, beteiligt. (TZ 16)

Im Jänner 2013 setzte die BVW GmbH ein Internes Kontrollsystem mit einer Neufassung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie des Kontrollumfeldes in Kraft. Eine weitere externe Überprüfung dieses neuen Kontrollsystems verwies auf ein Naheverhältnis eines Bediensteten der BVW GmbH zu einem privaten Unternehmen, von dem die BVW GmbH Dünger und Saatgut für ihren Landwirtschaftsbetrieb bezog. Der RH stellte zusätzlich u.a. fest, dass am erwähnten privaten Unternehmen der Prokurist der BVW GmbH 30 % der Gesellschaftsanteile hielt und die BVW GmbH von dem Unternehmen in den Jahren 2008 bis 2013 Material (hauptsächlich Dünger und Saatgut) in Höhe von rd. 2,40 Mio. EUR (mit USt) bezog. Gleichzeitig verkaufte die BVW GmbH diesem Unternehmen im selben Zeitraum Waren im Wert von rd. 540.000 EUR. (TZ 16)

Kenndaten der Liegenschaftstransaktionen der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GmbH mit der Republik Österreich, der Stadt Wien und der Wirtschaftsagentur Wien

Datum	Vertrag
19. Dezember 1997	Übertragung (als Sacheinlage per Notariatsakt) von Liegenschaften ¹ in Niederösterreich (z.B. Petzenkirchen, Sooß, Wieselburg, Wolfpassing) und im Burgenland (Bruckneudorf) durch die Republik Österreich in die BVW GmbH im Wert von rd. 74,27 Mio. EUR
21. November 2005/ 6. Februar 2006 und 3. April 2006	Kaufvertrag zwischen der Republik Österreich (BMLFUW, BMLVS) und der BVW GmbH betreffend Liegenschaften ¹ in Wien-Essling, Rutzendorf (Niederösterreich) und Kaisersteinbruch (Burgenland) in Höhe von 30,00 Mio. EUR
13. Juni 2008	Kaufvertrag zwischen der BVW GmbH und der Stadt Wien betreffend Liegenschaften ¹ in Wien-Essling in Höhe von rd. 10,60 Mio. EUR
13. Juni 2008/16. Juli 2008	Kaufvertrag zwischen der BVW GmbH und der Wirtschaftsagentur Wien betreffend Liegenschaften ¹ in Wien-Essling in Höhe von rd. 4,97 Mio. EUR
13. Juni 2008/16. Juli 2008	Kaufvertrag zwischen der BVW GmbH (einerseits) und der Stadt Wien sowie der Wirtschaftsagentur Wien (andererseits) betreffend Liegenschaften ¹ in Wien-Essling in Höhe von rd. 19,79 Mio. EUR
5. März 2013	Kaufvertrag zwischen der BVW GmbH und einem privaten Unternehmen betreffend eine Liegenschaft ¹ in Wien-Essling in Höhe von 7,20 Mio. EUR

Kenndaten der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GmbH²

Rechtsgrundlage	Bundesgesetz über die Gründung der landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften Gesellschaft m.b.H. (BVWG-Gesetz), BGBl. Nr. 794/1996 i.d.g.F.							
Rechtsform	Gesellschaft mit beschränkter Haftung							
Eigentümer	Republik Österreich, vertreten durch das BMLFUW (100 %)							
Organe	Geschäftsführung, Aufsichtsrat, Generalversammlung							
Unternehmensgegenstand	Nachhaltige Bewirtschaftung und Verwaltung der im Eigentum der Gesellschaft befindlichen Liegenschaften und der in den entgeltlichen Fruchtgenuss übertragenen Liegenschaften sowie die grundsätzlich entgeltliche Durchführung von Forschung und Versuchen (z.B. im pflanzenbaulichen Bereich)							
Jahr	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	in Mio. EUR							
Anlagevermögen	111,75	111,57	84,22	84,26	84,75	85,61	85,85	80,02
Jahresüberschuss	0,15	0,97	7,60	0,83	0,80	2,77	0,73	2,57
Bilanzgewinn	0,17	4,00	5,00	5,03	4,93	2,90	4,02	2,61
Eigenkapital	85,32	86,30	89,91	85,43	80,90	78,87	79,61	78,20
Verbindlichkeiten	32,17	30,77	1,10	0,92	5,71	7,54	7,43	3,53
	in Vollzeitäquivalenten							
Mitarbeiter per 31. Dezember	48,22	38,97	36,07	33,45	29,59	27,40	25,81	22,37

¹ Liegenschaft(en) und/oder Liegenschaftsteil(e)

² Firmenname laut Firmenbuch

Quelle: RH



BMF BMLFUW BMLVS

Liegenschaftstransaktionen Bund – Stadt Wien

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Juni 2013 bis April 2014 Liegenschaftstransaktionen der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BVW GmbH) mit dem BMLFUW, der Stadt Wien und der Wirtschaftsagentur Wien. Ein Fonds der Stadt Wien. (Wirtschaftsagentur Wien).

Der RH bezog das für Verfügungen über Bundesvermögen zuständige BMF in die Überprüfung ein.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Liegenschaftsbewertungen und Vorbereitungshandlungen, der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Verfahren sowie der Wirtschaftlichkeit der Liegenschaftstransaktionen. Weiteres Ziel war die Beurteilung der Gesamtentwicklung des Liegenschaftsvermögens der BVW GmbH sowie der strategischen Überlegungen der Stadt Wien als nunmehrige Liegenschaftseigentümerin.

Die Gebarungsüberprüfung umfasste den Zeitraum von 1996/1997, dem Zeitpunkt der Einleitung der ersten Liegenschaftstransaktion durch die Republik Österreich und gleichzeitigen Gründung der BVW GmbH (Ausgangspunkt), bis zum Jahr 2013.

Zu dem im September 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die BVW GmbH, das BMLFUW, das BMF und die Wirtschaftsagentur Wien im Oktober 2014 sowie die Magistratsdirektion der Stadt Wien und das BMLVS im November 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an die BVW GmbH und die Wirtschaftsagentur Wien im Februar 2015. Ansonsten waren keine Gegenäußerungen erforderlich.

Überblick über die geprüften Liegenschafts- transaktionen

2.1 (1) Das BMLFUW übertrug bzw. veräußerte in Abstimmung mit dem BMF seit der Gründung der BVW GmbH 1996/1997 bis 2006 in drei Tranchen Liegenschaften an diese:

Überblick über die geprüften Liegenschaftstransaktionen

Tabelle 1: Übersicht der Liegenschaftsveräußerungen des BMLFUW an die BVW GmbH				
Tranche	Jahr	Übertragung	Liegenschaften (Lage)	Liegenschaftswert
1.	1996/1997	Sacheinlage	Niederösterreich, Burgenland (Liegenschaften der ehemaligen Bundes- versuchswirtschaften)	74,27 Mio. EUR
2.	2005	Verschmelzung	u.a. Steiermark, Kärnten, Salzburg (Liegenschaften der Lagereibetriebe Gesellschaft m.b.H. ¹)	2,88 Mio. EUR
3.	2006	Verkauf ²	v.a. Wien-Essling	30,00 Mio. EUR
Summe				107,15 Mio. EUR

¹ Lagereibetriebe GmbH; 100 %ige Tochtergesellschaft des Bundes

² geringfügige Beteiligung BMLVS

Quellen: Republik Österreich; RH (eigene Darstellung)

Die drei Transaktionen beliefen sich auf ein Volumen von rd. 107,15 Mio. EUR. Darüber hinaus erwarb die BVW GmbH von 1996/1997 bis Ende 2013 einzelne Liegenschaften (bzw. Grundstücke) im Wert von rd. 2,76 Mio. EUR; zum Teil ebenfalls von der Republik Österreich (1,65 Mio. EUR) und zum Teil von Dritten (1,11 Mio. EUR).

(2) Die BVW GmbH veräußerte bis Ende 2013 einen Teil dieser Liegenschaften um insgesamt rd. 60,35 Mio. EUR weiter. Dabei machte sie Mehrerlöse (Buchgewinne) in Höhe von rd. 21,64 Mio. EUR.¹

Die wesentlichsten Weiterveräußerungen mit einem Gesamterlös von rd. 42,56 Mio. EUR und einem Buchgewinn von rd. 11,92 Mio. EUR betrafen die Liegenschaften der dritten Tranche des Jahres 2006. Sie lagen im Norden Wiens (Stadtteil Essling). Die Verkäufe erfolgten an die Stadt Wien und an die Wirtschaftsagentur Wien (= Fonds der Stadt Wien) im Jahr 2008 sowie an ein privates Unternehmen im Jahr 2013 wie folgt:

Tabelle 2: Übersicht der wesentlichsten Weiterveräußerungen der BVW GmbH				
Tranche	Jahr	Übertragung	Liegenschaften (Lage)	Liegenschaftswert
1.	2008	Weiterverkauf (Stadt Wien, Wirtschafts- agentur Wien)	Wien-Essling	35,36 Mio. EUR
2.	2013	Weiterverkauf (privates Unternehmen)	Wien-Essling	7,20 Mio. EUR
Summe				42,56 Mio. EUR

Quellen: BVW GmbH; RH (eigene Darstellung)

¹ Tatsächlich betragen die Mehrerlöse rd. 22,24 Mio. EUR. Unter Berücksichtigung von Minderlösen bei bestimmten Verkäufen ergab sich jedoch eine saldierte Summe von rd. 21,64 Mio. EUR.



Überblick über die geprüften
Liegenschaftstransaktionen

BMF BMLFUW BMLVS

Liegenschaftstransaktionen
Bund – Stadt Wien

2.2 Der RH verwies auf die Komplexität der Liegenschaftstransaktionen aufgrund der

- unterschiedlichen Art der Liegenschaftstransaktionen (Sacheinlage, Verschmelzung, Verkauf),
- Vielzahl der Akteure (BMF, BMLFUW, BMLVS, BVW GmbH, Stadt Wien, Wirtschaftsagentur Wien und ein privates Unternehmen) sowie
- Vielfalt der Akteure (öffentlich: Gebietskörperschaften Bund und Gemeinde sowie öffentliche Unternehmen; privat).

Der RH betonte weiters, dass die von der BVW GmbH gehaltenen bzw. zwischenzeitlich weiterveräußerten Liegenschaften fast ausschließlich, nämlich zu 98,99 % (= 108,80 Mio. EUR), von der Republik Österreich stammten. In finanzieller Hinsicht bedeutend waren insbesondere die Liegenschaftstransaktionen 1996/1997 (rd. 74,27 Mio. EUR) und 2006 (30 Mio. EUR).

Darüber hinaus verwies der RH auf die Mehrerlöse (= Buchgewinne) der BVW GmbH von rd. 21,64 Mio. EUR bzw. rd. 35 % bei ihren bislang weiterveräußerten Liegenschaften (60,35 Mio. EUR).

Liegenschaftstransaktionen 1996/1997

Vermögensübertragung der Republik Österreich an die BVW GmbH

3.1 (1) Auf Grundlage einer Gesetzesvorlage des BMLFUW beschloss der Nationalrat Ende 1996 die Ausgliederung der in Niederösterreich und Burgenland liegenden Bundesversuchswirtschaften Wieselburg, Fuchsenbigl und Königshof in die neu zu gründende privatrechtliche BVW GmbH. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die drei Bundesversuchswirtschaften nachgeordnete Dienststellen des BMLFUW.

Der Gesetzesbeschluss über die Ausgliederung umfasste auch die geplante Übertragung von im Eigentum der Republik Österreich stehenden Liegenschaften (bzw. Grundstücken) an die BVW GmbH. Die für diese Transaktion vom BMLFUW durchgeführte Wertermittlung (Schätzung) – eine Beilage der Regierungsvorlage zum Bundesgesetz – war unvollständig und erwies sich als Grobbewertung mit folgenden Mängeln:

Liegenschaftstransaktionen 1996/1997

- Unvollständig war die Wertermittlung, weil sie ausschließlich die unbebauten Flächen umfasste. Die bebauten Flächen und der Wert der Gebäude blieben hingegen unberücksichtigt.
- Eine Grobbewertung war die Wertermittlung, weil sie auf einem „durchschnittlichen“ Quadratmeterpreis von 1,45 EUR/m² basierte und die Besonderheiten der einzelnen Grundstücke dadurch unberücksichtigt blieben. Darüber hinaus war die Angabe des Gesamtbetrags unsicher, weil festgehalten wurde, dass der Gesamtwert der Liegenschaften mit rd. 46,00 Mio. EUR „angenommen werden könnte“.

(2) Im Sommer 1997 – rund ein halbes Jahr nach dem Gesetzesbeschluss – erfolgte eine genaue Bewertung der Liegenschaften durch das für die Verfügung von Bundesvermögen zuständige BMF. Auf Grundlage dieser Bewertung übertrug die Republik Österreich der BVW GmbH im Dezember 1997 in Niederösterreich (z.B. Petzenkirchen, Sooß, Wieselburg, Wolfpassing) und im Burgenland (Bruckneudorf) liegende Liegenschaften (bzw. Grundstücke) im Wert von rd. 74,27 Mio. EUR.

3.2 Der RH kritisierte die unvollständige und lediglich grobe Liegenschaftsbewertung durch das BMLFUW in Höhe von rd. 46,00 Mio. EUR als Grundlage für den Gesetzesbeschluss Ende 1996. Er wies darauf hin, dass rund ein Jahr später eine Liegenschaftsübertragung an die BVW GmbH im Wert von rd. 74,27 Mio. EUR und somit um rd. 28 Mio. EUR (bzw. 60 %) mehr als geplant erfolgte. Dadurch war dem Nationalrat bei seinem Gesetzesbeschluss Ende 1996 der wahre Wert der Vermögensübertragung des Bundes nicht bekannt gewesen.

Nutzungsabgeltung
für die BVW GmbH

4.1 (1) Unter die Ende 1997 von der Republik Österreich in die BVW GmbH eingebrachten Liegenschaften fielen u.a. militärische Liegenschaften bzw. Liegenschaftsteile (Truppenübungsplatz in Bruckneudorf). Die militärische Nutzung wurde bereits Ende 1996 im Bundesgesetz über die Liegenschaftsübertragung an die BVW GmbH verankert. Über die finanzielle Abgeltung der Schäden enthielt das Bundesgesetz keine Angaben. Deshalb schlossen die BVW GmbH und das BMLVS im Dezember 2000 einen Vertrag.

(2) Dieser Vertrag sollte – über die Sicherstellung der militärischen Nutzung hinaus – den wirtschaftlichen Interessenausgleich regeln. Dabei verpflichtete sich das BMLVS, der BVW GmbH für die Erschwernisse in der Bewirtschaftung und für Ertragsschäden (infolge der militärischen Nutzung) jährlich eine Pauschalentschädigung von rd. 109.000 EUR zuzüglich USt zu leisten. Der Vertrag galt rückwirkend ab 1. Juli 1997.

Bis 2013 zahlte das BMLVS an die BVW GmbH deshalb ein Entgelt von rd. 2,16 Mio. EUR (mit USt). Zusätzlich überwies das BMLVS der BVW GmbH bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung einen Betrag von rd. 71.333 EUR (mit USt) für Flurschäden, die bei militärischen Übungen entstanden waren.

(3) In dem genannten Vertrag räumte die BVW GmbH dem BMLVS auch eine Dienstbarkeit (Betreten, Befahren bzw. uneingeschränkte militärische Nutzung und erforderliche Absperrung zur Durchführung militärischer Übungen) und ein Vorkaufsrecht ein; beide Rechte sollten im Grundbuch einverleibt werden.

Mit Stand März 2014 war der Vertrag in diesem Punkt noch nicht erfüllt, weil die vereinbarte grundbücherliche Einräumung der Dienstbarkeit und des Vorkaufsrechts zugunsten der Republik Österreich fehlte. Auf eine diesbezügliche Anfrage des RH teilte die BVW GmbH mit, dass mit dem BMLVS kein Konsens bestünde, welche Flächen der Vertrag genau umfasse. Die Sicherung der militärischen Nutzung sei laut BVW GmbH durch eine entsprechende Verordnung von Oktober 1997 durch den damaligen Bundesminister für Landesverteidigung sichergestellt.

- 4.2 Der RH kritisierte, dass der zwischen der BVW GmbH und dem BMLVS geschlossene Vertrag über die Sicherstellung der militärischen Nutzung und die Nutzungsabgeltung betreffend den Truppenübungsplatz Bruckneudorf rd. 13,5 Jahre nach der Vertragsunterzeichnung noch immer nicht vollständig erfüllt war. Nach Ansicht des RH hätten bei Vertragsabschluss alle Bedingungen zwischen den Vertragspartnern geklärt sein müssen, um eine zeitnahe Umsetzung zu gewährleisten. Der RH verwies insbesondere auf die fehlende Rechtssicherheit für die Republik Österreich infolge der fehlenden grundbücherlichen Einräumung der Dienstbarkeit und des Vorkaufsrechts.

Der RH erachtete den Vertrag für die Republik Österreich für finanziell nachteilig, weil die darin enthaltene Nutzungsabgeltung zugunsten der BVW GmbH (z.B. im Fall von Ertragsschäden durch die militärische Nutzung) erst mit der Liegenschaftsübertragung von der Republik Österreich an die BVW GmbH erforderlich geworden war. Insgesamt hatte die Republik Österreich (BMLVS) der BVW GmbH dadurch bis 2013 ein Nutzungsentgelt von bereits rd. 2,16 Mio. EUR gezahlt.

Der RH empfahl dem BMLVS und der BVW GmbH gemeinsam mit dem BMLFUW ehestmöglich zu klären, welche Flächen vom Vertrag umfasst sind. Darüber hinaus sollte das BMLVS seine jährlich zu leistende Pauschalentschädigung gegenüber der BVW GmbH im Hinblick auf die

Bemessungsgrundlage (umfasste Flächen) evaluieren und gegebenenfalls versuchen, eine neue Vereinbarung zu verhandeln.

- 4.3** *Das BMLVS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es hinsichtlich der noch ausstehenden grundbücherlichen Einräumung der Dienstbarkeit und des Vorkaufsrechts in der gegenständlichen Angelegenheit die Finanzprokuratur beratend beiziehen werde. Die angeregte Evaluierung der zu leistenden Pauschalentschädigung sei eingeleitet worden.*

Es sei beabsichtigt, ein Gespräch mit dem Geschäftsführer der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GmbH im Gegenstand zu führen.

Liegenschaftstransaktionen von 2006 bis 2008 und 2013

Liegenschaftsverkauf der Republik Österreich an die BVW GmbH im Jahr 2006

Verkaufsprozess

- 5.1** (1) Aufgrund einer politischen Vereinbarung zwischen BMF und BMLFUW² im August 2004 sollten durch Liegenschaftsverkäufe der Republik Österreich an die BVW GmbH zusätzliche Einnahmen für das Bundesbudget erzielt werden. In den internen Akten des BMF sowie des BMLFUW fanden sich zwar Hinweise auf diese politische Vereinbarung, die Vereinbarung selbst lag allerdings nicht vor.

Unabhängig davon war die politische Vereinbarung über die Liegenschaftsverkäufe Gegenstand von Aufsichtsratssitzungen der BVW GmbH, weil jene Liegenschaften verkauft werden sollten, für die die Republik Österreich der BVW GmbH im Zuge der Ausgliederung Ende 1996 gesetzlich ein Fruchtgenussrecht eingeräumt hatte (z.B. Wien-Essling):

- So berichtete der Vorsitzende in einer Aufsichtsratssitzung der BVW GmbH im September 2004, dass durch die Liegenschaftsverkäufe im Jahr 2005 für das Bundesbudget ein Betrag von 30,00 Mio. EUR „fließen“ könnte.
- In einer der darauffolgenden Aufsichtsratssitzungen im November 2004 berichtete der Vorsitzende über Auffassungsunterschiede zwischen dem BMF und dem BMLFUW in Bezug auf die Verkaufsabwicklung, ohne allerdings auf diese näher einzugehen.

² zwischen dem damaligen Bundesminister für Finanzen und dem damaligen Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft



Liegenschaftstransaktionen
von 2006 bis 2008 und 2013

BMF BMLFUW BMLVS

Liegenschaftstransaktionen
Bund – Stadt Wien

- In der gleichen Aufsichtsratssitzung erklärte der Vorsitzende, dass die BVW GmbH dem BMF und dem BMLFUW einen Sacheinlagevertrag vorlegen sollte. Dieser Vertrag müsste noch im Jahr 2004 geschlossen werden, um die Voraussetzungen für eine Ausschüttung der geplanten 30,00 Mio. EUR zu Beginn des Jahres 2005 zu schaffen.

Aus diesem Grund unterbreitete die BVW GmbH dem BMF noch im selben Monat (November 2004) einen entsprechenden Vertragsentwurf. Mit diesem sollte die Republik Österreich der BVW GmbH die Liegenschaften bzw. Grundstücke in Form einer Sacheinlage übertragen.

(2) Im Rahmen einer weiteren Aufsichtsratssitzung im Dezember 2004 informierte der Geschäftsführer der BVW GmbH, dass ein Sacheinlagevertrag steuerliche Nachteile hätte. Aus diesem Grund schlug er einen Liegenschaftsankauf durch die BVW GmbH vor.

(3) Daraufhin beantragte das BMLFUW als Eigentümerversorger³ der BVW GmbH im Februar 2005 beim BMF einen Liegenschaftsverkauf an die BVW GmbH. Das BMLFUW legte dem BMF außerdem ein verbindliches Kaufangebot der BVW GmbH mit einer Kaufsumme von 30,00 Mio. EUR vor. Ende April 2005 wiederholte die BVW GmbH dieses Kaufangebot. Nach der darauf im Mai 2005 erfolgten Zustimmung zur Kaufsumme durch das BMF beschloss der Nationalrat im Juli 2005 die aufgrund des Transaktionsvolumens erforderliche bundesgesetzliche Veräußerungsermächtigung.⁴

(4) Neben dem BMLFUW war an der Liegenschaftstransaktion auf Verkäuferseite geringfügig auch das BMLVS beteiligt, weil ein Teil der zu veräußernden Grundstücke (in Kaisersteinbruch im Burgenland) in seine Verwaltung fiel. Der von der BVW GmbH am 21. November 2005 unterzeichnete Kaufvertrag erhielt nach den Unterfertigungen durch das BMLFUW (6. Februar 2006) und das BMLVS (3. April 2006) als Vertreter der Republik Österreich (mit Zustimmung des BMF) Gültigkeit.

³ Die Eigentümerversorgerung oblag dem Bundesminister.

⁴ Sofern besondere Bundesgesetze nichts anderes bestimmten, war der Bundesminister für Finanzen ermächtigt, Verfügungen gemäß den §§ 61 bis 64 BHG in Verbindung mit dem jeweiligen BFG zu treffen. Demzufolge traf der Bundesminister für Finanzen durch Zustimmung zu Rechtsgeschäften u.a. Verfügungen über unbewegliches Bundesvermögen (konkret gemäß § 64 Abs. 1 BHG).

Das jeweilige BFG bestimmte die Wertgrenze, ab der für die Verfügung zusätzlich eine Bewilligung durch ein Bundesgesetz erforderlich war, die der Bundesminister für Finanzen einzuholen hatte. Im Jahr 2005 lag die Wertgrenze bei 4,00 Mio. EUR.

Da aufgrund des gegenständlichen Veräußerungsvolumens (30,00 Mio. EUR) dem Bundesminister für Finanzen im Hinblick auf die im Artikel XI Bundesfinanzgesetz 2005 normierte Wertgrenze (4,00 Mio. EUR) keine Veräußerungsermächtigung zustand, war die Einholung einer gesetzlichen Veräußerungsermächtigung erforderlich.

Liegenschaftstransaktionen von 2006 bis 2008 und 2013

Die BVW GmbH überwies den Kaufbetrag im Juli 2006. Aus dem Verkauf jener Liegenschaften, für die das BMLFUW verwaltungsmäßig zuständig war, wurden 29,91 Mio. EUR dem allgemeinen Bundesbudget (ohne Zweckbindung) zugeführt. Ausschließlich der Erlös durch das BMLVS von 87.500 EUR (Grundstücke in Kaisersteinbruch) war zweckgebunden und wurde diesem für die „Heeresreform“ zur Verfügung gestellt.

- 5.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Transaktion ausgehend von der politischen Vereinbarung im August 2004 bis zum Einnahmenfluss (Juli 2006) insgesamt fast zwei Jahre dauerte. Der einmalige Budgeteffekt trat somit um rund eineinhalb Jahre später als geplant (Mitte 2006 statt Beginn 2005) ein. Als Hauptgrund erachtete er den langen Zeitraum von über vier Monaten für die Unterfertigung des Kaufvertrags durch die Republik Österreich nach der Unterzeichnung durch die BVW GmbH.

Festsetzung des Verkaufspreises

- 6.1** (1) Während des Verkaufsprozesses in den Jahren 2004 bis 2006 erfolgte auch die Festsetzung des Verkaufspreises. Ausgangspunkt war der dem BMF von der BVW GmbH im November 2004 vorgelegte Entwurf eines Sacheinlagevertrags (siehe TZ 5), mit dem die Republik Österreich der BVW GmbH insgesamt rd. 30 Grundstücke⁵ übertragen sollte. Der Vertragsentwurf enthielt zwar die jeweiligen Grundbuchauszüge, allerdings waren weder die einzelnen Grundstückswerte noch der Gesamtwert aller Grundstücke beziffert.

Daraufhin führte das für die Verfügung über Bundesvermögen zuständige BMF im Dezember 2004 eine Wertermittlung für alle rd. 30 Grundstücke (bzw. Grundstücksteile) durch. Aufgrund der unterschiedlichen Nutzungen und Entwicklungsmöglichkeiten (Grünland, landwirtschaftliche Bauten, Bauerwartungsland) setzte es die Grundstückswerte zwischen 1,34 EUR/m² und 145,35 EUR/m² an.⁶ Den Gesamtwert aller rd. 30 Grundstücke bezifferte das BMF mit rd. 40,06 Mio. EUR.

⁵ Die Zahl der Grundstücke bzw. Grundstücks(teile) variierte im Verkaufsprozess wie folgt:
– Sacheinlagevertrag, BVW GmbH November 2004: 29 Grundstücke
– Bewertung, BMF, Dezember 2004: 30 Grundstücke
– Kaufangebot, BVW GmbH, April 2005: 32 Grundstücke
– Kaufvertrag, November 2005/April 2006: 32 Grundstücke

⁶ Diese Bewertung basierte auf einer bereits im Jahr 2001 durchgeführten Schätzwertermittlung.



BMF BMLFUW BMLVS

Liegenschaftstransaktionen
von 2006 bis 2008 und 2013

Liegenschaftstransaktionen
Bund – Stadt Wien

(2) Im Februar 2005 und April 2005 legte die BVW GmbH dem BMLFUW jeweils ein Kaufpreisangebot von 30,00 Mio. EUR vor. Zur Kaufpreisermittlung der BVW GmbH lagen keine genaueren Unterlagen vor. Anfang Mai 2005 nahm das BMF zu diesem Angebot Stellung. Obwohl das BMF in seiner Erstbewertung (Dezember 2004) den Gesamtwert noch mit rd. 40,06 Mio. EUR beziffert hatte, hielt es nunmehr einen Betrag von 30,00 Mio. EUR für gerechtfertigt. Das BMF begründete den geringeren Betrag mit Abschlägen (22 %) und zusätzlich mit der Berücksichtigung einer Schätztoleranz, ohne jedoch auf diese näher einzugehen. Die Abschläge begründete das BMF

- mit 10 % aufgrund des „Transaktionsumfangs“ und
- mit 12 % aufgrund „grundbücherlicher Lasten (Fruchtgenussrecht, Dienstbarkeiten)“.

Eine Darstellung, auf welchen Grundlagen und Annahmen die Abschläge im Einzelnen basierten, fehlte. Zudem lag im Unterschied zur Erstbewertung auch keine Bewertung der einzelnen Grundstücke mehr vor. Ob die Abwertung von rd. 40,06 Mio. EUR auf 30,00 Mio. EUR auf alle rd. 30 Grundstücke gleichermaßen zutraf, war nicht ersichtlich. Damit waren auch die Quadratmeterpreise der einzelnen Grundstücke nicht bekannt.

Auf Anfrage des RH teilte das BMF im Juli 2013 mit, dass sich der 12 %ige Abschlag aufgrund grundbücherlicher Lasten

- zu 10 % auf das (der BVW GmbH eingeräumte) Fruchtgenussrecht und
- zu 2 % auf sonstige Dienstbarkeiten

aufteile.

(3) Im Hinblick auf den Abschlag für das Fruchtgenussrecht in Höhe von 10 % – dies entsprach einem Betrag von rd. 4,00 Mio. EUR – waren folgende Sachverhalte zu berücksichtigen:

- Die Republik Österreich hatte der BVW GmbH das Fruchtgenussrecht ursprünglich (Ende 1996) zeitgleich mit dem Gesetzesbeschluss zur Gründung der BVW GmbH eingeräumt.

Liegenschaftstransaktionen von 2006 bis 2008 und 2013

- Gleichzeitig sah der Gesetzesbeschluss für den Fall des „Ausscheidens einer Liegenschaft aus dem Liegenschaftsbestand der Republik Österreich“ vor, dass das daran bestehende Fruchtgenussrecht der BVW GmbH „entschädigungslos erlosch“.

6.2 Der RH kritisierte, dass das BMF die Grundstücke im Mai 2005 mit 30,00 Mio. EUR bewertete, obwohl es diese in seiner Erstbewertung (Dezember 2004) noch um rd. 25 % höher auf rd. 40,06 Mio. EUR geschätzt hatte. Die Abwertung um rd. 10 Mio. EUR war sachlich nicht nachvollziehbar, weil sie sowohl ohne nähere Angabe von Grundlagen bzw. Annahmen als auch nicht auf Grundstücksebene (Quadratmeterpreise) – im Gegensatz zur Erstbewertung – erfolgte. Darüber hinaus hatten die 30,00 Mio. EUR genau dem von der BVW GmbH zwischenzeitlich gelegten Kaufpreisangebot (Februar bzw. April 2005) entsprochen, dessen Preiskalkulation allerdings mangels genauerer Unterlagen nicht nachvollziehbar war.

Im Detail war nach Auffassung des RH der 10 %ige Abschlag wegen des Fruchtgenussrechts in Höhe von 4,00 Mio. EUR nicht gerechtfertigt, weil laut dem Gesetz zur Gründung der BVW GmbH das Fruchtgenussrecht „entschädigungslos erlosch“, sobald die Republik Österreich an Dritte oder die BVW GmbH verkaufte. Ex lege war sohin das Fruchtgenussrecht bei Verkäufen wertlos. Ebenso konnte der RH den pauschalen Abschlag von 10 % bzw. 4,00 Mio. EUR im Hinblick auf das „Transaktionsvolumen“ nicht nachvollziehen. Zwar sah z.B. das Liegenschaftsbewertungsgesetz Zu- und Abschläge (z.B. technische und wirtschaftliche Wertminderung, Lage der Liegenschaft, baurechtliche oder andere öffentlich-rechtliche Beschränkungen) vor, die „aufgrund des Transaktionsvolumens“ vorgenommene Wertminderung erachtete der RH allerdings nicht als sachgerecht.

Insgesamt stellte deshalb nach Ansicht des RH die Bewertung von 30,00 Mio. EUR durch das BMF kein Verkehrswertgutachten im Sinne des Liegenschaftsbewertungsgesetzes dar. Der RH empfahl daher dem BMF, künftig bei Wertermittlungen für Liegenschaftstransaktionen ausschließlich die tatsächlichen Einflussgrößen im Sinne des Liegenschaftsbewertungsgesetzes einzubeziehen. Zudem wären allfällige Zu- und Abschläge nachvollziehbar darzustellen (Berechnung, Angabe der Grundlagen, Begründung der Annahmen).

6.3 *Laut Stellungnahme des BMF habe die – im Rahmen eines Entwurfs zu einem damals beabsichtigten Sacheinlagevertrag – im Dezember 2004 vorgenommene Wertbeurteilung eine Übersichtstabelle mit den seinerzeit bekannten Grundstücksdaten zum Sacheinlagevertrag sowie die*

zugehörigen Wertparameter enthalten, wobei ein gesamter Wertumfang von rd. 40,06 Mio. EUR ermittelt worden sei.

In einer weiteren Stellungnahme vom Mai 2005 zur vorstehenden Wertbeurteilung sei von den Sachverständigen des BMF in Anbetracht des Transaktionsumfanges ein Abschlag in Höhe von 10 % sowie aufgrund der grundbücherlichen Lasten (rund 10 % Fruchtgenussrecht, rd. 2 % sonstige Dienstbarkeiten) in Höhe von 12 % vorgenommen worden. Dies habe unter Berücksichtigung einer Schätztoleranz einen Gesamtwert von 30 Mio. EUR ergeben.

Prozentuale Zu- und Abschläge im Rahmen der Liegenschaftsbewertung seien zum damaligen Zeitpunkt in Anbetracht des Transaktionsumfanges eine durchaus gängige Methode gewesen, um eine Anpassung an die Liegenschaftsgröße, die Anzahl der Grundstücke (Klumpenrisiko) sowie eine Berücksichtigung von an den Grundstücken haftenden Lasten vorzunehmen. Der vom RH unter anderem empfohlenen Vorgangsweise der argumentativen Darstellung von vorgenommenen Zu- und Abschlägen könne das BMF insofern folgen, als im Rahmen von aktuellen Liegenschaftsbewertungen auf die Angabe der Grundlagen der Zu- und Abschläge sowie eine hinreichende Begründung von getroffenen Annahmen besonders Bedacht genommen werde.

Finanzierung des Liegenschaftsankaufs durch die BVW GmbH

- 7.1** Die BVW GmbH finanzierte den Ankaufspreis von 30,00 Mio. EUR mangels ausreichender liquider Mittel ausschließlich über Fremdmittel. Dafür nahm sie zwei Kredite in Höhe von 11,30 Mio. EUR (fünfjährige Laufzeit) und 18,70 Mio. EUR (zehnjährige Laufzeit) auf.

Die Fremdfinanzierung führte dazu, dass die mit Ende 2005 nahezu schuldenlose BVW GmbH (rd. 610.000 EUR) Ende 2006 Verbindlichkeiten von insgesamt 32,17 Mio. EUR (einschließlich Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, sonstige Verbindlichkeiten usw.) aufwies.

- 7.2** Der RH verwies kritisch darauf, dass der einmalige Einnahmeneffekt von 30,00 Mio. EUR für die Republik Österreich zu einem erheblichen Anstieg der Verbindlichkeiten in der ausgegliederten und bis dahin nahezu schuldenlosen BVW GmbH führte, weil diese den Liegenschaftsankauf zur Gänze über Fremdmittel finanzieren musste.

Liegenschaftstransaktionen von 2006 bis 2008 und 2013

Weiterverkäufe durch die BVW GmbH im Jahr 2008 (an die Stadt Wien und die Wirtschaftsagentur Wien) und 2013 (an ein privates Unternehmen)

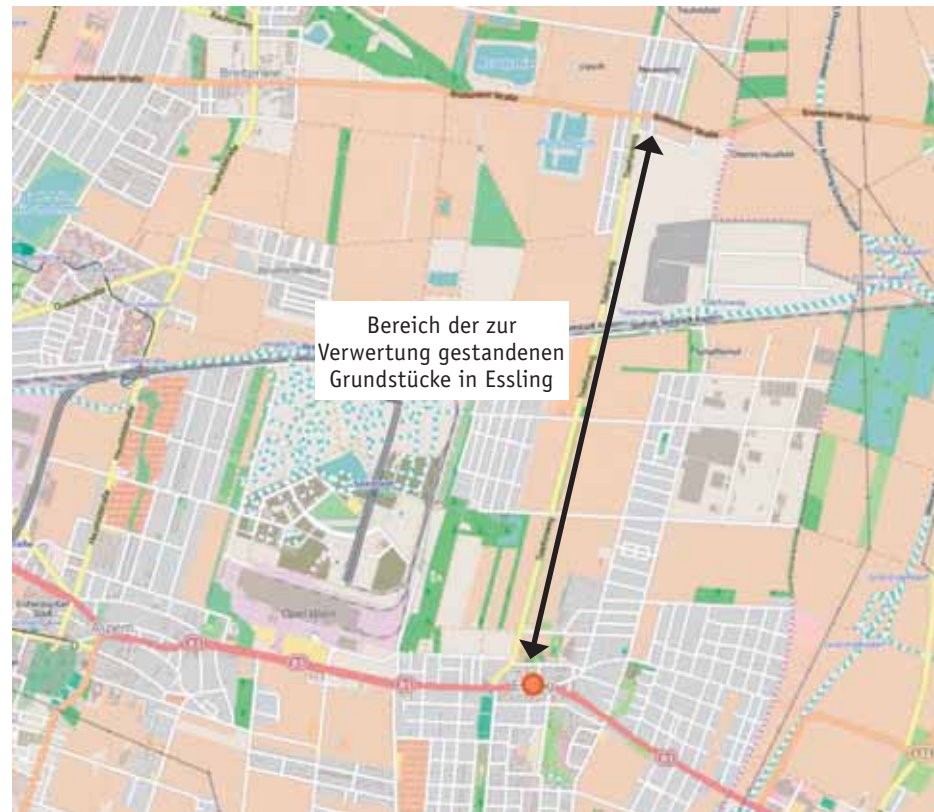
Liegenschaftsverkäufe der BVW GmbH an die Stadt Wien und die Wirtschaftsagentur Wien im Jahr 2008

- 8.1** (1) Für den Liegenschaftsverkauf der Republik Österreich an die BVW GmbH im April 2006 war aufgrund des Transaktionsvolumens eine bundesgesetzliche Veräußerungsermächtigung erforderlich (siehe TZ 5). Aus den zugrunde gelegenen Erläuterungen ging hervor, dass es „wirtschaftlich sinnvoll“ wäre, wenn die BVW GmbH die bisher als Fruchtgenussrechtnehmerin bewirtschafteten Flächen künftig als „Eigentümerin“ bewirtschaftet. Dadurch würden sich die „Ertragsmöglichkeiten“ der BVW GmbH verbessern. Darüber hinaus wären die Flächen für „Bundeszwecke“ entbehrlich.

(2) Bereits unmittelbar nach Abschluss des Kaufvertrags mit der Republik Österreich (April 2006) präsentierte der Geschäftsführer der BVW GmbH im Mai 2006 ein Immobilienkonzept für eine Verwertung (z.B. Grundlagenerhebung betreffend Lage und Preis, Flächenverteilungsvorschlag einschließlich eines Vorschlags zur Änderung des Flächenwidmungsplans) der im Nordosten Wiens (Essling) gelegenen Grundstücke mit einer Gesamtgröße von rd. 138 ha. Sie machten fast 98 % der Ankaufssumme (29,29 Mio. EUR⁷ von 30,00 Mio. EUR) aus.

⁷ Die Zahl errechnete sich aus der Anlagenermittlung der BVW GmbH nach dem Ankauf. Der Rest entfiel auf die Grundstücke in Kaisersteinbruch und Rutzendorf. Diese sollten jedoch nicht verkauft werden.

Abbildung 1: Übersichtskarte, Wien–Essling



Quelle: ©OpenStreetMap

Die Grundstücke waren großteils als Grünland mit den Nutzungen „Schutzgebiet Wald- und Wiesengürtel“, „Parkschutzgebiet“, „Erholungsgebiet Sport- und Spielplätze“ und „ländliches Gebiet“ gewidmet. Darüber hinaus war ein Grundstück mit rd. 26 ha ein Sondernutzgebiet zur obertägigen Schottergewinnung. Ein weiteres kleines Grundstück war eine öffentliche Verkehrsfläche. Anfang September 2006 wurde für knapp über 100 ha der Grundstücke mit der Nutzung „Grünland-ländliches Gebiet“ eine Bausperre⁸ verhängt, eine landwirtschaftliche Nutzung war jedoch weiterhin zulässig.

⁸ Für das von Bebauungsplänen nicht erfasste Stadtgebiet besteht bis zur Festsetzung der Bebauungspläne Bausperre. Dennoch sind von der Baubehörde Baubewilligungen zu erteilen, wobei Neu-, Zu- und Umbauten, die Errichtung sonstiger Bauwerke, Abbrüche oder Veränderungen des äußeren Erscheinungsbildes von Bauwerken, Veränderungen der Höhenlage von Grundflächen sowie Grundabteilungen unter bestimmten Voraussetzungen zu bewilligen sind.

Liegenschaftstransaktionen von 2006 bis 2008 und 2013

(3) Auf Grundlage des genannten Immobilienkonzepts (Mai 2006) setzte die BVW GmbH laufend Verwertungsaktivitäten. Zu Beginn verhandelte sie v.a. mit einer im Süden Wiens ansässigen Gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaft. Im Juli 2007 erteilte die BVW GmbH zudem einem deutschen Bankunternehmen einen über fünf Monate laufenden exklusiven Verwertungsauftrag. Ausgenommen von diesem Verwertungsauftrag war die Stadt Wien, mit der die BVW GmbH bereits Ende 2006 Verkaufsgespräche aufgenommen hatte.

(4) Hintergrund der Verkaufsgespräche mit der Stadt Wien war, dass die von der BVW GmbH angekauften Flächen nicht von ihr selbst, sondern großteils (rd. 100 ha) von der Stadt Wien (für landwirtschaftliche Zwecke) und darüber hinaus von Dritten genutzt wurden. Die Stadt Wien interessierte sich für einen Ankauf der Flächen, weil sie diese als Reserve für die Erweiterung des öffentlichen Grüngürtels sowie für die Stadterweiterung und -entwicklung bzw. für Freizeit- und Erholungseinrichtungen im Nordosten Wiens benötigte.

Nach einer zwischenzeitlichen Unterbrechung der Gespräche und weil das genannte deutsche Bankunternehmen trotz Verwertungsauftrags keinen Bieter beibringen konnte, einigten sich die BVW GmbH und die Stadt Wien im Jänner 2008 grundsätzlich auf eine Liegenschaftstransaktion. Zunächst sollte die Stadt Wien sämtliche Grundstücke um rd. 40,00 Mio. EUR ankaufen. Nach weiteren Verhandlungen wurde im April 2008 jedoch das rd. 26 ha große Grundstück mit der Schottergewinnung vom Verkauf ausgenommen und der Verkaufspreis auf rd. 35,36 Mio. EUR reduziert. Zwar war die Schottergewinnung zwischenzeitlich eingestellt worden, laut BVW GmbH hätte die Stadt Wien allerdings weitreichende Haftungsbestimmungen hinsichtlich allfälliger Kontaminierungen gefordert.⁹

(5) Nach zweijährigen Verwertungsbemühungen verkaufte die BVW GmbH im Juni bzw. Juli 2008 schließlich ihre Grundstücke an die Stadt Wien sowie die Wirtschaftsagentur Wien (siehe nachfolgend TZ 9). Mit den Verkaufserlösen tilgte die BVW GmbH weitgehend ihre beiden für den Ankauf (Jahr 2006) aufgenommenen Kredite (rd. 29,50 Mio. EUR von 30,00 Mio. EUR). Bis zu diesem Zeitpunkt entstand der BVW GmbH ein Zinsaufwand von rd. 2,44 Mio. EUR¹⁰.

⁹ Aufgrund der Betriebseinstellung galt seit Anfang Jänner 2008 die Widmung Grünland „ländliches Gebiet“. Dies bedeutete, dass die Grundfläche der Nutzung entsprechend herzustellen war (Verfüllung der Schottergrube und Aufbringung einer Oberfläche).

¹⁰ Zinsen bis Ende 3. Quartal 2008 (aufgrund quartalsweiser Abrechnung unter Berücksichtigung einer Zinsengutschrift von 20.000 EUR infolge der vorzeitigen Tilgung)

8.2 Der RH kritisierte die gewählte Konstruktion des Liegenschaftsverkaufs, insbesondere weil die BVW GmbH unmittelbar nach dem Liegenschaftsankauf von der Republik Österreich bereits Verwertungsaktivitäten einleitete. Da die Republik Österreich den Verkauf nicht selbst durchführte,

- nutzte sie das wirtschaftliche Potenzial nicht zur Gänze (siehe nachfolgend in TZ 13),
- entstand der BVW GmbH durch die Fremdfinanzierung des Liegenschaftsankaufs bis 2008 – sie musste den Ankauf mangels ausreichender liquider Mittel gänzlich fremdfinanzieren – ein Zinsaufwand von rd. 2,44 Mio. EUR und
- dauerte der Verkaufsprozess von der Republik Österreich über die BVW GmbH (siehe TZ 5) an Dritte (Stadt Wien und Wirtschaftsagentur Wien) insgesamt fast vier Jahre (August 2004 – Juni/Juli 2008).

Der RH empfahl dem BMLFUW, künftig Liegenschaftstransaktionen, die letztlich an Dritte erfolgen, selbst durchzuführen.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW führe es Liegenschaftstransaktionen in enger Zusammenarbeit mit dem BMF entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben selbst durch. Auch bei den gegenständlichen Liegenschaftstransaktionen habe ursprünglich die Absicht bestanden, die Grundstücke endgültig an die BVW GmbH zu veräußern.*

Aufteilung und Finanzierung der Liegenschaftsankäufe durch die Stadt Wien und die Wirtschaftsagentur Wien im Jahr 2008

9.1 (1) Neben der Stadt Wien (Grundstücke in Wien–Essling, TZ 8) erwarb auch die Wirtschaftsagentur Wien Grundstücke, obwohl sie in den Verkaufsprozess nicht eingebunden gewesen war. Auf sie entfielen rd. 58 % (20,55 Mio. EUR) der Gesamtkaufsumme von rd. 35,36 Mio. EUR, auf die Stadt Wien rd. 14,81 Mio. EUR¹¹. Der Ankauf durch die Wirtschaftsagentur Wien war erstmals in dem Antrag an den Gemeinderat¹² zur Ermächtigung des Liegenschaftsankaufs, den die für Liegenschaften zuständige Magistratsabteilung 69 der Stadt Wien (MA 69) im April 2008 eingebracht hatte, festgehalten.

¹¹ Die Liegenschaftstransaktionen der Stadt Wien und der Wirtschaftsagentur Wien mit der BVW GmbH wurden über drei Verträge abgewickelt.

¹² Der Antrag richtete sich zudem an den Gemeinderatsausschuss Wohnen, Wohnbau und Stadterneuerung sowie an den Stadtsenat.

Liegenschaftstransaktionen von 2006 bis 2008 und 2013

Auf Anfrage des RH teilte die Wirtschaftsagentur Wien mit, dass sie sich mit der Stadt Wien „einvernehmlich“ über die Grundstücksaufteilung „abgestimmt“ habe, je nachdem, ob eine betriebliche Verwertbarkeit (dann Ankauf durch die Wirtschaftsagentur Wien) oder nicht (dann Ankauf durch die Stadt Wien) zu erwarten war. Eine förmliche Protokollierung der mit der Stadt Wien (MA 69) geführten Gespräche sei nicht erfolgt. Der Ankauf ergebe sich ausschließlich aus dem internen Ankaufsbeschluss und dem anschließenden Vertrag.

(2) Die Stadt Wien finanzierte den Liegenschaftsankauf von rd. 14,81 Mio. EUR aus Budgetmitteln der MA 69 (rd. 5,12 Mio. EUR) und aus Mitteln der für landwirtschaftliche Angelegenheiten zuständigen MA 49 (rd. 9,69 Mio. EUR)¹³, weil diese bislang die von der BVW GmbH verpachteten Flächen genutzt hatte.

(3) Die Wirtschaftsagentur Wien finanzierte den Liegenschaftsankauf über Fremdmittel. Sie holte jedoch keine Kredit- und Darlehensangebote von Bankunternehmen ein, sondern stellte direkt ein Finanzierungsansuchen in Höhe von 22,50 Mio. EUR an die Stadt Wien:

- Darin hielt sie fest, dass es sich bei den 22,50 Mio. EUR um die „Gesamtkosten des Erwerbs inklusive der Grunderwerbsteuer (3,5 %), der grundbücherlichen Eintragung (1 %) und der Abwicklungskosten“ handelte, ohne allerdings eine ziffernmäßige Ausweisung der Teilbeträge durchzuführen.
- Da sie das Finanzierungsansuchen erst Mitte November 2008 – rund vier Monate nach ihrem Kaufvertragsabschluss mit der BVW GmbH (Juli 2008) – stellte, musste sie den Ankauf zwischenfinanzieren.
- Die Stadt Wien überwies das Darlehen in Höhe von 22,50 Mio. EUR im Jänner 2009 an die Wirtschaftsagentur Wien.

Auf Anfrage des RH im März 2014 betreffend die Zusammensetzung des Darlehensbetrags von 22,50 Mio. EUR im ursprünglichen Finanzierungsansuchen von Mitte November 2008 bezifferte die Wirtschaftsagentur Wien den Kaufbetrag mit 21,47 Mio. EUR. Dieser enthielt:

- den Kaufpreis 20.546.008 EUR,
- die Grunderwerbsteuer 717.922 EUR und
- die grundbücherliche Eintragung 206.649 EUR.

¹³ Die Mittel der MA 49 kamen teilweise aus Rücklagen von Liegenschaftsverkäufen. Es ergaben sich Rundungsdifferenzen. Diese wurden beim Betrag von rd. 5,12 Mio. EUR berücksichtigt.



Darüber hinaus sei laut Wirtschaftsagentur Wien ein „Pauschalbetrag“ für Zwischenfinanzierungskosten und Abwicklungskosten von „1.029.420,71 EUR“ verblieben, weil zum Zeitpunkt des Finanzierungsansuchens der „effektive Zinsaufwand für die Zwischenfinanzierung“ noch nicht festgestanden habe.

Wie der RH feststellte, betrugen die tatsächlichen Zwischenfinanzierungskosten 543.114,56 EUR, die Notar- und Abwicklungskosten 180.186,52 EUR.¹⁴ Die Differenz zu dem von der Stadt genannten Pauschalbetrag betrug somit 306.119,63 EUR.

- 9.2** Für den RH war nicht nachvollziehbar, warum die Wirtschaftsagentur Wien in den Verkaufsprozess nicht eingebunden gewesen war, obwohl auf sie mit rd. 58 % (rd. 20,55 Mio. EUR) im Vergleich zur Stadt Wien mit rd. 42 % (rd. 14,81 Mio. EUR) sogar der größere Teil der Kaufsumme von insgesamt rd. 35,36 Mio. EUR entfiel. Dadurch war die Transparenz des Gebarungshandelns der öffentlichen Hand nicht gegeben. In diesem Sinn bemängelte der RH, dass aus den Unterlagen der Stadt Wien und der Wirtschaftsagentur Wien nicht nachvollziehbar war, wer beim Ankauf von der BVW GmbH über die strategische Aufteilung des Liegenschaftsankaufs entschied.

Zudem kritisierte der RH, dass die Wirtschaftsagentur Wien infolge ihres verspäteten Finanzierungsansuchens an die Stadt Wien den Ankauf vorfinanzieren musste. Über einen Zeitraum von rund einem halben Jahr verursachte dies einen Zinsaufwand von insgesamt 543.114,56 EUR. Weiters beanstandete der RH, dass die Wirtschaftsagentur Wien in ihrem Finanzierungsansuchen um ein Darlehen über 22,50 Mio. EUR die Teilbeträge (z.B. Kaufpreis, Grunderwerbsteuer, grundbücherliche Eintragung) nicht ziffernmäßig auswies.

Dadurch war die wertmäßige Zusammensetzung des Finanzierungsansuchens nicht transparent. Der RH verwies insbesondere auf die Mitteilung der Wirtschaftsagentur Wien, dass über den „Kaufbetrag“ von 21,47 Mio. EUR hinaus ein „Pauschalbetrag“ für Abwicklungskosten und Zwischenfinanzierungskosten von „1.029.420,71 EUR“ verblieb. Die Berechnung des RH ergab folgende Abwicklungs- und Zwischenfinanzierungskosten:

¹⁴ Die Personalkosten konnte die Wirtschaftsagentur Wien nicht nennen, weil ihrer Angabe zufolge im Rahmen der Zeiterfassung keine detaillierten Stundenlisten geführt würden bzw. geführt werden könnten.

Liegenschaftstransaktionen von 2006 bis 2008 und 2013

Tabelle 3: Abwicklungs- und Zwischenfinanzierungskosten	
	in EUR
Zwischenfinanzierungskosten	543.114,56
Notar- und Abwicklungskosten	180.186,52
Summe	723.301,08
Pauschalbetrag der Stadt Wien	- 1.029.420,71
Differenz	- 306.119,63

Quelle: RH

Dies bedeutete, dass ein Betrag in Höhe von 306.119,63 EUR bei der Wirtschaftsagentur Wien verblieb, obwohl sie diesen Betrag für den Kauf und die Finanzierung des Liegenschaftskaufs nicht benötigt hatte.

Der RH empfahl der Wirtschaftsagentur Wien, der Stadt Wien den offenen Betrag von 306.119,63 EUR zurückzuzahlen.

- 9.3** (1) *Laut Stellungnahme der Wirtschaftsagentur Wien bedürfe gemäß der Fondssatzung u.a. der Ankauf von Liegenschaften der Genehmigung durch das Präsidium der Wirtschaftsagentur Wien. Die Vorbereitung der diesbezüglichen Beschlussfassung erfolge durch die Geschäftsstelle, bestehend aus der Geschäftsführung und den ihr unterstellten Mitarbeitern der Wirtschaftsagentur Wien. Einem diesbezüglichen schriftlichen Antrag stehe ein detaillierter ebenso schriftlicher Motivenbericht voran, in dem die Entscheidungsgrundlagen für das Präsidium dargestellt und (gegebenenfalls) durch geeignete Unterlagen, welche dem Antrag im Anhang beigegeben seien, zusätzlich plausibilisiert werden würden.*

Auch im Fall der prüfungsgegenständlichen Grundstückstransaktionen sei ein schriftlicher Präsidiums Antrag eingebracht (und genehmigt) worden. Im Rahmen der Prüfungshandlungen habe die Wirtschaftsagentur Wien u.a. auch den diesbezüglichen Präsidiums Antrag vom 26. Mai 2008 dem RH (in Kopie) zur Einsicht übermittelt. Dem Antrag gehe nicht nur ein ausführlicher und detaillierter Motivenbericht voran, sondern es seien diesem zur weiteren Plausibilisierung der Entscheidungsgrundlagen vier Planunterlagen, ein Grundstücksdetail samt Kaufpreiskalkulation sowie die grundtechnische Stellungnahme der MA 69 vom 15. Mai 2008 als Beilagen angeschlossen gewesen.



BMF BMLFUW BMLVS

Liegenschaftstransaktionen
von 2006 bis 2008 und 2013

Liegenschaftstransaktionen
Bund – Stadt Wien

Der Motivenbericht zum Präsidiums Antrag vom 26. Mai 2008 dokumentiere eine Einbindung der Wirtschaftsagentur Wien in den Verkaufsprozess. Aus Gründen der Effizienz und Verhinderung von Doppelgleisigkeiten seien die Vertragsverhandlungen in der Außenwirkung von der MA 69 geführt worden, dies aber selbstverständlich in Abstimmung mit der Wirtschaftsagentur Wien.

Dem gegenständlichen Motivenbericht sei auch in transparenter Weise zu entnehmen, wer und aufgrund welcher Überlegungen über die „strategische Aufteilung des Liegenschaftskaufes“ entschieden habe: Die Geschäftsstelle mit ihren Mitarbeitern (im Verkaufsprozess) habe die Entscheidungsgrundlagen, welche im Motivenbericht dargestellt worden seien, erarbeitet. Sie habe empfohlen, die in der Planbeilage dargestellten Grundstücke im Ausmaß von rd. 1.150.000 m² gemeinsam mit der MA 69 anzukaufen und nach erfolgter Umwidmung und Erstellung der diesbezüglichen Teilungspläne eine Zuordnung der Grundstücke derart vorzunehmen, dass Grundstücke, die eine Baulandwidmung erhalten, dem WIENER WIRTSCHAFTSFÖRDERUNGSFONDS in das Alleineigentum zufallen und die anderen Grundstücke der MA 69 verbleiben. Das Präsidium der Wirtschaftsagentur Wien habe auf dieser Grundlage die Ankaufsentscheidung getroffen (Genehmigungsbeschluss vom 9. Juni 2009).

Hinsichtlich des kritisierten Zwischenfinanzierungsaufwands seien zum damaligen Zeitpunkt bereits Gespräche mit der MA 5 „über eine eventuell mittelfristig notwendige zusätzliche Finanzierung“ anhängig gewesen, wie ebenfalls aus dem Motivenbericht zum vorerwähnten Präsidiums Antrag vom 26. Mai 2008 ersichtlich sei, wobei zur Fremdfinanzierung zunächst eine damals kurzfristig verfügbare und bis dahin nicht ausgenützte Kreditlinie hätte in Anspruch genommen werden können.

Die Wirtschaftsagentur Wien habe zwischenzeitlich den Betrag von 306.119,63 EUR an die Stadt Wien empfehlungsgemäß rücküberwiesen.

Im Zusammenhang mit dem Ankauf, dem komplexen mehrere Monate dauernden Realteilungsverfahren und der Abwicklung der prüfungsgegenständlichen Transaktion sei auch ein nicht unerheblicher Personaleinsatz notwendig gewesen, welcher in den Abwicklungskosten unberücksichtigt belassen worden sei. Des Weiteren würden auch in Zukunft durch die Verwaltung und Baureifmachung dieser Grundflächen für die Wirtschaftsagentur Wien voraussichtlich nicht nur unwesentliche Kosten anfallen.

Liegenschaftstransaktionen von 2006 bis 2008 und 2013

(2) Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei die Wirtschaftsagentur Wien in den Verkaufsprozess eingebunden gewesen, was auch im entsprechenden Motivenbericht zum Präsidiums Antrag vom 26. Mai 2008 dokumentiert worden sei. Die MA 69 werde künftig auf die schriftliche Dokumentation und Nachvollziehbarkeit der einzelnen Entscheidungsfindungen Bedacht nehmen.

Der Empfehlung des RH werde die Wirtschaftsagentur Wien nachkommen. Der offene Betrag in der Höhe von 306.119,63 EUR werde an die Stadt Wien zurückbezahlt.

- 9.4** Der RH räumte zwar ein, dass zweckmäßig gewesen sein kann, wenn die Wirtschaftsagentur Wien aus Gründen der Effizienz und zur Verhinderung von Doppelgleisigkeiten Vertragsverhandlungen in der Außenwirkung von der MA 69 bzw. der Stadt Wien führen habe lassen, aber gerade diese Vorgangsweise hätte auch eine Protokollierung der Gespräche zwischen der Wirtschaftsagentur Wien und der MA 69 bzw. der Stadt Wien geboten. Dies umso mehr, weil – wie die Wirtschaftsagentur Wien in ihrer Stellungnahme darlegte – mit dem Ankauf, dem komplexen, mehrere Monate dauernden Realteilungsverfahren und der Abwicklung der prüfungsgegenständlichen Transaktion auch ein nicht unerheblicher Personaleinsatz notwendig gewesen sei. Die Protokollierung der Gespräche wäre nach Ansicht des RH daher nicht nur aus Gründen der Transparenz, sondern schon zur Vermeidung von Missverständnissen und auch Informationslücken, die sich beispielsweise bei einem mehrmonatigen Verfahren durch einen Mitarbeiterwechsel ergeben könnten, zweckmäßig gewesen. Er sah deshalb seine Kritik an der mangelhaften Transparenz des Gebarungshandelns der öffentlichen Hand bestätigt.

Im Übrigen nahm der RH von der Mitteilung der Wirtschaftsagentur Wien, derzufolge sie – seiner Empfehlung entsprechend – den Betrag von 306.119,63 EUR an die Stadt Wien zurückgezahlt habe, positiv Kenntnis.

Geplante Refinanzierung der Liegenschaftsankäufe durch die Wirtschaftsagentur Wien

- 10.1** (1) Die Wirtschaftsagentur Wien hatte 2008 von der BVW GmbH insgesamt fünf Grundstücke – unterschiedlicher Größe (von 27.575 m² bis 181.511 m²) und unterschiedlicher Quadratmeterpreise (zwischen 16 EUR/m² und 105 EUR/m²) – zu einem Kaufpreis von 20,55 Mio. EUR erworben:



BMF BMLFUW BMLVS

Liegenschaftstransaktionen
von 2006 bis 2008 und 2013

Liegenschaftstransaktionen
Bund – Stadt Wien

Tabelle 4: Grundstücke der Wirtschaftsagentur Wien in Wien–Essling			
Grundstück	Fläche	Preis	Gesamtpreis
	in m ²	EUR/m ²	in Mio. EUR
1	27.575	105	2,90
2	49.425	105	5,19
3	71.248	105	7,48
4	129.737	16	2,08
5	181.511	16	2,90
Summe	459.496	–	20,55

Quellen: BVW GmbH; Wirtschaftsagentur Wien

Die Wirtschaftsagentur Wien hatte das von der Stadt Wien hierfür gewährte Darlehen nur im Fall von Weiterverkäufen zurückzuführen.

(2) Die Rückzahlungsbedingungen des Darlehens stellten sich wie folgt dar:

- Die Darlehensrückführung sollte anteilig im jeweiligen Verhältnis der im konkreten Fall verkauften Grundstücksfläche zur Gesamtfläche erfolgen.

Auf Anfrage des RH, ob im Hinblick auf die unterschiedlichen Grundstücksgrößen und –preise die jeweilige Fläche oder der jeweilige Wert des Grundstücks als Bemessungsgrundlage der Darlehensrückzahlung herangezogen würde, teilte die Wirtschaftsagentur Wien mit, dass die jeweilige Fläche (verkaufte Fläche zur Gesamtfläche) herangezogen würde.

- Das Darlehen war mit dem von der Oesterreichischen Nationalbank jährlich veröffentlichten Durchschnittszinssatz des „12 Monats–EURIBOR“ verzinst, maximal jedoch in Höhe von 4,50 %. Auf Anfrage des RH teilte die Wirtschaftsagentur Wien mit, bislang noch keine Weiterverkäufe durchgeführt und deshalb keine Rückzahlung des Darlehens (Tilgung) an die Stadt Wien getätigt zu haben. Dies betraf auch allfällige Zinszahlungen, die unter der Annahme eines „vollständigen“ Verkaufs Ende März 2014 rd. 1,65 Mio. EUR betragen hätten.

(3) Auf eine weitere Anfrage des RH teilte die Wirtschaftsagentur Wien mit, dass in den Darlehensbedingungen keine Regelungen betreffend „Nachbesserungen“ und ausbleibende Weiterverkäufe bestünden.

Liegenschaftstransaktionen von 2006 bis 2008 und 2013

10.2 Der RH erachtete die Rückzahlungsbedingungen des von der Stadt Wien der Wirtschaftsagentur Wien gewährten Darlehens als zum Teil unklar formuliert:

- Da die Darlehensrückführung nicht anteilig zwischen „Grundstückspreis und Gesamtpreis“, sondern zwischen „Grundstücksfläche und Gesamtfläche“ erfolgen sollte, würde im einzelnen Verkaufsfall nicht der wahre Grundstückspreis abgebildet werden. So ergäbe sich z.B. für das Grundstück mit der Größe von 27.575 m² und dem Preis von 105 EUR/m² „flächenbezogen“ ein Anteil von 6 % des Gesamtpreises (1,23 Mio. EUR). Damit müsste die Wirtschaftsagentur Wien der Stadt Wien weniger als die Hälfte des tatsächlichen Kaufpreises (2,90 Mio. EUR bzw. 14,11 % des Gesamtpreises) zurückzahlen. Dies traf auf zwei weitere Grundstücke zu. Bei den übrigen zwei Grundstücken verhielt es sich hingegen umgekehrt. Insgesamt bestünden folgende Unterschiede zwischen einer flächen- und wertmäßigen Betrachtung:

Tabelle 5: Flächen- und wertmäßige Wirkungen der Grundstücksankäufe der Wirtschaftsagentur Wien in Wien-Essling					
Grundstück	Fläche	Preis	Gesamtpreis	wertmäßig	flächenmäßig
	in m ²	EUR/m ²	in Mio. EUR	in %	
1	27.575	105	2,90	14,11	6,00
2	49.425	105	5,19	25,26	10,76
3	71.248	105	7,48	36,40	15,51
4	129.737	16	2,08	10,12	28,23
5	181.511	16	2,90	14,11	39,50
Summe	459.496	–	20,55	100,00	100,00

Quellen: BVW GmbH; Wirtschaftsagentur Wien; Berechnungen des RH

Der RH empfahl daher der Stadt Wien, künftig Darlehen an konkretere Bedingungen zu knüpfen.

Darüber hinaus wären zwischen der Stadt Wien und der Wirtschaftsagentur Wien die Rückzahlungsbedingungen des von der Stadt Wien der Wirtschaftsagentur Wien gewährten Darlehens für den 2008 erfolgten Grundstücksankauf von der BVW GmbH zu präzisieren. Die Klarstellung sollte dahingehend erfolgen, dass der jeweilige Grundstückswert (und nicht die Grundstücksfläche) als Bemessungsgrundlage der Darlehensrückzahlung herangezogen wird.



BMF BMLFUW BMLVS

Liegenschaftstransaktionen
von 2006 bis 2008 und 2013

Liegenschaftstransaktionen
Bund – Stadt Wien

10.3 (1) Laut Stellungnahme der Wirtschaftsagentur Wien handle es sich bei dem gewählten Rückzahlungsmodus um ein einvernehmlich erzieltes Verhandlungsergebnis zwischen Darlehensgeber und Darlehensnehmer, welches in weiterer Folge vom Wiener Gemeinderat in der Art genehmigt worden sei. Somit entspreche dieser Modus dem Willen der handelnden Parteien.

(2) Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie der Empfehlung des RH, künftig Darlehen an konkretere Bedingungen zu knüpfen, nachkommen werde. Die Sichtweise des RH hinsichtlich einer Präzisierung der Rückzahlungsbedingungen des gewährten Darlehens nehme die Stadt Wien zur Kenntnis. Eine Klarstellung sei aus der Sicht der Stadt Wien jedoch nicht erforderlich.

10.4 Der RH entgegnete, dass die flächenbezogene, dem Willen der Vertragsparteien entsprechende Darlehensrückzahlung für die Wirtschaftsagentur Wien zur Konsequenz hat, dass beim Verkauf eines großen Grundstücksteils mit geringem Preis der flächenbezogene Teil des zurückzuzahlenden Darlehens höher wäre als der erzielte Verkaufserlös. Der RH erachtete deshalb die flächenbezogene Darlehensrückzahlung nicht nur als „unklar formuliert“, sondern – vor dem Hintergrund der Stellungnahme – auch als wirtschaftlich nachteilig für die Wirtschaftsagentur Wien.

Liegenschaftsverkauf der BVW GmbH an ein privates Unternehmen im Jahr 2013

11.1 (1) Von den Liegenschaftsverkäufen der BVW GmbH im Jahr 2008 in Wien (Essling) an die Stadt Wien und an die Wirtschaftsagentur Wien war das rd. 26 ha große Grundstück mit der ehemaligen Schottergewinnung¹⁵ ausgenommen (siehe TZ 8).

(2) In einer Aufsichtsratssitzung der BVW GmbH Ende September 2009 erhob der Vorsitzende die Frage, warum der Verkauf des Grundstücks nicht in der Budgetplanung für das Jahr 2010 enthalten sei, obwohl ein Verkauf „schon seit Jahren angestrebt“ würde. Der Geschäftsführer der BVW GmbH verwies auf ein noch laufendes Wasserrechtsverfahren. Gleichzeitig sagte er zu, den Verkauf in der Planung zu berücksichtigen, und hielt fest, dass das Grundstück nicht zum betriebsnotwendigen Vermögen zählte.

¹⁵ Die obertägige Schottergewinnung war bis 31. Dezember 2007 zulässig. Nach Beendigung der Schottergewinnung, Verfüllung der Schottergrube und Auftragung einer Humusschicht wurde das Grundstück seit dem Jahr 2010 wieder landwirtschaftlich genutzt (Maisanbau).

Liegenschaftstransaktionen von 2006 bis 2008 und 2013

Im Mai 2010 informierte der Geschäftsführer der BVW GmbH den Aufsichtsrat über ein Kaufinteresse der Wirtschaftsagentur Wien. Da kein Verkauf zustande kam, beschloss der Aufsichtsrat der BVW GmbH im Februar 2012, das Grundstück im Wege einer öffentlichen Ausschreibung zum Verkauf anzubieten.

(3) Gemäß der Mitteilung der Europäischen Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand (Amtsblatt 97/C 209/03128) lag ein hinreichend publiziertes, allgemeines und bedingungsfreies Bietverfahren dann vor, wenn es über einen längeren Zeitraum (zwei Monate und mehr) mehrfach in der nationalen Presse, Immobilienanzeigern oder sonstigen geeigneten Veröffentlichungen und durch Makler bekannt gemacht wurde und so allen potenziellen Käufern zur Kenntnis gelangen konnte.

Aufgrund des genannten Aufsichtsratsbeschlusses bot die BVW GmbH zwischen 9. August 2012 und 5. Oktober 2012 das Grundstück im Wege einer freiwilligen Feilbietung über die Ediktsdatei des BMJ mit einem Mindestverkaufspreis von 7,50 Mio. EUR an. Obwohl die BVW GmbH auch einige Bankunternehmen auf die Feilbietung hinwies, erschienen zu dem Versteigerungstermin Anfang Oktober 2012 keine Bieter.

(4) Noch im selben Monat beauftragte die BVW GmbH die grundsätzlich für militärische Liegenschaftsverkäufe zuständige und wie die BVW GmbH zu 100 % im öffentlichen Eigentum stehende SIVBEG mit der Liegenschaftsverwertung. Ein von der SIVBEG beauftragtes Gutachten ermittelte den Verkehrswert des Grundstücks mit rd. 4,67 Mio. EUR. Die Wertermittlung erfolgte unter der Annahme, dass über den Projektzeitraum der Entwicklung des nahe liegenden Stadtentwicklungsgebiets „Seestadt Aspern“ (2025/2030) mit einer Umwidmung nicht zu rechnen und daher von einer landwirtschaftlichen Nutzung zumindest über die nächsten 15 Jahre auszugehen sei.

Das BMF hatte in seiner Bewertung im Dezember 2004 (siehe TZ 5) das Grundstück (ohne diese spezifische Annahme) noch auf rd. 7,49 Mio. EUR geschätzt.

In dem anschließenden Verwertungsverfahren durch die SIVBEG mit einem Mindestkaufpreis von rd. 4,67 Mio. EUR auf Basis des genannten Verkehrswertgutachtens langten bis 1. Februar 2013 vier Angebote ein (davon wurde eines ausgeschieden). Am 5. Februar 2013 lud die SIVBEG zu einer Verkaufsverhandlung für 19. Februar 2013. Am Verfahren beteiligte sich auch die Wirtschaftsagentur Wien. Die Verkaufsverhandlung der SIVBEG am 19. Februar 2013 führte zu folgendem



Liegenschaftstransaktionen
von 2006 bis 2008 und 2013

BMF BMLFUW BMLVS

Liegenschaftstransaktionen
Bund – Stadt Wien

Ergebnis: Meistgebot in Höhe von 7,20 Mio. EUR durch ein privates Unternehmen, Zweitgebot in Höhe von 7,18 Mio. EUR durch die Wirtschaftsagentur Wien. Im März 2013 unterzeichneten die BVW GmbH und das private Unternehmen den Kaufvertrag. Der Buchwert des Grundstücks hatte 5,34 Mio. EUR betragen.

Die BVW GmbH hatte der SIVBEG für deren Verwertung ein Honorar von 108.000 EUR ohne USt (entspricht 1,5 % des Verkaufspreises) bzw. 129.600 EUR mit USt zu zahlen. Überdies hatte sie Inseratkosten von 1.811,55 EUR (Bietverfahren) zu entgelten.

- 11.2** Der RH verwies darauf, dass die BVW GmbH mit dem Verkauf des gegenständlichen Grundstücks alle Grundstücke in Wien-Essling, die sie 2006 von der Republik Österreich erworben hatte, weiterveräußerte. Der RH wiederholte seine Kritik, dass die Weiterveräußerung nicht der Intention des für den Liegenschaftsverkauf von der Republik Österreich erforderlichen Gesetzesbeschlusses entsprach. Demnach sollte der Verkauf erfolgen, um die Ertragsmöglichkeiten der BVW GmbH als Eigentümerin (und nicht mehr als Fruchtgenussnehmerin) zu verbessern (siehe TZ 8).

Das Grundstück mit der ehemaligen Schottergewinnung zählte nicht zu ihrem betriebsnotwendigen Vermögen, weshalb die BVW GmbH keine langfristige Nutzung plante.

Im Hinblick auf den Mindestverkaufspreis im Verkaufsverfahren durch die SIVBEG verwies der RH darauf, dass dieser um rd. 14,50 % unter dem Buchwert (5,34 Mio. EUR) lag. Insbesondere unterschritt er aber um rd. 60 % den vom BMF im Dezember 2004 ermittelten Schätzwert von rd. 7,49 Mio. EUR.

Im Hinblick auf die Feilbietung über die Ediktsdatei des BMJ durch die BVW GmbH kritisierte der RH, dass diese nicht die Anforderungen des Aufsichtsratsbeschlusses nach einer „öffentlichen Ausschreibung“ im Hinblick auf die Bekanntmachung (Bekanntheit der Ediktsdatei) erfüllte.

Der RH empfahl der BVW GmbH, bei Liegenschaftsverkäufen die Durchführung eines hinreichend publizierten, allgemeinen und bedingungs-freien Bietverfahrens sicherzustellen, das im Sinne der Mitteilung der Europäischen Kommission (Amtsblatt 97/C 209/03128) über einen längeren Zeitraum (zwei Monate und mehr) mehrfach in der nationalen Presse, in Immobilienanzeigen oder sonstigen geeigneten Veröffentlichungen und durch Makler bekanntgemacht wird und so allen potenziellen Käufern zur Kenntnis kommen kann.

Liegenschaftstransaktionen von 2006 bis 2008 und 2013

11.3 *Laut Stellungnahme der BVW GmbH stelle der Verkauf von Bauten und Grundstücken nach einem hinreichend publizierten, allgemeinen und bedingungsfreien Bietverfahren ähnlich einer Versteigerung – gemäß Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten und Grundstücken durch die öffentliche Hand (C97/C209/03) vom 10. Juli 1997 – grundsätzlich einen Verkauf zum Marktwert dar und enthalte damit keine staatliche Beihilfe. Der ausdrückliche Hinweis auf (gerichtliche) Versteigerung ergebe eindeutig, dass die Kommission die gerichtliche Versteigerung als Vorbild und Musterfall eines bedingungsfreien Bietverfahrens ansehe.*

In ihrer Mitteilung zur Auslegungsfrage in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gelte, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen (2006/C179/02) führe die Kommission ergänzend dazu aus, der EuGH habe in seinem Urteil in der Rechtssache Telaustria festgestellt, dass der Auftraggeber kraft der Verpflichtung zur Transparenz zugunsten potenzieller Bieter einen angemessenen Grad von Öffentlichkeit sicherstellen müsse, der den Markt dem Wettbewerb öffne und die Nachprüfung ermögliche, ob die Vergabeverfahren unparteiisch durchgeführt wurden. Die Kommission habe dabei festgehalten, dass die Wahl des für die Vergabebekanntmachung am besten geeigneten Mediums Sache des jeweiligen Auftraggebers sei und gleichzeitig festgehalten, dass das Internet jedenfalls ein angemessenes und gängiges Veröffentlichungsmedium sei.

Mit dem Feilbietungsrechtsänderungsgesetz (FRÄG), BGBl. I 2008/68, habe der österreichische Gesetzgeber mit Wirkung vom 1. Jänner 2009 sowohl für Verkäufer als auch für Käufer eine attraktive Alternative zur herkömmlichen Veräußerung von Liegenschaften, Superädifikaten und Baurechten geschaffen. Das Feilbietungsverfahren sei aus dem gerichtlichen Verfahren ausgegliedert worden. Die freiwillige Versteigerung durch Notare, Rechtsanwälte, Immobilienmakler und Versteigerungshäuser könne erfolgen.

Die Veräußerung über ein freiwilliges Feilbietungsverfahren im Sinne des FRÄG stelle daher die vom österreichischen Gesetzgeber am ausführlichsten geregelte Form der öffentlichen Feilbietung dar und entspreche bei Einhaltung der von der Kommission empfohlenen Frist in allen Punkten den Vorgaben der EU.

Die Ediktsdatei sei eine Online-Plattform des BMJ, mit der gerichtliche Bekanntmachungen veröffentlicht werden. Somit stehe es jedermann frei, Einsicht zu nehmen.



Liegenschaftstransaktionen
von 2006 bis 2008 und 2013

BMF BMLFUW BMLVS

Liegenschaftstransaktionen
Bund – Stadt Wien

Die Veröffentlichung in der Ediktsdatei der Justiz entspreche daher nicht nur den Vorgaben der EU im Hinblick auf eine Veröffentlichung im Internet, sondern darüber hinaus seien zahlreiche Privatunternehmen auf die Auswertung und (weitere) Veröffentlichung der in der Ediktsdatei bekanntgegebenen Daten spezialisiert; auch die Mehrzahl der privaten Immobilienportale würde auf die Ediktsdatei ausdrücklich Bezug nehmen.

Den Interessenten stünden daher nicht nur die Originalinformationen aus der Ediktsdatei, sondern weitere Internetseiten, Publikationen (Versteigerungskataloge) und elektronische Newsletter zur Verfügung, womit die von der Europäischen Kommission geforderte Publizität jedenfalls gegeben sei.

Die BVW GmbH verwerte grundsätzlich Liegenschaften bzw. Gebäude im Wege der öffentlichen Ausschreibung und folge damit der Empfehlung des RH.

- 11.4** Der RH hielt zunächst fest, dass in den rechtlichen Ausführungen der BVW GmbH betreffend die Mindestanforderungen für die öffentliche Feilbietung von Grundstücken kein wesentlicher Unterschied zu seiner Rechtsansicht bestünde. Beim beabsichtigten Verkauf eines Grundstückes sollten durch eine hinreichende Publikation möglichst viele Interessenten erreicht werden; dies umso mehr, weil das feilgebotene Grundstück einen hohen Verkehrswert hatte und die Kosten für zusätzliche Bekanntmachungen in Relation zum Wert des Grundstückes gering gewesen wären. Unter diesem Aspekt erachtete der RH deshalb den gegenständlichen Grundstücksverkauf für nicht hinreichend publiziert. Er hielt seine Empfehlung an die BVW GmbH aufrecht, bei Liegenschaftsverkäufen die Durchführung eines hinreichend publizierten Bietverfahrens sicherzustellen.

Rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen der Liegenschaftstransaktionen

Verkaufsverfahren der Republik Österreich und der BVW GmbH betreffend die Vorschriften zu staatlichen Beihilfen

- 12.1** (1) Bei Liegenschaftsverkäufen der öffentlichen Hand waren die Vorschriften der Europäischen Union zu staatlichen Beihilfen zu beachten. Bei einem Verkauf unter dem Marktpreis stellte der Differenzbetrag zwischen Markt- und Verkaufspreis eine staatliche Beihilfe dar.

Liegenschaftstransaktionen von 2006 bis 2008 und 2013

Liegenschaftsverkäufe fielen – im Sinne der Mitteilung der Europäischen Kommission aus 1997¹⁶ – dann nicht unter die Qualifikation als mit dem Europäischen Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe gemäß Art. 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹⁷, wenn sie

- entweder aufgrund eines hinreichend publizierten, allgemeinen und bedingungsfreien Bietverfahrens an den meistbietenden oder den einzigen Bieter¹⁸,
- oder mindestens zu dem von (einem) unabhängigen Sachverständigen für Wertermittlung festgelegten Marktwert

erfolgten.

Ein davon abweichendes Verkaufsverfahren (kein Bietverfahren, keine Wertermittlung) war vor seiner Durchführung bei der Europäischen Kommission gemäß Art. 108 AEUV hinsichtlich des Vorliegens einer möglichen Beihilfe zu notifizieren.¹⁹

Wertete die Europäische Kommission die Beihilfe nach einem entsprechenden Verfahren mit dem Europäischen Binnenmarkt für unvereinbar oder als missbräuchlich angewandt, konnte sie beschließen, dass der betreffende Staat sie binnen einer von ihr bestimmten Frist aufzuheben oder umzugestalten hatte. Mit dieser Beihilfenbestimmung soll verhindert werden, dass Vergünstigungen, die Mitgliedstaaten der Europäischen Union an die in ihrem Gebiet ansässigen Unternehmen gewähren, zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Europäischen Binnenmarkts führen.

¹⁶ Mitteilung der Europäischen Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand (ABl. Nr. C 209/03 vom 10. Juli 1997)

¹⁷ Jede Begünstigung von Unternehmen durch einen unangemessen niedrigen Kaufpreis stellte eine rechtswidrige Beihilfe dar.

¹⁸ Ein hinreichend publiziertes, allgemeines und bedingungsfreies Bietverfahren lag vor, wenn es über einen längeren Zeitraum (zwei Monate und mehr) mehrfach in der nationalen Presse, in Immobilienanzeigen oder sonstigen geeigneten Veröffentlichungen und durch Makler bekannt gemacht wurde und so allen potenziellen Käufern zur Kenntnis gelangen konnte (siehe TZ 11).

¹⁹ Gemäß Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV war die Europäische Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen zu unterrichten. Der betreffende Mitgliedstaat durfte die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Europäische Kommission einen abschließenden Beschluss erlassen hatte. Beihilfenrechtlich lag eine Notifikationspflicht gemäß Art. 108 AEUV bereits dann vor, wenn Zweifel bestanden, ob die fragliche Maßnahme eine Beihilfe nach Art. 107 AEUV darstellte.

(2) Der Liegenschaftsverkauf der Republik Österreich an die BVW GmbH fand 2006 statt. Der Weiterverkauf durch diese an die Stadt Wien (Nutzung durch MA 49 und MA 69) und an die Wirtschaftsagentur Wien erfolgte im Jahr 2008, an das private Unternehmen im Jahr 2013. Die einzelnen Grundstücke lagen allesamt im Stadtteil Essling im 22. Wiener Gemeindebezirk.

Abbildung 2: Übersichtskarte der von der BVW GmbH weiterverkauften Liegenschaften in Wien-Essling (mit aktuellen Eigentümern, Stand 2014)



Quelle: Stadt Wien

Die Verkaufsverfahren stellten sich hinsichtlich der drei genannten Kriterien (Bietverfahren, Wertermittlung, Notifikation) wie folgt dar:

Liegenschaftstransaktionen von 2006 bis 2008 und 2013

Tabelle 6: Verfahren der Liegenschaftsverkäufe durch die Republik Österreich und die BVW GmbH (Wien–Essling)				
Erstverkauf (2006)		Bietverfahren	Wertermittlung	Notifikation
von	an			
Republik Österreich	BVW GmbH	nein	nein ¹	nein
Weiterveräußerung (2008, 2013)				
von	an			
BVW GmbH	Stadt Wien und Wirtschafts-agentur Wien	nein	nein ²	nein
	privates Unternehmen	ja	ja	nein

¹ bezogen auf 30,00 Mio. EUR (Mai 2005), ursprünglicher Wert noch 40,06 Mio. EUR (November 2004)

² Die Wertermittlung des BMF von November 2004 (40,06 Mio. EUR) lag im Hinblick auf den Verkauf im Juni/Juli 2008 bereits rund dreidreiviertel Jahre zurück, zudem ging sie auf eine ursprüngliche Bewertung von 2001 zurück.

Quellen: BMF; BMLFUW; BVW GmbH

Auf Anfrage des RH zu den Verkaufsverfahren teilten das BMF, das BMLFUW und die BVW GmbH zusätzlich Folgendes mit:

– Bietverfahren

Laut BMLFUW sei ein Bietverfahren unterblieben, weil die Grundstücke an die Stadt Wien verpachtet gewesen seien. Darüber hinaus habe die BVW GmbH über ein gesetzlich eingeräumtes Fruchtgenussrecht an den Grundstücken verfügt.

– Wertermittlung

Das BMLFUW verwies betreffend den Verkaufspreis (30,00 Mio. EUR) auf die Wertermittlung des BMF, die die Grundlage (Regierungsvorlage) zum Veräußerungsgesetz von 2005 dargestellt habe (siehe TZ 6). Diesbezüglich sei allerdings festzuhalten, dass sich diese Wertermittlung auf den Stand Mai 2005 in Höhe von 30,00 Mio. EUR bezogen habe. Im November 2004 hatte das BMF die Liegenschaften hingegen noch auf einen Gesamtwert von rd. 40,06 Mio. EUR geschätzt.

– Notifikation

Als Grund für die unterlassene Notifikation bei der Europäischen Kommission gab das BMF bekannt, dass es sich um eine „Inhouse-Vergabe“ (Republik Österreich an die BVW GmbH) gehandelt habe.



BMF BMLFUW BMLVS

Liegenschaftstransaktionen
von 2006 bis 2008 und 2013

Liegenschaftstransaktionen
Bund – Stadt Wien

Zudem teilte die BVW GmbH mit, bei allen ihren drei Weiterverkäufen (Stadt Wien, Wirtschaftsagentur Wien und privates Unternehmen) keine Notifikation durchgeführt zu haben.

12.2 Der RH kritisierte, dass die Liegenschaftsverkäufe von der Republik Österreich über die BVW GmbH (2006) an die Stadt Wien und an die Wirtschaftsagentur Wien (2008) nicht im Sinne der entsprechenden Mitteilung der EU-Kommission bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand erfolgten (kein Bietverfahren, keine entsprechende Wertermittlung). Zudem verwies der RH auf die nicht erfolgte Notifikation.

Der RH verwies darauf, dass Liegenschaftsverkäufe einen Teil der Liegenschaftsverwaltung darstellten und damit der Privatwirtschaftsverwaltung zuzuordnen waren. Auch Verkäufe zwischen Gebietskörperschaften (Bund – Gemeinde Wien) bzw. öffentlichen Unternehmen (Wirtschaftsagentur Wien) fielen grundsätzlich darunter. Der RH verwies z.B. auf die Absicht der Wirtschaftsagentur Wien, die angekauften Flächen langfristig für „Betriebsansiedlungen“ zu nutzen (siehe nachfolgend TZ 14).

Der RH empfahl dem BMLFUW, gemeinsam mit dem BMF und der BVW GmbH im Hinblick auf künftige Liegenschaftsverkäufe zu klären, welche Transaktion (entweder Erstverkauf von der Republik Österreich an die BVW GmbH oder Weiterveräußerung von der BVW GmbH an Dritte) unter Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand fiel. Aufbauend darauf empfahl der RH, künftig

- vor Liegenschaftsveräußerungen ohne Bietverfahren jedenfalls ein Verkehrswertgutachten von (einem) unabhängigen Sachverständigen für die Wertermittlung im Sinne der Mitteilung der Europäischen Kommission einzuholen, und
- vor der Durchführung von abweichenden Verkaufsverfahren die Europäische Kommission zur Klärung der Sachlage hinsichtlich des Vorliegens einer möglichen Beihilfe gemäß Art. 108 AEUV in Form einer Notifikation zu unterrichten.

12.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei gemäß Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand (97/C209/03) vom 10. Juli 1997 (Punkt II.1) der Verkauf durch ein bindungsfreies Bietverfahren oder (Punkt II.2) nach Einholung unabhängiger Gutachten (Sachverständige) durchzuführen. Diese beiden Möglichkeiten seien auch entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben gemäß*

Liegenschaftstransaktionen von 2006 bis 2008 und 2013

§ 76 BHG 2013 in Verbindung mit Art. V „Vorgangsweise bei Verfügungen über unbewegliches Bundesvermögen“, in den Durchführungsbestimmungen zum Bundesfinanzgesetz für das Jahr 2014 vom BMF (GZ. BMF-110701/0010-II/1/2014) festgelegt worden.

Das BMLFUW verwerte daher Liegenschaften und Gebäude entweder im Wege der öffentlichen Ausschreibung oder nach Einholung eines unabhängigen Gutachtens und folge damit jedenfalls den Empfehlungen des RH.

Nachbesserungsanspruch für die Republik Österreich im Hinblick auf Weiterverkäufe durch die BVW GmbH

- 13.1** (1) Die gesetzliche Veräußerungsermächtigung für den Verkauf der Liegenschaften in Essling durch die Republik Österreich an die BVW GmbH erfolgte im Juli 2005 (siehe TZ 5). Die gesetzlichen Erläuterungen hielten fest, dass zwar für Grundstücksverwertungen ein Nachbesserungsanspruch vereinbart würde, konkrete Bedingungen wurden allerdings nicht vorgegeben.

Hinsichtlich des Verkaufspreises von 30,00 Mio. EUR hielten die Erläuterungen zudem fest, dass ein Kaufpreisangebot der BVW GmbH in eben dieser Höhe vorliege und der Verkaufspreis den Ergebnissen einer Wertfeststellung des BMF entspreche. Dabei fehlte allerdings der Hinweis, dass diese Wertfeststellung lediglich den Gesamtwert aller rd. 30 Grundstücke (30,00 Mio. EUR) auswies, nicht jedoch die jeweiligen Grundstückspreise (in EUR/m²).

(2) In dem auf Basis der gesetzlichen Genehmigung (Juli 2005) geschlossenen Kaufvertrag (April 2006) regelte die Republik Österreich (BMLFUW und BMLVS mit vorangegangener Zustimmung des BMF²⁰) den Nachbesserungsanspruch mit der BVW GmbH wie folgt:

- Die BVW GmbH hatte bei einer Weiterverwertung der in Wien (Stadtteil Essling) gelegenen Grundstücke 30 % von dem nach Abzug von 21,38 EUR pro verkauften Quadratmeter verbleibenden Kaufpreis an die Republik Österreich abzuführen.

²⁰ vertreten durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (als haushaltsleitendes Organ zuständig für die Durchführung der Liegenschaftsverkäufe, die in die Zuständigkeit des BMLFUW fielen) und durch den Bundesminister für Landesverteidigung und Sport (ein Grundstück betraf den militärischen Bereich)



Liegenschaftstransaktionen
von 2006 bis 2008 und 2013

BMF BMLFUW BMLVS

Liegenschaftstransaktionen
Bund – Stadt Wien

- Der Nachbesserungsanspruch galt jedoch nicht für Verkäufe, die während der Laufzeit des zur Finanzierung des Kaufpreises von der BVW GmbH aufgenommenen Kredits – längstens jedoch innerhalb eines Zeitraumes von zehn Jahren (Anmerkung: 2016) ab rechts-gültiger Unterfertigung des zwischen der Republik Österreich und der BVW GmbH geschlossenen Kaufvertrags – vorgenommen werden.

(3) Obwohl die BVW GmbH bei ihren Weiterveräußerungen an die Stadt Wien, die Wirtschaftsagentur Wien und an ein privates Unternehmen um insgesamt 42,56 Mio. EUR²¹ einen Mehrerlös (Buchgewinn) von rd. 11,92 Mio. EUR erzielte, hatte sie der Republik Österreich keine Nachbesserung zu zahlen. Dies war darin begründet, dass die BVW GmbH

- die Grundstücksankäufe gänzlich fremdfinanziert hatte (Kreditsumme: 30,00 Mio. EUR) und
- die Weiterveräußerungen zwei Jahre (2008) bzw. fünf Jahre (2013) nach dem Ankauf (2006) und somit noch vor Ablauf der Zehn-Jahresfrist (2016) erfolgten.²²

(4) Aufgrund des Mehrerlöses von rd. 11,92 Mio. EUR bei ihren drei Weiterveräußerungen in Wien-Essling erzielte die BVW GmbH entsprechende Jahresüberschüsse und Bilanzgewinne. Die BVW GmbH schütete ihrer Eigentümerin (Republik Österreich) vom genannten Mehrerlös insgesamt rd. 5,91 Mio. EUR (rd. 50 %) aus (siehe TZ 10 und 11).

13.2 Der RH kritisierte die vertraglich vereinbarte Nachbesserung zugunsten der Republik Österreich bei den Liegenschaftsverkäufen in Wien-Essling als wirkungslos. Die von den Finanzierungsmodalitäten der BVW GmbH abhängigen Nachbesserungsbedingungen waren v.a. im Hinblick auf die gewinnbringenden Weiterveräußerungen der BVW GmbH – bei einem Gesamterlös von rd. 42,56 Mio. EUR erzielte diese einen Buchgewinn von 11,92 Mio. EUR²³ – sachlich nicht begründbar. In der Folge konnte die Republik Österreich nur über Gewinnausschüttungen am Buchgewinn der BVW GmbH partizipieren. Der RH hielt nachdrücklich fest, dass ein Nachbesserungsanspruch des Verkäufers unabhän-

²¹ Stadt Wien (14,81 Mio. EUR), Wirtschaftsagentur Wien (20,55 Mio. EUR) und privates Unternehmen (7,20 Mio. EUR)

²² Nach der ersten Kredittilgung in Höhe von rd. 29,50 Mio. EUR im Juli 2008 erfolgte per Ende Juni 2011 die restliche Tilgung.

²³ Der Ankaufspreis der BVW GmbH von der Republik Österreich betrug rd. 29,29 Mio. EUR. Der Buchwert – auf den sich die Buchgewinne von 11,92 Mio. EUR beziehen – war allerdings höher, weil dieser auch die Nebenkosten (z.B. Grunderwerbsteuer), die der BVW GmbH bei ihrem Ankauf von der Republik Österreich angefallen waren, berücksichtigte.

Liegenschaftstransaktionen von 2006 bis 2008 und 2013

gig von den Finanzierungsmodalitäten des Käufers bestehen und sich ausschließlich an der Erhöhung des Werts des Grundstücks bzw. der Liegenschaft orientieren sollte. Es wäre Angelegenheit des Käufers, seine Kreditkosten aus dem ihm verbleibenden Anteil der Wertsteigerung zu finanzieren.

Unabhängig davon kritisierte der RH die unklar geregelten Grundlagen für die Ermittlung einer allfälligen Nachbesserung. So stellte die beim Verkauf im April 2006 geschlossene Nachbesserungsvereinbarung auf einen „Quadratmeterpreis“ (Nachbesserung nach Abzug eines Betrags von 21,38 EUR/m²) ab, obwohl der „Quadratmeterpreis“ der einzelnen 30 Grundstücke nicht bekannt war.

Der Grund bestand darin, dass in der Wertermittlung des BMF in Höhe von insgesamt 30,00 Mio. EUR – sie war Grundlage der gesetzlichen Veräußerungsgenehmigung im Juli 2005 – eine grundstücksgenaue Bewertung mit der Angabe des jeweiligen „Quadratmeterpreises“ fehlte. Damit wäre ein Nachbesserungsanspruch nicht ermittelbar gewesen.

Der RH empfahl dem BMLFUW und dem BMF, Nachbesserungen ausschließlich unabhängig von Finanzierungsmodalitäten des Käufers abzuschließen.

13.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMF sei die Anregung des RH bezüglich geeigneter Nachbesserungsregelungen insofern bereits umgesetzt worden, als in den aktuellen Durchführungsbestimmungen zum Bundesfinanzgesetz 2014 (Artikel V) eine diesbezügliche inhaltliche Bestimmung aufgenommen worden sei. Diese Bestimmung solle dem Gebot einer bestmöglichen Verwertung für den Bund Rechnung tragen.*

(2) *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass in Zukunft entsprechend der Empfehlung des RH Nachbesserungen jedenfalls unabhängig von allfälligen Finanzierungsmodalitäten des Käufers vereinbart werden würden.*

Verzicht auf Nachbesserungsansprüche durch die BVW GmbH

14.1 (1) Die BVW GmbH verzichtete bei ihren Weiterverkäufen in Wien–Essling generell auf eine Nachbesserung. Dies betraf sowohl die Verkäufe an die Stadt Wien (rd. 14,81 Mio. EUR) und an die Wirtschaftsagentur Wien (rd. 20,55 Mio. EUR) im Jahr 2008 als auch die Veräußerung an das private Unternehmen im Jahr 2013 (rd. 7,20 Mio. EUR).

(2) Die Stadt Wien und die Wirtschaftsagentur Wien führten im Juni 2011 bei den gemeinsam von der BVW GmbH erworbenen Grundstücken eine Realteilung durch.²⁴ Bis Ende 2013 bestanden im Wesentlichen die gleichen Nutzungen wie ursprünglich bei den Verkäufen durch die Republik Österreich (2006) und den anschließenden Weiterveräußerungen durch die BVW GmbH (2008). Somit ergab sich Ende 2013 folgender Liegenschaftsbestand:

- Die Stadt Wien verfügte nach der Grundstücksteilung über Flächen von insgesamt rd. 66 ha. Davon nutzte sie rd. 81 % (= rd. 53 ha) für landwirtschaftliche Zwecke (MA 49) selbst, rd. 17 % (= rd. 111.500 m²) verpachtete sie an Dritte (z.B. Sportverein, Hundesportclub) und rd. 2 % (rd. 11.800 m²) stellte sie der Landespolizeidirektion Wien zur Verfügung.²⁵

Auf Anfrage des RH teilte die Stadt Wien mit, aktuell nur bei den an einen Sportverein verpachteten Flächen (rd. 940 m²) eine Widmungsänderung von Bau- in Grünland mit der Nutzung Erholungsgebiet Sport- und Spielplätze zu überlegen.²⁶

- Die Wirtschaftsagentur Wien hatte nach der Grundstücksteilung Grundstücke im Ausmaß von rd. 46 ha. Sie nutzte diese nicht selbst, sondern überließ sie seit dem Ankauf im Jahr 2008 der MA 49 zur landwirtschaftlichen Nutzung.²⁷

Auf Anfrage des RH teilte die Wirtschaftsagentur Wien mit, dass die Grundstücke zur Flächenbevorratung für langfristige Betriebsansiedlungen – nach der Entwicklung der nahe gelegenen Seestadt Aspern – dienen würden.

- Für das Grundstück mit der ehemaligen Schottergewinnung (Sondernutzgebiet), das im Eigentum des privaten Unternehmens stand, galt laut der Flächenwidmungsplanung seit Anfang Jänner 2008 die Widmung Grünland (ländliches Gebiet). Die Grundfläche war dieser Nutzung entsprechend herzustellen. Da das private Unternehmen außerhalb der Gebarungskontrolle durch den RH stand, konnte der RH bei ihm keine Informationen betreffend allfällige Umwidmungsbegehren (z.B. Bauland) einholen.

²⁴ Mit ihr erfolgte auch eine Neuvermessung der Grundstücke, die geringfügige Änderungen bei den Flächenausmaßen zur Folge hatten.

²⁵ Zudem besaß die Stadt Wien eine Verkehrsfläche von 25 m². Sie war bestandfrei.

²⁶ Dies betraf auch die mit einer Bausperre belegten Grundstücke.

²⁷ Mit Stand November 2013 waren alle Grundstücke mit einer Bausperre belegt, die landwirtschaftliche Nutzung war jedoch weiterhin zulässig (vor der Bausperre war die Flächenwidmung Grünland „Ländliches Gebiet“).

Liegenschaftstransaktionen von 2006 bis 2008 und 2013

- 14.2** Der RH kritisierte, dass die BVW GmbH generell bei ihren Grundstücksverkäufen in Essling auf eine Nachbesserung verzichtete, obwohl das Transaktionsvolumen insgesamt rd. 42,56 Mio. EUR betrug. Wenn gleich kurzfristig Umwidmungen in Bauland nicht zu erwarten waren, konnten diese mittel- bis langfristig nicht ausgeschlossen werden.

Um sich eine umwidmungsbedingte Wertsteigerung einer Liegenschaft zu sichern, empfahl der RH der BVW GmbH daher, in Kaufverträge eine Nachbesserungsklausel oder eine (aufschiebende) Bedingung aufzunehmen, wenn sich der Wert einer Liegenschaft nach dem Kauf z.B. durch eine Änderung des Flächenwidmungsplans, des Bebauungsplans oder der angenommenen Nettotonutzflächen pro Nutzungsart erhöhen könnte.

Dabei wäre auch auf die Übertragung der in Kaufverträgen bedungenen Nachbesserungsklauseln auf Rechtsnachfolger zu achten, um eine Teilung des Ertrags auch auf Rechtsnachfolger sicherzustellen, wenn sich im Nachhinein eine Wertsteigerung aufgrund einer Umwidmung oder besseren baulichen Ausnutzbarkeit ergibt.

- 14.3** *Laut Stellungnahme der BVW GmbH würden bei Kaufverträgen schon jetzt grundsätzlich Nachbesserungsklauseln aufgenommen. Jedoch könnten auch hier Gründe vorliegen, die einer Aufnahme dieser Klauseln entgegenstünden. Wichtigstes Indiz dafür sei, wenn im Kaufpreis die zu erwartende Wertsteigerung (Umwidmung) bereits abgebildet sei. Ebenso könnten spezifische Eigenschaften des Kaufobjektes vorliegen, die es sinnvoller erscheinen lassen würden, keine Nachbesserung zu fordern.*

Bei der Liegenschaftstransaktion 2008 (BVW GmbH – Stadt Wien) sei festzuhalten, dass eine Nachbesserungsklausel – im Falle einer Widmungsänderung – in den Wirkungsbereich der „Käuferin“ fallen würde bzw. gefallen wäre. Zwar sei der Grundankauf Privatwirtschaftsverwaltung und die Flächenwidmung Hoheitsverwaltung, aber mit hoher Wahrscheinlichkeit seien „Rückkopplungseffekte“ der beiden Verwaltungsprozesse zu erwarten gewesen. Die Fertigstellung der Seestadt Aspern sei für 2030 prognostiziert, zum Verkaufszeitpunkt (2008) also noch 22 Jahre entfernt. Vor der Fertigstellung der „Seestadt“ werde es im 22. Bezirk aber keine strategische Stadtentwicklung geben. Eine Nachbesserungsklausel hätte für mindestens 25 oder 30 Jahre vereinbart werden müssen, dann aber bei Fertigstellung der „Seestadt Aspern“ nur mehr eine „Restlaufzeit“ von drei bis fünf Jahren gehabt. Keine kaufmännisch sinnvolle Situation sei ableitbar, die drei Jahre vor Ablauf der Nachbesserungsklausel der Stadt Wien eine Widmungsänderung – mit Nachschusspflicht – nahelegen würde. Eine derartige Nachbesserungsklausel wäre im konkreten Transaktionsfall ins Leere gegangen.



Liegenschaftstransaktionen
von 2006 bis 2008 und 2013

BMF BMLFUW BMLVS

Liegenschaftstransaktionen
Bund – Stadt Wien

Für die 2013 verkaufte Fläche „Schottergrube Essling“ sei weiters anzumerken, dass aufgrund der Wiederverfüllung dauerhaft schwierige Bebauungsvoraussetzungen gegeben seien. Es sei fraglich, mit welcher Logik die widmungsbetraute Gebietskörperschaft eine derart schwierig zu bebauende Liegenschaft zeitnah umwidmen würde. Die äußerst schwierigen Rahmenbedingungen beim Verkauf dieser Liegenschaft (2013) würden auch dadurch offensichtlich, dass neben der Stadt Wien nur ein Bieter bereit gewesen sei, in ein Bestbieterverfahren einzusteigen.

Sowohl für den Verkauf 2008 als auch für den Verkauf 2013 seien aufgrund wirtschaftlicher Überlegungen plausible Gründe vorgelegen, von einer Nachbesserungsklausel Abstand zu nehmen. Die Entscheidung für die gewählte Vorgangsweise – Verkauf Schottergrube Essling – sei in den Organen der BVW GmbH ausführlich diskutiert und in Abstimmung mit der Finanzprokuratorat beschlossen worden.

- 14.4** Der RH erachtete zwar die Überlegungen der BVW GmbH betreffend die Nichtaufnahme einer Nachbesserungsklausel in den Kaufvertrag – unter den von der BVW GmbH angenommenen Prämissen, insbesondere dem Unterbleiben einer strategischen Stadtentwicklung vor der Fertigstellung der „Seestadt“ – für nachvollziehbar. Er gab allerdings zu bedenken, dass auch eine Abweichung von den angenommenen Prämissen, wie eine strategische Stadtentwicklung vor der Fertigstellung der „Seestadt“, nicht denkunmöglich war. Für diesen Fall wäre nach Ansicht des RH eine beispielsweise auf 15 Jahre befristete Nachbesserungsklausel zweckmäßig gewesen.

Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften GmbH

Gesamtentwicklung
des Liegenschafts-
vermögens

15.1 (1) Die Entwicklung des gesamten Liegenschaftsvermögens der BVW GmbH war seit ihrer Gründung (1996/1997) von folgenden Liegenschaftstransaktionen durch die Republik Österreich bestimmt:

1997: Einbringung von Liegenschaften in Form einer Sacheinlage im Wert von rd. 74,27 Mio. EUR,

2005: Übertragung von Liegenschaften (inklusive Gebäude) im Wert von rd. 2,88 Mio. EUR im Rahmen der Verschmelzung mit der Lagereibetriebe GmbH und

2006: Verkauf von Liegenschaften im Wert von 30,00 Mio. EUR.

Diese drei Liegenschaftstransaktionen der Republik Österreich beliefen sich auf ein Gesamtvolumen von rd. 107,15 Mio. EUR. Zusätzlich erwarb die BVW GmbH einzelne Liegenschaften bzw. Grundstücke in Höhe von rd. 2,76 Mio. EUR, einerseits von der Republik Österreich (rd. 1,65 Mio. EUR) und andererseits von Dritten (rd. 1,11 Mio. EUR).²⁸

(2) Die BVW GmbH erzielte bei ihren Liegenschaftsverkäufen bislang Erlöse von insgesamt rd. 60,35 Mio. EUR. Die saldierten Mehrerlöse (= Buchgewinne) betragen im Hinblick auf die Buchwerte rd. 21,64 Mio. EUR. Absolut erzielte die BVW GmbH Mehrerlöse von rd. 22,24 Mio. EUR, jedoch erfolgte ein Teil der Verkäufe mit Mindererlösen (rd. – 600.000 EUR).²⁹

Die Verkäufe mit Mehrerlösen (22,24 Mio. EUR) umfassten 71 Transaktionen. Davon entfielen rd. 53,59 % (11,92 Mio. EUR) auf die drei Verkäufe in Essling (Stadt Wien, Wirtschaftsagentur Wien und privates Unternehmen) und rd. 46,41 % (rd. 10,32 Mio. EUR) auf 68 weitere Verkäufe. Hinsichtlich dieser 68 Verkäufe bestanden zum Teil große Unterschiede bei den Mehrerlösen (zwischen 126 EUR und 2,40 Mio. EUR).³⁰ Insgesamt zeigte sich folgendes Bild:

²⁸ Kleinere Transaktionen (z.B. aus Straßenkorrekturen) sowie behördliche Flurbereinigungsverfahren wurden darin nicht berücksichtigt.

²⁹ Darüber hinaus schloss die BVW GmbH drei Verkäufe zu den Buchwerten ab.

³⁰ Dies lag v.a. am stark schwankenden Wert der einzelnen Grundstücke (zwischen 453 EUR und 988.614 EUR).



BMF BMLFUW BMLVS

Landwirtschaftliche
Bundesversuchswirtschaften GmbH

Liegenschaftstransaktionen
Bund – Stadt Wien

Tabelle 7: Liegenschaftsverkäufe der BVW GmbH mit Mehrerlösen (Buchgewinne), getrennt nach Größenklassen bei den Verkaufspreisen (unter 100.000 EUR, 100.000 – 1.000.000 EUR und über 1.000.000 EUR)

Betrag	unter 100.000	100.000 – 1.000.000	über 1.000.000	Summe
	in EUR			in Mio. EUR
3 Liegenschaftsverkäufe (in Wien-Essling)				
Anzahl	–	–	3	3
Mehrerlös	–	–	11.916.221	11,92
68 weitere Liegenschaftsverkäufe				
Anzahl	50	16	2	68
Mehrerlöse				
Minimum	126	139.526	1.226.043	–
Maximum	86.654	947.570	2.399.831	–
Teilsomme	1.086.421	5.607.167	3.625.874	10,32
Gesamtsumme	1.086.421	5.607.167	15.542.095	22,24

Quelle: BVW GmbH

(3) Die BVW GmbH wies Ende 2013 ein Liegenschaftsvermögen von rd. 76,07 Mio. EUR auf. Der weitaus größte Teil (rd. 61,91 Mio. EUR bzw. 81,39 %) entfiel dabei auf die bei der Gründung der BVW GmbH 1996³¹/1997 von der Republik Österreich eingebrachten Liegenschaften im Wert von rd. 74,27 Mio. EUR bzw. einem durchschnittlichen Flächenwert von rd. 2,09 EUR/m² (Bauland, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Sonstige). Im Einzelnen setzte sich der Wert dieser Liegenschaften wie folgt zusammen:

³¹ Ende 1996 war der Gesetzesbeschluss.

Landwirtschaftliche
Bundesversuchswirtschaften GmbH

Tabelle 8: Wert der 1996/1997 von der Republik Österreich in die BVW GmbH eingebrachten Liegenschaften			
	Größe	Wert	Gesamtwert
	in Mio. m ²	in EUR/m ²	in Mio. EUR
Grundstücke gesamt	31,16	2,09	65,11
<i>davon</i>			
<i>Bauland</i>	0,71	16,84	11,92
Landwirtschaft	29,07	1,78	51,89
Forstwirtschaft	0,91	1,04	0,94
Sonstige	0,47	0,77	0,36
Gebäude	–	–	9,16
Gesamt	–	–	74,27

Quellen: BMLFUW; BVW GmbH

15.2 Der RH verwies betreffend die Gesamtentwicklung des Liegenschaftsvermögens der BVW GmbH auf

- das Liegenschaftsvolumen von insgesamt rd. 109,91 Mio. EUR, das seit 1996/1997 in diese eingebracht bzw. von ihr erworben wurde; dabei stammten fast 99 % (= 108,80 Mio. EUR) von der Republik Österreich,
- den Umfang der saldierten Mehrerlöse von bislang rd. 21,64 Mio. EUR, was rd. 35 % der Verkaufserlöse (rd. 60,35 Mio. EUR) entsprach,
- die Höhe des noch bestehenden Liegenschaftsvermögens von rd. 76,07 Mio. EUR und dabei insbesondere auf den Umstand, dass rund vier Fünftel auf die 1996/1997 von der Republik Österreich eingebrachten Liegenschaften entfielen und diese Liegenschaften damals mit einem durchschnittlichen Flächenwert von rd. 2,09 EUR/m² in die Bilanz (= Buchwert) aufgenommen wurden; dies ließ auf weitere erhebliche stille Reserven schließen, v.a. im Hinblick auf die seit diesem Zeitpunkt erfolgte Inflationssteigerung (Verbraucherpreisindex) von insgesamt rd. 35 % (1996/1997 – 2013).

Im Hinblick auf die historischen Buchwerte und die dynamische Entwicklung des Liegenschaftsmarkts empfahl der RH der BVW GmbH, die stillen Reserven ihres Liegenschaftsbestands abzuschätzen. Diese Information soll der Eigentümerin, der Republik Österreich, im Sinne



Landwirtschaftliche
Bundesversuchswirtschaften GmbH

BMF BMLFUW BMLVS

Liegenschaftstransaktionen
Bund – Stadt Wien

der gebotenen Transparenz Aufschluss über den Wert ihrer Beteiligung geben.

15.3 *Laut Stellungnahme der BVW GmbH werde die Geschäftsführung bis spätestens Ende 2015 den Organen der Gesellschaft eine Abschätzung über die stillen Reserven im Liegenschaftsportfolio übermitteln. Im Sinne einer sparsamen, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Unternehmensführung werde aber von einem Verkehrswertgutachten für sämtliche Liegenschaften Abstand genommen.*

15.4 Der RH wies darauf hin, dass die BVW GmbH bei der Schätzung des Wertes ihrer land- und forstwirtschaftlichen Flächen – ungeachtet ihrer für den RH nachvollziehbaren Argumente, von einem Verkehrswertgutachten für alle Liegenschaften Abstand zu nehmen – auch auf Erfahrungswerte der Landwirtschaftskammer zurückgreifen könnte.

Internes Kontrollsystem der
BVW GmbH

16.1 (1) Aufgrund des hohen Liegenschaftsvermögens (rd. 76,07 Mio. EUR, Stand Ende 2013) war das Immobilienmanagement (Verkauf, Vermietung und Verpachtung) ein eigenes Geschäftsfeld der BVW GmbH. Die Kerntätigkeit stellte jedoch der landwirtschaftliche Betrieb (Landwirtschaft mit Feld- und Rinderwirtschaft) samt der Forschung dar. So betragen z.B. im Jahr 2013 die Umsatzerlöse aus der Feldwirtschaft rd. 3,47 Mio. EUR. Der Materialaufwand für Feldwirtschaft, Saatgut, Düngemittel und Schädlingsbekämpfung machte im selben Zeitraum rd. 745.600 EUR aus.

Die Aufbauorganisation der BVW GmbH sah einen Geschäftsführer vor, in dessen Abwesenheit hatte ein Mitarbeiter die Prokura inne. Dem Prokuristen oblagen die Aufgabenbereiche Finanzen, Informationstechnologie und Rechnungswesen. Zwischen dem Prokuristen und einer Buchhaltungsmitarbeiterin³² bestand ein familiäres Naheverhältnis.

(2) Im April 2012 beauftragte die BVW GmbH eine externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit einem „Review“ ihres Internen Kontrollsystems für die Jahre 2006 bis 2011. Das Review zeigte mehrere Schwachstellen auf. Diese betrafen das teilweise fehlende Vier-Augen-Prinzip (Einzelzeichnungsberechtigung des Geschäftsführers und des Prokuristen bei Kreditinstituten), überschneidende Mitarbeiterfunktionen oder die Möglichkeit der Veränderung von Stammdaten durch den Prokuristen. Im September 2012 schlug die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (auf Basis von Stichproben) Verbesserungen und Empfeh-

³² Frau des Prokuristen

Landwirtschaftliche
Bundesversuchswirtschaften GmbH

lungen zu Unternehmensbereichen wie u.a. Investitionen, Finanzierung, Einkauf oder Personal vor (siehe Anhang).

(3) Im Jänner 2013 setzte die BVW GmbH ein Internes Kontrollsystem mit einer Neufassung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie des Kontrollumfeldes in Kraft. Zudem beauftragte sie im Februar 2013 eine weitere externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Internen Revision der BVW GmbH für die ersten drei Quartale des Jahres 2013. Diese stellte aufgrund einer Stichprobenauswahl keine Verfehlungen gegen das zu Beginn 2013 in Kraft getretene neue Interne Kontrollsystem fest.

- Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft verwies auf das Naheverhältnis zwischen einzelnen Bediensteten der BVW GmbH und darauf, dass im überarbeiteten Internen Kontrollsystem durch eine Funktions- und Kontrolltrennung diesem Umstand Rechnung getragen worden sei.
- Zusätzlich machte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf ein weiteres privates Naheverhältnis zu einem privaten Unternehmen, von dem die BVW GmbH Dünger und Saatgut für ihren Landwirtschaftsbetrieb bezog, aufmerksam. Laut BVW GmbH mussten diese Beschaffungsvorgänge nicht direkt vom Großhandel, sondern über das erwähnte Unternehmen als Zwischenhändler durchgeführt werden. Bei Geschäften mit diesem Unternehmen empfahl die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Preisverhandlungen ausschließlich durch die Geschäftsführung der BVW GmbH zu führen.

(4) Der RH stellte zusätzlich Folgendes fest:

- Am erwähnten privaten Unternehmen hielt der Prokurist der BVW GmbH 30 % der Gesellschaftsanteile.
- Die BVW GmbH bezog von dem Unternehmen in den Jahren 2008 bis 2013 Material (hauptsächlich Dünger und Saatgut) (Stand Dezember 2013) in Höhe von rd. 2,40 Mio. EUR (mit USt).
- Gleichzeitig verkaufte die BVW GmbH diesem Unternehmen im selben Zeitraum Waren im Wert von rd. 540.000 EUR.

16.2 Der RH verwies nachdrücklich auf die 2012 in einem „Review“ aufgezeigten Schwachstellen (teilweise fehlendes Vier-Augen-Prinzip, überschneidende Mitarbeiterfunktionen oder die Möglichkeit der Veränderung von Stammdaten durch den Prokuristen); zudem verwies er kritisch auf die Beteiligung des Prokuristen der BVW GmbH am pri-



Landwirtschaftliche
Bundesversuchswirtschaften GmbH

BMF BMLFUW BMLVS

Liegenschaftstransaktionen
Bund – Stadt Wien

vaten Unternehmen, von dem die BVW GmbH Dünger und Saatgut für ihren Landwirtschaftsbetrieb bezog. Der RH empfahl der BVW GmbH, zukünftig laufend interne Revisionen zur Einhaltung des Internen Kontrollsystems sicherzustellen, v.a. im Hinblick auf

- ihre vergleichsweise hohen jahresweisen³³ Umsatzerlöse (3,47 Mio. EUR aus Erlösen der Feldwirtschaft) und den hohen Materialaufwand (rd. 745.600 EUR für Feldwirtschaft, Saatgut, Düngemittel und Schädlingsbekämpfung) sowie
- das unternehmensinterne und unternehmensexterne Naheverhältnis.

16.3 Die BVW GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der Empfehlung des RH bereits entsprochen werde. Seit dem 1. Jänner 2013 falle die BVW GmbH in den Vollanwendungsbereich des Public Corporate Governance Kodex. Die Regelungen betreffend Interne Revision seien umgesetzt worden. Der externe Prüfer habe keine Verletzungen im Zusammenhang mit dem internen Kontrollsystem festgestellt.

Aufgrund des Naheverhältnisses eines Bediensteten der BVW GmbH zu einem privaten Unternehmen sei es dem Unternehmen möglich gewesen, eine „Handelsspanne“ beim Betriebsmittelbezug zu lukrieren. Die Bestpreisermittlung bzw. Preisfixierung sei zwischen dem Großhandel und der BVW GmbH erfolgt. Geschäfte mit dem relevanten Unternehmen würden ausschließlich durch den Geschäftsführer getätigt werden.

Die vorhandene Konstellation habe der BVW GmbH stets zum Vorteil gereicht, weil es schließlich günstig für die Beschaffung sei, wenn ein Bediensteter mit dem Handel von diversen Betriebsmitteln auch außerhalb des Unternehmens befasst sei.

Dem unternehmensinternen und –externen Naheverhältnis werde in der Ablauforganisation durch zusätzliche Kontrollschritte im Kontrollumfeld Rechnung getragen. Der Empfehlung des RH, die internen Revisionen zur Überprüfung des Internen Kontrollsystems sicherzustellen, werde wie bisher gefolgt.

16.4 Der RH erwiderte, dass er gerade wegen des Naheverhältnisses des Prokuristen zu einem privaten Unternehmen eine besonders genaue und nachvollziehbare Ermittlung des Bestpreises bzw. der Preisfixierung für geboten hält.

³³ Die Angaben bezogen sich in diesem Fall auf das letzte Geschäftsjahr 2013.

Schlussempfehlungen

17 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- BMF** (1) Bei Wertermittlungen für Liegenschaftstransaktionen wären ausschließlich die tatsächlichen Einflussgrößen im Sinne des Liegenschaftsbewertungsgesetzes einzubeziehen. Zudem wären allfällige Zu- und Abschläge nachvollziehbar darzustellen (Berechnung, Angabe der Grundlagen, Begründung der Annahmen). (TZ 6)
- BMLVS** (2) Hinsichtlich des Vertrags über die Sicherstellung der militärischen Nutzung und die Nutzungsabgeltung betreffend den Truppenübungsplatz Bruckneudorf wäre die jährlich zu leistende Pauschalentschädigung des BMLVS gegenüber der BVW GmbH im Hinblick auf die Bemessungsgrundlage (umfasste Flächen) zu evaluieren und gegebenenfalls wäre zu versuchen, eine neue Vereinbarung mit der BVW GmbH zu verhandeln. (TZ 4)
- BMLFUW** (3) Künftig wären Liegenschaftstransaktionen, die letztlich an Dritte erfolgen, selbst durchzuführen. (TZ 8)
- (4) Gemeinsam mit dem BMF und der BVW GmbH wäre im Hinblick auf künftige Liegenschaftsverkäufe zu klären, welche Transaktion (entweder Erstverkauf von der Republik Österreich an die BVW GmbH oder Weiterveräußerung von der BVW GmbH an Dritte) unter Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand fielen. Aufbauend darauf wäre künftig
- vor Liegenschaftsveräußerungen ohne Bietverfahren jedenfalls ein Verkehrswertgutachten von (einem) unabhängigen Sachverständigen für die Wertermittlung im Sinne der Mitteilung der Europäischen Kommission einzuholen, und
 - vor der Durchführung von abweichenden Verkaufsverfahren die Europäische Kommission zur Klärung der Sachlage hinsichtlich des Vorliegens einer möglichen Beihilfe gemäß Art. 108 AEUV in Form einer Notifikation zu unterrichten. (TZ 12)



Schlussempfehlungen

BMF BMLFUW BMLVS

Liegenschaftstransaktionen
Bund – Stadt Wien

BMLFUW und BMF

(5) Nachbesserungen wären ausschließlich unabhängig von Finanzierungsmodalitäten des Käufers abzuschließen. (TZ 13)

BMLVS und Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften GmbH

(6) Hinsichtlich des zwischen der BVW GmbH und dem BMLVS geschlossenen Vertrags über die Sicherstellung der militärischen Nutzung und die Nutzungsabgeltung betreffend den Truppenübungsplatz Bruckneudorf wäre gemeinsam mit dem BMLFUW ehestmöglich zu klären, welche Flächen vom Vertrag umfasst sind. (TZ 4)

Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften GmbH

(7) Bei Liegenschaftsverkäufen wäre die Durchführung eines hinreichend publizierten, allgemeinen und bedingungsfreien Bietverfahrens sicherzustellen, das im Sinne der Mitteilung der Europäischen Kommission (Amtsblatt 97/C 209/03128) über einen längeren Zeitraum (zwei Monate und mehr) mehrfach in der nationalen Presse, in Immobilienanzeigen oder sonstigen geeigneten Veröffentlichungen und durch Makler bekanntgemacht wird und so allen potenziellen Käufern zur Kenntnis kommen kann. (TZ 11)

(8) Um sich eine umwidmungsbedingte Wertsteigerung einer Liegenschaft zu sichern, wäre in Kaufverträge eine Nachbesserungsklausel oder eine (aufschiebende) Bedingung aufzunehmen, wenn sich der Wert einer Liegenschaft nach dem Kauf z.B. durch eine Änderung des Flächenwidmungsplans, des Bebauungsplans oder der angenommenen Nettotonutzflächen pro Nutzungsart erhöhen könnte. Dabei wäre auch auf die Übertragung der in Kaufverträgen bedungenen Nachbesserungsklauseln auf Rechtsnachfolger zu achten, um eine Teilung des Ertrags auch auf Rechtsnachfolger sicherzustellen, wenn sich im Nachhinein eine Wertsteigerung aufgrund einer Umwidmung oder besseren baulichen Ausnutzbarkeit ergibt. (TZ 14)

(9) Im Hinblick auf die historischen Buchwerte (teilweise 1997) und die dynamische Entwicklung des Liegenschaftsmarkts wären die stillen Reserven des Liegenschaftsbestands (Buchwert Ende 2013: rd. 76,07 Mio. EUR) abzuschätzen. Diese Information soll der Eigentümerin, der Republik Österreich, im Sinne der gebotenen Transparenz Aufschluss über den Wert ihrer Beteiligung geben. (TZ 15)

(10) Zukünftig wären laufend interne Revisionen zur Einhaltung des Internen Kontrollsystems der BVW GmbH sicherzustellen. (TZ 16)

Schlussempfehlungen

- Stadt Wien** (11) Im Hinblick auf das im Jänner 2009 der Wirtschaftsagentur Wien. Ein Fonds der Stadt Wien. gewährte Darlehen (22,50 Mio. EUR) wären Darlehen künftig an konkretere Bedingungen zu knüpfen (TZ 10)
- Wirtschaftsagentur Wien. Ein Fonds der Stadt Wien.** (12) Im Zusammenhang mit dem bei der Stadt Wien im Jänner 2009 aufgenommenen Darlehen (22,50 Mio. EUR) wäre ein offener Betrag von 306.119,63 EUR an die Stadt Wien zurückzuzahlen. (TZ 9)
- Stadt Wien und Wirtschaftsagentur Wien. Ein Fonds der Stadt Wien.** (13) Die Rückzahlungsbedingungen des von der Stadt Wien der Wirtschaftsagentur Wien. Ein Fonds der Stadt Wien. im Jänner 2009 gewährten Darlehens (22,50 Mio. EUR) wären zu präzisieren. Die Klarstellung sollte dahingehend erfolgen, dass der jeweilige Grundstückswert (und nicht die Grundstücksfläche) als Bemessungsgrundlage der Darlehensrückzahlung herangezogen wird. (TZ 10)



BMF BMLFUW BMLVS

ANHANG

ANHANG

**Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen betreffend das
Interne Kontrollsystem der BVW GmbH (durch eine externe
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Jahr 2012)**

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen betreffend das Interne Kontrollsystem der BVW GmbH (durch eine externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Jahr 2012)		
Unternehmensbereich	Empfehlung	Hintergrund
Investitionen	Einführung eines zusätzlichen Kontrollschritts durch die Geschäftsführung zur Vermeidung möglicher Malversationen	Durchführung der Zahlungsfreigabe und Verbuchung durch den Prokuristen und die Buchhalterin, die in einem persönlichen Naheverhältnis (verheiratet) standen
Finanzierung	Einführung eines zusätzlichen Kontrollschritts im Rahmen der Überweisungen	Überweisung und Verbuchung Finanztransaktionen durch die in einem persönlichen Naheverhältnis stehenden Prokuristen und Buchhalterin
Einkauf	Einholung von mindestens zwei Angeboten ab einem bestimmten Betrag unter Berücksichtigung von Ausnahmen	Bestellung von Waren und Dienstleistungen informell nach Bedarf und überwiegend durch den Geschäftsführer
	regelmäßige und systematische Evaluierung der vereinbarten Konditionen mit Marktteilnehmern für laufende Anschaffungen und Dienstleistungen bei Kleinbeträgen	im Regelfall zentrale Ausschreibung durch die Zentrale der BVW GmbH in Wieselburg (Firmensitz), in Ausnahmefällen durch die Betriebsstellenleitungen in den Niederlassungen
	Aufnahme von Bestimmungen über die Übernahme und Bestätigung von Lieferungen und Leistungen	teilweise informelle Überprüfung der Tätigkeitsnachweise der Dienstleister
	regelmäßige Kontrolle (auf Stichprobenbasis) der Buchungsbelege mit den übernommenen Lieferungen und Leistungen	Aufnahme und Kontierung der erworbenen Lieferungen und Leistungen in der Buchhaltung; Rechnungsprüfung durch den Geschäftsführer und teilweise durch den Prokuristen und die Betriebsstellenleitungen
Personal	Durchführung und Dokumentation von Detailstichproben durch die Geschäftsführung im Bereich Genehmigung, Verarbeitung und Dokumentation	Personalverrechnung seit 2009 zentral durch die Buchhalterin
	Plausibilisierung der Verbuchung durch die Geschäftsführung bzw. Überprüfung der Abrechnung durch einen Experten in regelmäßigen Abständen; lückenlose Protokollierung und Genehmigung von Stammdatenänderung durch die Geschäftsführung	Zuordnung der Lohn- und Gehaltsauszahlungen zu den entsprechenden Personalkonten durch die Buchhalterin, die gleichzeitig die Lohnverrechnung durchführte; Änderung von Stammdaten durch die Buchhalterin bzw. im elektronischen Datenverarbeitungssystem durch den Prokuristen

Quelle: BVW GmbH



BMF BMLFUW BMLVS

ANHANG
Entscheidungsträger

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Ing. Dr. Rudolf DORNHAUSER
(18. Juli 1997 bis 19. Oktober 2002)

Dr. Hans-Günter GRUBER
(19. Oktober 2002 bis 24. Jänner 2012)

[Dipl.-Ing. Dr. Reinhard MANG](#)
(seit 24. Jänner 2012)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Dipl.-Ing. Herbert KASSER
(18. Juli 1997 bis 14. März 2002)

[Dr. Hans LUKSCH](#)
(seit 14. März 2002)

Geschäftsführung

Dipl.-Ing. Josef DIETRICH
(18. Juli 1997 bis 1. August 1998)

Mag. Gerald SPULLER
(1. August 1998 bis 1. Mai 2006)

[Dr. Gerhard DRAXLER](#)
(seit 1. Mai 2006)



Bericht des Rechnungshofes

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	274
Abkürzungsverzeichnis _____	275

BMASK
BMF

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Finanzen

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA);
Follow-up-Überprüfung

Kurzfassung _____	278
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	283
Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen _____	283
Fachausbildung _____	286
Gemischte Teamprüfungen _____	287
Archiv – Austausch prüfungsrelevanter Informationen _____	293
Prüfungsdichte _____	295
Organisationsstrukturen der Finanzverwaltung für die GPLA _____	300
Internes Kontrollsystem _____	303
Schlussempfehlungen _____	306

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Aufteilung der gemischten Teamprüfungen nach dem Hauptprüfer auf die Regionen 2013 _____	291
Abbildung 2:	Gemischte Teamprüfungen bei Klein-, Mittel- und Großbetrieben 2013 _____	292
Tabelle 1:	Geprüfte Fälle, Prüfungsdichte 2010 bis 2013 _____	296
Abbildung 3:	GPLA-Prüfer in VBÄ (jeweils zum 31. Dezember) __	297
Tabelle 2:	Aufteilung der GPLA-Prüfer in der Finanzverwaltung _____	300

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGKK	Burgenländische Gebietskrankenkasse
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
BV	Betriebliche Veranlagung
bzw.	beziehungsweise
DB	Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds
DZ	Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag zum Familienlasten- ausgleichsfonds
EStG	Einkommensteuergesetz 1988
EUR	Euro
ff.	fortfolgende
FV	Finanzverwaltung
GPLA	Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben
Hauptverband/HVB	Hauptverband der österreichischen Sozialversiche- rungsträger
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
KGKK	Kärntner Gebietskrankenkasse
KommSt	Kommunalsteuer
KVT	Krankenversicherungsträger
L	Lohnsteuer
ME	Mehrergebnis
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

Abkürzungen



NÖGKK Nr.	Niederösterreichische Gebietskrankenkasse Nummer
OÖGKK	Oberösterreichische Gebietskrankenkasse
rd. RH	rund Rechnungshof
S. SV SV-Beiträge	Seite Sozialversicherung Sozialversicherungs-Beiträge
TGKK TZ	Tiroler Gebietskrankenkasse Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
v.a. VAEB VBÄ	vor allem Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau Vollbeschäftigungsäquivalente
WGKK	Wiener Gebietskrankenkasse
z.B.	zum Beispiel

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

**Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben
(GPLA); Follow-up-Überprüfung**

Die Krankenversicherungsträger, das BMF und der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger setzten den überwiegenden Teil der nachverfolgten Empfehlungen des RH aus dem Jahr 2012 zur Gemeinsamen Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA) zumindest teilweise um.

Der Aufbau einer einheitlichen und strukturierten gemeinsamen Aus- und Weiterbildungsschiene trug zur Vereinheitlichung der GPLA-Ausbildung bei und schuf die Basis für ein abgestimmtes Fachwissen. Demgegenüber unterblieb die Vereinfachung und Harmonisierung der für die Bemessung der Lohnabgaben und Sozialversicherungsbeiträge geltenden Rechtsvorschriften. Dadurch blieben weit über die GPLA hinausgehende, zusätzliche Synergieeffekte ungenützt.

Zudem waren die für die Kooperation der beteiligten Institutionen zentralen Empfehlungen hinsichtlich der Organisationsstrukturen der GPLA in der Finanzverwaltung sowie dem elektronischen Archiv – der Austauschplattform für prüfungsrelevante Informationen – noch nicht bzw. nur teilweise umgesetzt. Offen war auch noch die an die Finanzverwaltung hinsichtlich des Internen Kontrollsystems gerichtete Empfehlung, die Freigabe eigener Erledigungen der Teamexperten automatisationsunterstützt zu unterbinden.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung war es, die Umsetzung ausgewählter Empfehlungen des RH aus dem Vorbericht „Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)“ (Reihe Bund 2012/6) zu beurteilen. (TZ 1)

Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen

Die Krankenversicherungsträger (KVT), das BMF und der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) setzten die Empfehlung, die Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge zu harmonisieren, nicht um, weil trotz aller Bemühungen und Willenskundgebungen der beteiligten Akteure die politischen Entscheidungen und Umsetzungsmaßnahmen noch fehlten. (TZ 2)

Die zu vollziehenden Rechtsmaterien wurden immer komplexer; der damit verbundene Verwaltungsaufwand sowie das Kontrollrisiko erhöhten sich, jedoch sank die Anzahl der GPLA-Prüfer, wodurch die Aufrechterhaltung einer ausgewogenen Prüfungsdichte und der Präventivwirkung zur Sicherung der Abgaben und Sozialversicherungsbeiträge sowie der Beitragsgrundlagen und Versicherungszeiten der GPLA gefährdet ist. Der RH hatte in seinen Berichten bereits mehrfach auf den hohen Verwaltungsaufwand in Zusammenhang mit den immer komplexer werdenden Rechtsvorschriften und die Notwendigkeit einer strukturellen Reform durch Vereinfachung und Durchforstung des Steuersystems hingewiesen. (TZ 2)

Fachausbildung

Der Aufbau einer einheitlichen und strukturierten gemeinsamen Aus- und Weiterbildungsschiene durch die KVT, das BMF und den Hauptverband trug zur Vereinheitlichung der GPLA-Ausbildung bei und schuf in Umsetzung der Empfehlung des RH die Basis für ein abgestimmtes Fachwissen. (TZ 3)

Gemischte Teamprüfungen

Die KVT, das BMF und der Hauptverband setzten die Empfehlung des RH teilweise um, weil sie in den Zielvorgaben eine bestimmte Anzahl an gemischten Teamprüfungen vorsahen und die praxisbezogene Ausbildung in der jeweils anderen Prüforganisation nunmehr auch in der Funktionsausbildungsrichtlinie der Finanzverwaltung (FV) verbindlich festgehalten war. Allerdings waren die KVT, das BMF und der Hauptverband nicht in der Lage, valide Angaben über die Anzahl und den Zweck der durchgeführten gemischten Teamprüfungen zu machen; sie nahmen überdies keine Evaluierung des Nutzens der gemischten Teamprüfungen vor. Um eine Forcierung bestimmter, mit den gemischten Teamprüfungen verfolgter Zwecke – wie etwa die vom RH empfohlene Forcierung zwecks praxisbezogener Fortbildung – feststellen zu können, fehlte zudem in den Vorgaben eine explizite Anzahl der für bestimmte Zwecke durchzuführenden Teamprüfungen. (TZ 4)

Die KVT und das BMF setzten die Empfehlung des RH, gemischte Teamprüfungen bei komplexeren Fällen mit Entwicklung eines Systems zur Aufteilung der Ergebnisse zu forcieren, teilweise um, weil sie zwar Prüfungsstandards verfassten und in den Zielvorgaben für die GPLA ab 2013 eine Anzahl der durchzuführenden gemischten Teamprüfungen verbindlich festlegten. Eine Forcierung von gemischten Teamprüfungen bei Großbetrieben nahmen die KVT, das BMF und der Hauptverband jedoch – wie die Verteilung der gemischten Teamprüfungen nach Unternehmensgrößen zeigte – nicht vor. Die Komplexität der ausgewählten Fälle war ebenso wenig nachvollziehbar wie die genaue Grundlage der gemischten Teamprüfungen, weil eine elektronische Kennzeichnung nicht vorgesehen war und somit keine auswertbare Erfassung erfolgte. Das in den von den KVT und dem BMF erarbeiteten Prüfungsstandards festgelegte System der gleichzeitigen Vereinbarung von zwei gemischten Teamprüfungen mit wechselnden Hauptprüfern der KVT und der FV, um eine Ergebnisaufteilung zu erleichtern, war jedoch in der Praxis nicht in allen Regionen umgesetzt. (TZ 5)

Im Zusammenhang mit Prüffällen der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau fand keine gemischte Teamprüfung statt, obwohl der RH dies aufgrund deren Sonderzuständigkeit im Sinne des Vier-Augen-Prinzips ausdrücklich empfohlen hatte. (TZ 5)

Kurzfassung

Archiv – Austausch prüfungsrelevanter Informationen

Die KVT und das BMF setzten die Empfehlung des RH teilweise um, indem sie die Archivinhalte vereinheitlichten und diese somit hinsichtlich Qualität und Quantität übereinstimmten. (TZ 6)

Die Archive gewährleisteten jedoch weiterhin nicht den Zugang zu den gleichen Informationen für alle mit der GPLA befassten Personen. Damit erfüllte es nicht den Zweck einer Informationsplattform für alle prüfungsrelevanten Informationen. Zudem war der Austausch prüfungsrelevanter Informationen aufgrund uneinheitlicher, unstrukturierter und unvollständiger Archivierungen seitens der KVT weiterhin nur eingeschränkt möglich. (TZ 6)

Prüfungsdichte

Die KVT und das BMF setzten die Empfehlung des RH, eine ausgewogene Prüfungsdichte bspw. durch Vorgabe eines Mindestanteils je Betriebskategorie oder eines Schwerpunkts (z.B. Betriebskategorie, Branche) sicherzustellen, durch Vorgaben hinsichtlich der Anzahl der Prüffälle sowie eines Mindestanteils in einer Betriebskategorie zur Stärkung der Präventivwirkung der GPLA um. Trotz des Rückgangs der Anzahl der GPLA-Prüfer, der zusätzlichen Aufgabenfelder der GPLA, des Anstiegs der prüfungsrelevanten Fälle und nicht zuletzt der immer komplexer und umfangreicher werdenden Rechtsmaterien (siehe TZ 2) konnten die KVT und das BMF eine ausgewogene und annähernd gleichbleibende Prüfungsdichte aufrecht erhalten. (TZ 7)

Da keine umfassenden Evaluierungen hinsichtlich der Prüfungsdichte erfolgt waren, setzten die KVT und das BMF die Empfehlung des RH, die Vorgaben hinsichtlich der Prüfungsdichte laufend zu evaluieren und bei Bedarf anzupassen, nicht um. (TZ 8)

Organisationsstrukturen der Finanzverwaltung für die GPLA

Die Organisationsstrukturen in der Finanzverwaltung für die GPLA waren – entgegen der Empfehlung des RH, diese zu vereinheitlichen – österreichweit weiterhin unterschiedlich. (TZ 9)

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung

Durch die Zusammenfassung der GPLA-Prüfer an zwei Finanzämtern in der Region Wien unter fachkundiger Leitung setzte das BMF die Empfehlung des RH teilweise – jedoch nicht in allen Regionen – um. (TZ 10)

Durch die Verringerung der GPLA-Standorte in der Region Wien setzte das BMF die Empfehlung des RH, die GPLA-Standorte bis hin zu einer Konzentration der Aufgaben der GPLA bei den sieben Finanzämtern mit erweitertem Aufgabenkreis zu konzentrieren, teilweise um; eine Verringerung in den anderen Regionen und die Konzentration der Aufgaben etwa auf die sieben Finanzämter mit erweitertem Aufgabenkreis unterblieb allerdings. (TZ 11)

Internes Kontrollsystem

Die KVT setzten die Empfehlung, die Entwicklung von entsprechenden IKS-Konzepten voranzutreiben und das Vier-Augen-Prinzip im Bereich der GPLA umzusetzen, durch die Entwicklung von Mindeststandards und die Durchführung von Stichproben- bzw. Formalkontrollen in unterschiedlicher Ausprägung in der Praxis um. (TZ 12)

Da das BMF die technische Möglichkeit zur Vergabe einer ständigen IT-Vertreterrolle nicht beseitigte, setzte es die Empfehlung des RH, die Freigabe eigener Erledigungen der Teamexperten automatisationsunterstützt zu unterbinden, nicht um. (TZ 13)

Kenndaten zur Gemeinsamen Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)					
Rechtsgrundlagen	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010, BGBl. I Nr. 9/2010 i.d.g.F. Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F. Bundesabgabenordnung, BGBl. Nr. 194/1961 i.d.g.F. Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400/1988 i.d.g.F. Eisenbahngesetz 1957, BGBl. Nr. 60/1957 i.d.g.F. Finanzstrafgesetz, BGBl. Nr. 129/1958 i.d.g.F. Kommunalsteuergesetz 1993, BGBl. Nr. 819/1993 i.d.g.F. Bundesgesetz, mit dem das Einkommensteuergesetz 1988, das Umsatzsteuergesetz 1994, das Kommunalsteuergesetz 1993, das Neugründungsförderungsgesetz, das Normverbrauchsabgabengesetz, das Tabaksteuergesetz 1995, das Tabakmonopolgesetz 1996, die Bundesabgabenordnung, das Bundesgesetz zur Durchführung der EG-Beitreibungsrichtlinie (EG-Vollstreckungshilfeamtshilfegesetz – EG-VAHG), das Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz und das Kraftfahrzeuggesetz 1967 geändert werden (2. Abgabenänderungsgesetz 2002), BGBl. I Nr. 132/2002 (vom 13. August 2002): Mit Wirksamkeit 1. Jänner 2003 führte dieses Gesetz die Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben ein.				
Einnahmen aus lohnabhängigen Abgaben	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2010/2013
	in Mrd. EUR				in %
Lohnsteuer (L)	20,434	21,784	23,392	24,597 ¹	20
Dienstgeberbeitrag und Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag (DB und DZ)	5,037	5,267	5,461	5,630 ¹	12
Kommunalsteuer (KommSt)	2,402	2,533	2,650	2,692 ¹	12
Sozialversicherungsbeiträge und Umlagen (SV-Beiträge)	32,512	33,967	35,352	36,684	13
Gesamt	60,385	63,551	66,855	69,603	15
	in Mio. EUR				in %
Mehrergebnis (ME) der GPLA	436,55	440,09	369,46	400,47	- 8
<i>davon</i>					
<i>SV-Beiträge</i>	238,10	248,35	214,25	229,83	- 3
<i>L/DB/DZ/KommSt</i>	198,45	191,74	155,21	170,64	- 14
	Anzahl				in %
Anzahl der geprüften Fälle	25.486	24.340	25.961	25.497	0
<i>davon</i>					
<i>durch KVT-Prüfer</i>	14.819	13.477	13.903	13.903	- 6
<i>durch FV-Prüfer</i>	10.667	10.863	12.058	11.594	9
	Anzahl (in VBÄ)				in %
GPLA-Prüfer ²	482,4	467,6	472,6	470,2	- 3
<i>davon</i>					
<i>KVT</i>	239,8	229,2	235,5	239,5	0
<i>FV</i>	242,6	238,4	237,1	230,7	- 5

¹ 2013 vorläufige Zahlen

² ohne Auszubildende

Quellen: Bundesrechnungsabschluss, Statistik Austria BMF; Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger



BMASK BMF

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte im Mai und Juni 2014 die Umsetzung von strategisch relevanten Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung der Gemeinsamen Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA) abgegeben hatte. Die Prüfung des RH fand bei der Finanzverwaltung (FV) im BMF sowie bei ausgewählten Finanzämtern (Freistadt Rohrbach Urfahr; Kufstein Schwaz; Wien 1/23) und bei ausgewählten Krankenversicherungsträgern (KVT – OÖGKK, TGKK und WGKK) statt. Weitere Erhebungen führte der RH im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband). Zudem beantworteten alle zehn KVT, die eine GPLA durchführen, und der Hauptverband einen an sie gerichteten Fragebogen einheitlich und abgestimmt.

Der in der Reihe Bund 2012/6 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis des Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2013/13 veröffentlicht.

(2) Zu dem im September 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die überprüften Stellen zwischen Oktober und Dezember 2014 Stellung. Die KVT und der Hauptverband nahmen in einem gemeinsamen Schreiben lediglich zur TZ 2 Stellung und verzichteten darüber hinaus auf eine umfassende Stellungnahme bzw. verwiesen auf die ausführliche Fragenbeantwortung im Rahmen des Prüfungsprozesses. Das Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr sowie das Finanzamt Kufstein Schwaz verzichteten auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an das BMF im Jänner 2015.

Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen

2.1 (1) Der RH hatte den KVT, dem BMF und dem Hauptverband in seinem Vorbericht (TZ 43) empfohlen, die Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge zu harmonisieren, um ein erhebliches Einsparungspotenzial aufgrund der damit verbundenen Synergieeffekte zu erzielen. Zu diesem Zweck wären die bereits vorliegenden Reformvorschläge so rasch wie möglich zu evaluieren und aktualisieren, Vorschläge für einfachere Rechtsvorschriften auszuarbeiten und für politische Entscheidungsprozesse aufzubereiten.

Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen

Besonderes Augenmerk wäre dabei auf die zahlreichen und voneinander abweichenden Befreiungstatbestände zu legen.

(2) Die KVT und der Hauptverband hatten im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen auf politischer Ebene abzustimmen sei und es eines parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses bedürfe.

Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass es nach wie vor ausdrücklich eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen befürworte. Aufgrund der ressortübergreifenden Zuständigkeiten, der Vielzahl der betroffenen Stellen sowie der Komplexität vieler damit zusammenhängender Detailprobleme wäre die Umsetzung jedoch äußerst schwierig und müsse daher als langfristiges Projekt angesehen werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im aktuellen Regierungsprogramm eine Vereinfachung der Lohnverrechnung mit einer Reduktion der Beitragsgruppen und eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen unter Einsetzung einer Arbeitsgruppe vorgesehen waren.¹ Bis zum Zeitpunkt der Gebarungüberprüfung war jedoch noch keine Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Sozialversicherung bzw. des BMASK eingesetzt.

Die Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge unterblieb jedoch weiterhin, weil diese auf politischer Ebene noch nicht abgestimmt war und demnach eine parlamentarische Behandlung noch nicht stattfand.

Entgegen dem Ziel der Vereinfachung und Harmonisierung der für die Bemessung der Lohnabgaben und Sozialversicherungsbeiträge geltenden Rechtsvorschriften nahm deren Komplexität weiter zu. So stieg die Anzahl der Beitragsgruppen von 104 im Jahr 1989 über 361 im Jahr 2009 auf nunmehr rd. 500², die Ziffern der Übergangsvorschriften des § 124b EStG 1988 von 167 im Jahr 2009 auf aktuell 259.³

Der RH hatte bereits mehrmals – zuletzt in seinen Berichten zur „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“ (Reihe Bund 2013/3) sowie „Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung“ (Reihe Bund 2013/6) – auf den hohen Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit den immer komplexer werdenden Rechtsvorschriften und die

¹ Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018, S. 104

² Stand 1. Juli 2014

³ Stand 15. März 2014



Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen

BMASK BMF

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung

Notwendigkeit einer strukturellen Reform durch Vereinfachung und Durchforstung des Steuersystems hingewiesen.

- 2.2** Die KVT, das BMF und der Hauptverband setzten die Empfehlung nicht um, weil die Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge noch nicht harmonisiert waren. Trotz aller Bemühungen und Willenskundgebungen der beteiligten Akteure fehlten die politischen Entscheidungen und Umsetzungsmaßnahmen noch.

Die Umsetzung dieser Empfehlung erachtete der RH umso vordringlicher, als einerseits die zu vollziehenden Rechtsmaterien neuerlich komplexer wurden und sich der damit verbundene Verwaltungsaufwand sowie das Kontrollrisiko erhöhten, andererseits jedoch die Anzahl der GPLA-Prüfer sank (siehe TZ 7). Dadurch ist die Aufrechterhaltung einer ausgewogenen Prüfungsdichte in der GPLA und der Präventivwirkung zur Sicherung der Abgaben und Sozialversicherungsbeiträge sowie der Beitragsgrundlagen und Versicherungszeiten der GPLA gefährdet.

Der RH bekräftigte deshalb seine Empfehlung, die Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge zu harmonisieren, um ein erhebliches Einsparungspotenzial aufgrund der damit verbundenen Synergieeffekte zu erzielen. Dazu wären die bereits vorliegenden Vorschläge unter Einbindung der Sozialversicherungsträger und weiterer Experten zielgerichtet zu behandeln.

- 2.3** (1) *Die KVT und der Hauptverband wiesen darauf hin, dass zum Thema „Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen“ im Rahmen der derzeit stattfindenden Diskussion um die Steuerreform eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei, um Vorschläge für eine Harmonisierung der Beitrags- und Bemessungsgrundlagen im Sozialversicherungs- und Steuerrecht zu erarbeiten.*

(2) *Laut Stellungnahme des BMF sei die Harmonisierung von Steuern und Sozialversicherung (beispielsweise der Bemessungsgrundlagen) im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018 vorgesehen. Zum Zweck der Aufarbeitung dieses Themas sei eine eigene Untergruppe der Steuerreformkommission eingerichtet.*

(3) *Nach Ansicht des Finanzamtes Wien 1/23 sei die Harmonisierung ein legislatives Problem, das vom politischen Willen der Beteiligten abhängig sei. Seitens der Prüfer werde eine Harmonisierung begrüßt.*

Fachausbildung

3.1 (1) Der RH hatte den KVT, dem BMF und dem Hauptverband in seinem Vorbericht (TZ 35) empfohlen, den GPLA-Prüfern eine abgestimmte Fachausbildung durch die Schaffung einer gemeinsamen, von beiden Institutionen eingerichteten Schulungskoooperation anzubieten, an deren Ende jeder Teilnehmer über den gleichen Kenntnisstand verfügen soll und bei der die unterschiedlichen Inhalte der Grundausbildung ausgeglichen werden.

(2) Die KVT und der Hauptverband hatten im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass eine gemeinsame Arbeitsgruppe einen einheitlichen und strukturierten Aus- und Weiterbildungsplan erstellt habe. Die Schulungsprogramme seien für 2013 und 2014 vorhanden und die Fortführung in den Folgejahren sei sichergestellt.

Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die Richtlinie Funktionsausbildung 2013 um die Funktionsausbildung GPLA ergänzt worden sei. Der Ablauf der Funktionsausbildung folge demnach einem Lerndesign, welches theoretische Module mit einem praktischen Ausbildungsteil sowie Ergebnissicherungen und einem Wissensnachweis im Rahmen einer fächerübergreifenden Übung kombiniere. Die theoretische Ausbildung fände sowohl in der Bundesfinanzakademie als auch in der HVB-Akademie statt. Der Arbeitskreis „GPLA-Aus- und Weiterbildung“ habe ab 2011 gemeinsam mit der HVB-Akademie an einer weiteren Vereinheitlichung der GPLA-Ausbildung gearbeitet; acht neue sozialversicherungsspezifische Kursangebote wären für neue GPLA-Prüfer auf Seiten der FV gestaltet bzw. für Prüfer der FV geöffnet worden.

Laut Mitteilung der KVT, des BMF und des Hauptverbandes seien mit Herbst 2012 die ersten Kursangebote abgehalten worden, für GPLA-Prüfer der KVT sei ein Steuergrundkurs konzipiert worden, der erstmals 2013 stattfinden sollte.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die KVT, das BMF und der Hauptverband ein neues gemeinsames, einheitliches und strukturiertes Aus- und Weiterbildungskonzept erarbeitet hatten. Die Grundausbildung der GPLA-Prüfer fand seither nach einem einheitlichen Ausbildungsplan in Form von 30 Grundlagen-, Fach- und Spezialmodulen mit insgesamt fast 600 Unterrichtseinheiten statt.⁴ Für die Weiterbildung der GPLA-Prüfer waren insgesamt zehn Module vorgesehen. Die Aus- und Weiterbildungsmodule waren auf die Bundesfinanzakademie der FV und die Akademie des Hauptverbandes aufgeteilt. Dies trug zur Ver-

⁴ Das BMF arbeitete diese in seine Funktionsausbildungsrichtlinie (BMF-3300000/0070-I/6/2011 i.d.F. BMF-3300000/0044-I/6/2013 vom 22. Mai 2013) für die GPLA-Prüfer der FV ein.

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung

einheitlichung der GPLA-Ausbildung bei und schuf die Basis für ein abgestimmtes Fachwissen unter Berücksichtigung der institutseinschlägigen Grundausbildung.

- 3.2** Die KVT, das BMF und der Hauptverband setzten die Empfehlung des RH um, weil sie durch den Aufbau einer einheitlichen und strukturierten gemeinsamen Aus- und Weiterbildungsschiene unter Umsetzung des Aus- und Weiterbildungskonzepts eine Vereinheitlichung der GPLA-Fachausbildung erzielten und damit die Basis für ein abgestimmtes Fachwissen aller GPLA-Prüfer schufen.

Gemischte Teamprüfungen

- 4.1** (1) Der RH hatte den KVT, dem BMF und dem Hauptverband in seinem Vorbericht (TZ 36) empfohlen, als Folge der unterschiedlichen Aufteilung der Mehrergebnisse gemischte Teamprüfungen zwecks praxisbezogener Fortbildung der GPLA-Prüfer bundesweit durchzuführen sowie den Nutzen daraus zu evaluieren.

(2) Die KVT und der Hauptverband hatten im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass eine Entscheidung des Prüfungsbeirates⁵ vorläge und in der Balanced Scorecard für die GPLA für 2013 gemischte Teamprüfungen pro Region festgelegt worden seien.

Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass zehn gemischte Teamprüfungen pro Region erstmals im Jahr 2013 in den Zielvereinbarungen verankert wären. Eine Evaluierung dieser Teamprüfungen sei im Hinblick auf die praxisbezogene Fortbildung der GPLA-Prüfer für 2014 im Zuge eines Querschnittaudits geplant.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest, dass in den Zielvorgaben für alle GPLA-Prüfer ab 2013 zehn gemischte Teamprüfungen pro Region – und damit bundesweit 50 – vorgesehen waren. Vorgaben, zu welchen Zwecken diese Prüfungen als gemischte Teamprüfungen durchzuführen waren – wie etwa die praxisbezogene Fortbildung oder die Komplexität bzw. Größe des geprüften Unternehmens – fehlten. Dies wäre jedoch erforderlich, um Auswertungen über die Zielerreichung von gemischten Teamprüfungen durchführen zu können. So steht bei

⁵ Dem gemäß § 86 Abs. 4 EStG 1988 beim BMF eingerichteten Prüfungsbeirat gehörten Vertreter der Bundesfinanzverwaltung, des BMASK, des Hauptverbandes, des Österreichischen Gemeindebundes sowie des Österreichischen Städtebundes an. Durch diese Zusammensetzung sollten die Interessen der von der GPLA betroffenen Institutionen gewahrt werden. Dem Prüfungsbeirat oblag die strategische Steuerung sowie die Festlegung der GPLA-Ziele. So legte der Prüfungsbeirat bspw. jährlich im Rahmen einer Balanced Scorecard die Zielwerte für die GPLA und die damit verbundenen Messgrößen und Maßnahmen fest, er diente zum Informationsaustausch und zur Kooperation der beteiligten Institutionen.

Gemischte Teamprüfungen

einer gemischten Teamprüfung zur praxisbezogenen Fortbildung der Know-how-Transfer im Vordergrund und das langfristige Ziel wäre, die im Vorbericht (TZ 36) aufgezeigte unterschiedliche Verteilung des Mehrergebnisses zu verringern.

Die Anzahl der tatsächlich durchgeführten gemischten Teamprüfungen war aufgrund fehlender elektronischer Kennzeichnung für Controlling-Zwecke nicht erfasst; insoweit war ein automatisationsunterstützter Vergleich mit den Vorgaben nicht möglich. Die Anzahl (55 gemischte Teamprüfungen im Jahr 2013 – siehe TZ 5) musste von den KVT und dem BMF vielmehr gesondert erhoben werden. Weiters fehlte die Angabe darüber, weshalb die Auswahl erfolgte – z.B. praxisbezogene Fortbildung, Komplexität, Betriebsgröße (siehe auch TZ 5).

Weiters fanden im Rahmen der praxisbezogenen Ausbildung gemischte Teamprüfungen mit versierten GPLA-Prüfern statt. Weder die KVT noch das BMF erfassten bzw. bewerteten diese jedoch als gemischte Teamprüfungen.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatte das BMF das angekündigte Querschnittsaudit für die Evaluierung der Teamprüfungen noch nicht durchgeführt. Da auch die KVT keine Evaluierung zu den gemischten Teamprüfungen vorgenommen hatten, lag eine Nutzenanalyse bisher noch nicht vor.

- 4.2** Die KVT, das BMF und der Hauptverband setzten die Empfehlung des RH teilweise um, weil sie in den Zielvorgaben eine bestimmte Anzahl an gemischten Teamprüfungen vorsahen und die praxisbezogene Ausbildung in der jeweils anderen Prüforganisation nunmehr auch in der Funktionsausbildungsrichtlinie der FV verbindlich festgehalten war. Allerdings waren die KVT, das BMF und der Hauptverband nicht in der Lage, valide Angaben über die Anzahl und den Zweck der durchgeführten gemischten Teamprüfungen zu machen; sie nahmen überdies keine Evaluierung des Nutzens der gemischten Teamprüfungen vor. Um eine Forcierung bestimmter mit den gemischten Teamprüfungen verfolgter Zwecke – wie etwa die vom RH empfohlene Forcierung zwecks praxisbezogener Fortbildung – feststellen zu können, fehlte zudem in den Vorgaben eine explizite Anzahl der für bestimmte Zwecke durchzuführenden gemischten Teamprüfungen.

Der RH empfahl den KVT, dem BMF und dem Hauptverband daher neuerlich, eine Evaluierung des Nutzens der gemischten Teamprüfungen – bspw. in Form des vom BMF angekündigten Querschnittsaudits – zeitnah durchzuführen. Voraussetzung dafür wäre, die Auswahl der Prüffälle für gemischte Teamprüfungen transparent und elektronisch

auswertbar vorzunehmen. Ergänzend dazu wären die Vorgaben hinsichtlich durchzuführender Teamprüfungen insofern zu schärfen, als sie jedenfalls hinsichtlich ihres Zwecks in allen Fällen zu spezifizieren wären. Die Umsetzung dieser Vorgaben wäre statistisch zu erfassen und auswertbar zu machen. Erst damit wäre es möglich, die Erreichung der mit den gemischten Teamprüfungen verfolgten Ziele – bspw. die Forcierung der praxisbezogenen Teamprüfungen im Sinne des Know-how-Transfers und einer damit verbundenen langfristigen Verringerung der unterschiedlichen Verteilung des Mehrergebnisses – zu überprüfen.

- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien die angekündigten Audits in Form eines gemeinsamen Audits (das Auditteam bestand aus Vertretern der KVT und der FV) im Oktober 2014 bei ausgewählten Finanzämtern und einem Krankenversicherungsträger durchgeführt worden. Die aus dem Audit resultierenden Empfehlungen würden im Auditbericht beschrieben und in die künftige strategische Planung einfließen.*

Das BMF habe die Empfehlung aufgenommen, die Auswahl der Prüffälle für gemischte Teamprüfungen transparent und elektronisch auswertbar vorzunehmen; dies könne jedoch nur nach Maßgabe der vorhandenen personellen und budgetären Ressourcen erfolgen.

Laut BMF seien die Vorgaben hinsichtlich der durchzuführenden Teamprüfungen in den Zielvereinbarungen für das Jahr 2014 kommuniziert worden. Eine statistische Erfassung bzw. Auswertung in Bezug auf die Umsetzung der Vorgaben könne nur nach Maßgabe der vorhandenen personellen und budgetären Ressourcen erfolgen.

- 4.4** Der RH wies darauf hin, dass in den Zielvorgaben für 2014 zwar eine bestimmte Anzahl durchzuführender Teamprüfungen enthalten war; eine Spezifizierung hinsichtlich ihres Zwecks fehlte jedoch. Um die Erreichung der mit einer Teamprüfung verfolgten Ziele überprüfen zu können, bekräftigte der RH seine Empfehlung einer näheren Spezifizierung der Zwecke der gemischten Teamprüfungen sowie einer statistischen Erfassung und Auswertbarkeit.

- 5.1** (1) Der RH hatte den KVT und dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 17) empfohlen, gemischte Teamprüfungen v.a. bei Großbetrieben, bei Vorliegen komplexer Sachverhalte sowie in Zusammenhang mit Prüffällen der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) zu forcieren. Dazu wären die Voraussetzungen für Teamprüfungen jeglicher Art verbindlich festzulegen und ein von beiden Seiten anerkanntes System der Ergebnisaufteilung von gemischten Teamprüfungen zu entwickeln.

Gemischte Teamprüfungen

(2) Die KVT hatten im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass eine Entscheidung des Beirates vorläge und in der Balanced Scorecard für die GPLA für 2013 gemischte Teamprüfungen pro Region festgelegt worden seien.

Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass bereits gemischte Teamprüfungen bei komplexen Sachverhalten durchgeführt würden und diesbezügliche Standards definiert seien, so dass aus Sicht des BMF kein Handlungsbedarf gegeben sei.

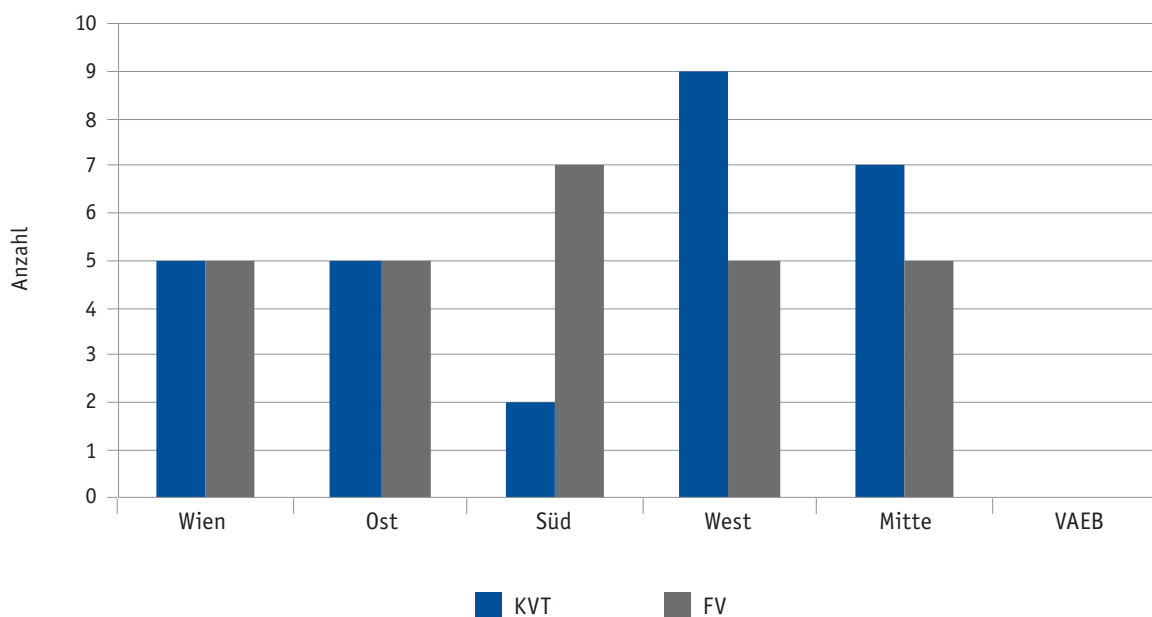
(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die KVT und das BMF Prüfungsstandards für gemischte Teamprüfungen verfasst hatten, welche u.a. die Betriebsgröße und komplexe Sachverhalte als Kriterien sowie einen Lösungsvorschlag für ein von beiden Seiten anerkanntes System der Aufteilung des Mehrergebnisses enthielten. Diese sahen auch die Notwendigkeit der technischen Kennzeichnung einer Teamprüfung für spätere Auswertungsmöglichkeiten vor.

In den Zielvorgaben für die GPLA ab 2013 waren jeweils zehn gemischte Teamprüfungen pro Region – und damit 50 derartige Prüfungen pro Jahr österreichweit – als Zielgröße festgeschrieben. Die regionale Aufteilung ergab bspw. in einem vom RH überprüften Finanzamt⁶ ein Leistungsziel von einem gemischten Teamprüfungsfall pro Jahr. Demgegenüber sahen die Prüfungsstandards nach Möglichkeit die gleichzeitige Vereinbarung von zwei gemischten Teamprüfungen mit wechselnden Hauptprüfern der KVT und der FV vor, um eine Ergebnisaufteilung zu erleichtern.

Tatsächlich führten die KVT und die FV 2013 55 gemischte Teamprüfungen durch, wobei für die Ermittlung der Anzahl eine gesonderte Erhebung durch die KVT und die FV nötig war, weil gemischte Teamprüfungen nicht als solche elektronisch gekennzeichnet waren (siehe TZ 4). Die Aufteilung der im Jahr 2013 durchgeführten gemischten Teamprüfungen nach Hauptprüfer der KVT und der FV in den Regionen stellte sich demnach wie folgt dar:

⁶ Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr

Abbildung 1: Aufteilung der gemischten Teamprüfungen nach dem Hauptprüfer auf die Regionen 2013



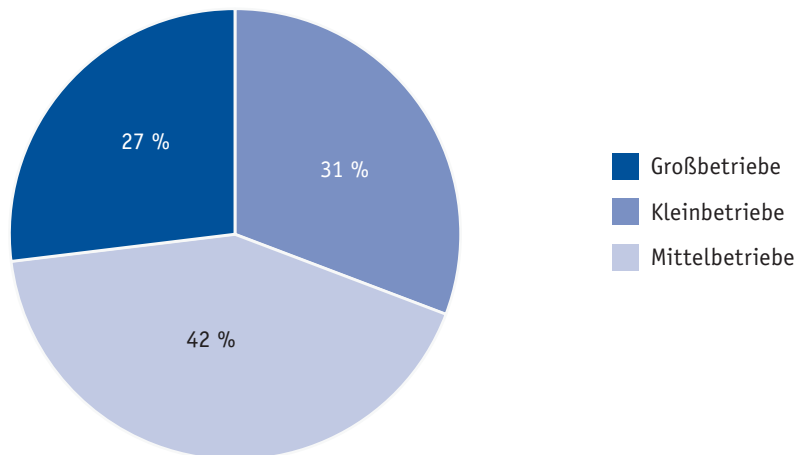
Quellen: BMF, Hauptverband

Die Aufteilung der gemischten Teamprüfungen zwischen den KVT und der FV war überwiegend unausgewogen. Lediglich in der Region Wien hielten die WGKK und die FV die Zielvorgaben insoweit ein, als diese sowohl die Gesamtanzahl als auch die vorgesehene Aufteilung der gemischten Teamprüfungen zwischen der WGKK und der FV erreichten. In den vier anderen Regionen war die Teilnahme an gemischten Teamprüfungen unterschiedlich ausgeprägt. In der Region Ost führte seitens der KVT nur die NÖGKK gemischte Teamprüfungen durch. Dadurch war zwar in der Region Ost ein insgesamt ausgewogenes Verhältnis gegeben – eine Beteiligung der BGKK unterblieb allerdings. Die KGKK stellte 2013 bei keiner gemischten Teamprüfung den Hauptprüfer. Die VAEB beteiligte sich weiterhin nicht an gemischten Teamprüfungen.

Obwohl die Prüfungsstandards u.a. die Betriebsgröße als Kriterium für eine gemischte Teamprüfung vorsahen, stellte sich die Auswahl im Jahr 2013 wie folgt dar:

Gemischte Teamprüfungen

Abbildung 2: Gemischte Teamprüfungen bei Klein-, Mittel- und Großbetrieben 2013



Quelle: RH

Die 2013 durchgeführten gemischten Teamprüfungen fanden somit zum überwiegenden Teil bei Klein- und Mittelbetrieben statt.

5.2 Die KVT und das BMF setzten die Empfehlung des RH teilweise um, weil sie zwar Prüfungsstandards verfassten und in den Zielvorgaben für die GPLA ab 2013 eine Anzahl der gemischten Teamprüfungen verbindlich festlegten. Eine Forcierung von gemischten Teamprüfungen bei Großbetrieben nahmen die KVT und das BMF jedoch nicht vor. Die Komplexität der ausgewählten Fälle war ebenso wenig nachvollziehbar, wie die genaue Grundlage der gemischten Teamprüfungen, weil eine elektronische Kennzeichnung nicht vorgesehen war und somit keine auswertbare Erfassung erfolgte. Das in den von den KVT und dem BMF erarbeiteten Prüfungsstandards festgelegte System der gleichzeitigen Vereinbarung von zwei gemischten Teamprüfungen mit wechselnden Hauptprüfern der KVT und der FV, um eine Ergebnisaufteilung zu erleichtern, war jedoch in der Praxis nicht in allen Regionen umgesetzt. Daraus folgte, dass die Prüfungsstandards noch nicht ausreichend kommuniziert und umgesetzt waren.

Im Zusammenhang mit Prüffällen der VAEB fand keine gemischte Teamprüfung statt, obwohl der RH dies aufgrund deren Sonderzuständigkeit im Sinn des Vier-Augen-Prinzips ausdrücklich empfohlen hatte.

Der RH empfahl daher weiterhin, gemischte Teamprüfungen v.a. bei Großbetrieben, bei Vorliegen komplexer Sachverhalte sowie im Zusammenhang mit Prüffällen der VAEB durch klare verbindliche Vorgaben zu forcieren. Durch die im Prüfungsstandard vorgesehene Aufteilung der gemischten Teamprüfungen wäre das im Prüfungsstandard vorgesehene ausgewogene System der Ergebnisaufteilung zu gewährleisten. Die KVT und die FV sollten für eine verbindliche Umsetzung der Prüfungsstandards sorgen.

5.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMF werde der Empfehlung des RH durch Aufnahme der Prüfungsstandards in das Organisationshandbuch der FV bzw. in die GPLA-Richtlinien der KVT sowie die mengenmäßige Festlegung einer Mindestanzahl in den Zielvereinbarungen Rechnung getragen. Durch die Einhaltung der Prüfungsstandards könne ein ausgewogenes System der Ergebnisaufteilung gewährleistet werden.*

(2) Nach Ansicht des Finanzamtes Wien 1/23 würden Teamprüfungen bei größeren und/oder komplexeren Fällen zu Synergieeffekten führen.

Archiv – Austausch prüfungsrelevanter Informationen

6.1 (1) Der RH hatte den KVT und dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 24) empfohlen, im Sinne der gemeinsamen Prüfung sowie der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit ein einziges gemeinsames Archiv zu verwenden. Dieses sollte strukturiert und anwenderfreundlich sein und allen mit der GPLA befassten Personen den Zugang zu den gleichen Informationen ermöglichen sowie als Informationsplattform für den Austausch prüfungsrelevanter Informationen dienen.

(2) Die KVT hatten im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass ein gemeinsames Archiv vorhanden sei. Bezüglich der Zugriffe auf prüfungsrelevante Daten außerhalb der GPLA (sogenannte „Kann-Daten“ – bspw. Arbeitsgerichtsurteile) würden eine Umsetzung mit dem Ziel, einen Zugang für alle Prüfer zu schaffen, sowie die Notwendigkeit der Datenhaltung auf SV-Seite geprüft.

Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass für die Prüfer die derzeitige Archivlösung ohne Nachteil wäre, weil sichergestellt würde, dass alle Prüfer wechselseitig die Daten der Prüffälle einsehen könnten. Aus Sicht des BMF bestehe daher kein Handlungsbedarf.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hielten das BMF und die KVT an der getrennten technischen Lösung fest, weil keine der beiden Institutionen für andere Zwecke außerhalb der GPLA auf ihr technisches Archiv verzichten wollte.

Archiv – Austausch prüfungsrelevanter Informationen

Beim GPLA-Archiv handelte es sich zwar technisch um zwei Archive (KVT und FV), die aber eine logische Einheit darstellten. Diese war dadurch gewährleistet, dass die Archivdaten wechselseitig synchronisiert wurden. Diese tägliche Synchronisierung der Falldaten gewährleistete eine vollständige und übereinstimmende Darstellung der archivierten Prüfungsunterlagen der Falldaten in beiden Archiven.

Die Archivierung der Prüfungsunterlagen erfolgte jedoch nicht durchgehend strukturiert, weil die KVT keine vollständige Archivierung der Falldaten vornahm und vielfach die Prüfungsunterlagen in einer Datei zusammenfasste.

Die Ablage der Unterlagen im Archiv war insofern unvollständig, weil weiterhin nicht alle prüfungsrelevanten Daten und damit wesentliche Informationen für eine nachfolgende Prüfung zur Verfügung standen. So waren in den KVT vorhandene prüfungsrelevante Informationen wie die sogenannten „Kann-Daten“ der KVT (z.B. Arbeitsgerichtsurteile) für die Prüfer der FV ebenso wenig elektronisch abrufbar wie für die Prüfung erforderliche Daten der FV (bspw. Kontrollmitteilungen) für Prüfer der KVT.

- 6.2** Die KVT und das BMF setzten die Empfehlung des RH teilweise um, indem sie die Archivinhalte vereinheitlichten und diese somit hinsichtlich Qualität und Quantität übereinstimmten.

Die Archive gewährleisteten aufgrund unterschiedlicher Programmierungen bei den KVT im Bereich der „Kann-Daten“ und der fehlenden technischen Umsetzung im Bereich der FV weiterhin nicht den Zugang zu den gleichen Informationen für alle mit der GPLA befassten Personen. Damit erfüllte es nicht den Zweck einer Informationsplattform für alle prüfungsrelevanten Informationen.

Der Austausch prüfungsrelevanter Informationen war aufgrund uneinheitlicher, unstrukturierter und unvollständiger Archivierungen seitens der KVT weiterhin nur eingeschränkt möglich.

Der RH hielt daher seine an die KVT gerichtete Empfehlung aufrecht, für eine einheitliche Struktur innerhalb der Archivlandschaft zu sorgen und eine vollständige und strukturierte Archivierung zu gewährleisten.

Der RH empfahl den KVT und dem BMF neuerlich, allen mit der GPLA befassten Personen den Zugang zu den gleichen Informationen zu gewährleisten. Das Archiv sollte als Informationsplattform für den Austausch aller prüfungsrelevanten Informationen dienen.



Archiv – Austausch prüfungsrelevanter Informationen

BMASK BMF

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung

6.3 (1) Nach Ansicht des BMF stünden alle prüfungsrelevanten Daten (Muss- und Kann-Daten) den Prüfern beider Prüforganisationen im Prüfverwaltungsprogramm der FV zur Verfügung. Der Austausch aller prüfungsrelevanten Informationen sei durch die zeitnahe und lückenlose Archivierung gewährleistet. Darüber hinaus sei im Bereich E-Finanz eine Anwendung „Sonstige Anbringen“ neu geschaffen worden, mit der bspw. einlangendes Kontrollmaterial abgelegt und im Rahmen der Bereitstellung von Daten für eine GPLA-Prüfung bezogen werden könne. Das BMF könne aufgrund der knappen IT-Ressourcen keinen Umsetzungszeitpunkt nennen.

(2) Das Finanzamt Wien 1/23 würde eine beiderseitige Zurverfügungstellung und Archivierung aller prüfungsrelevanten Daten begrüßen.

6.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass zur Zeit der Follow-up-Überprüfung die Ablage der Unterlagen im Archiv insofern unvollständig war, weil weiterhin nicht alle prüfungsrelevanten Daten und damit wesentliche Informationen für eine nachfolgende Prüfung zur Verfügung standen. So gewährleisteten die Archive vor allem im Bereich der „Kann-Daten“ nicht den Zugang zu den gleichen Informationen für alle mit der GPLA befassten Personen. Damit fehlte eine einheitliche Datenbasis für alle GPLA-Prüfungen. Damit erfüllte es nicht den Zweck einer Informationsplattform für alle prüfungsrelevanten Informationen. Um den Zugang zu den gleichen Informationen für alle mit der GPLA befassten Personen zu gewährleisten, erachtete der RH die rasche Implementierung der vorgesehenen IT-Anwendung – und die damit verbundene Möglichkeit der Schaffung einer Informationsplattform für den Austausch aller prüfungsrelevanten Informationen – als unerlässlich.

Prüfungsdichte

7.1 (1) Der RH hatte den KVT und dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 28) empfohlen, eine ausgewogene Prüfungsdichte bspw. durch Vorgabe eines Mindestanteils je Betriebskategorie oder eines Schwerpunkts (z.B. Betriebskategorie, Branche) sicherzustellen. Dabei könnten die Prüfungsintervalle in einigen Betriebskategorien (v.a. Kleinbetriebe) entsprechend angepasst und die Präventivwirkung gestärkt werden.

(2) Die KVT und das BMF hatten im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits in der Balanced Scorecard für die GPLA für die Jahre 2012 und 2013 vorgesehen sei und in dieser Form auch weiter fortgeführt würde.

Prüfungsdichte

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, war in den Zielvorgaben für die GPLA ab 2012 vorgesehen, dass zumindest 10 % der GPLA-Prüfungen bei Unternehmen der Betriebsgröße bis zu fünf Arbeitnehmer durchzuführen sind. Diese Vorgabe konnte mit 36 % übererfüllt werden – dieser Ist-Wert bedeutete jedoch keine Veränderung im Vergleich zum Jahr 2010.

Die Zielvorgaben sahen weiters zur Erhöhung der generalpräventiven Wirkung der GPLA eine Erhöhung der Prüffälle von 22.000 auf 24.000 im Jahr 2012 vor.

Wie die folgende Tabelle zeigt, konnte auch diese Zielvorgabe erreicht werden. Eine Gegenüberstellung der prüfungsrelevanten Fälle, der Anzahl der geprüften Fälle und damit der Prüfungsdichte zeigte im Zeitraum 2010 bis 2013 folgende Entwicklung:

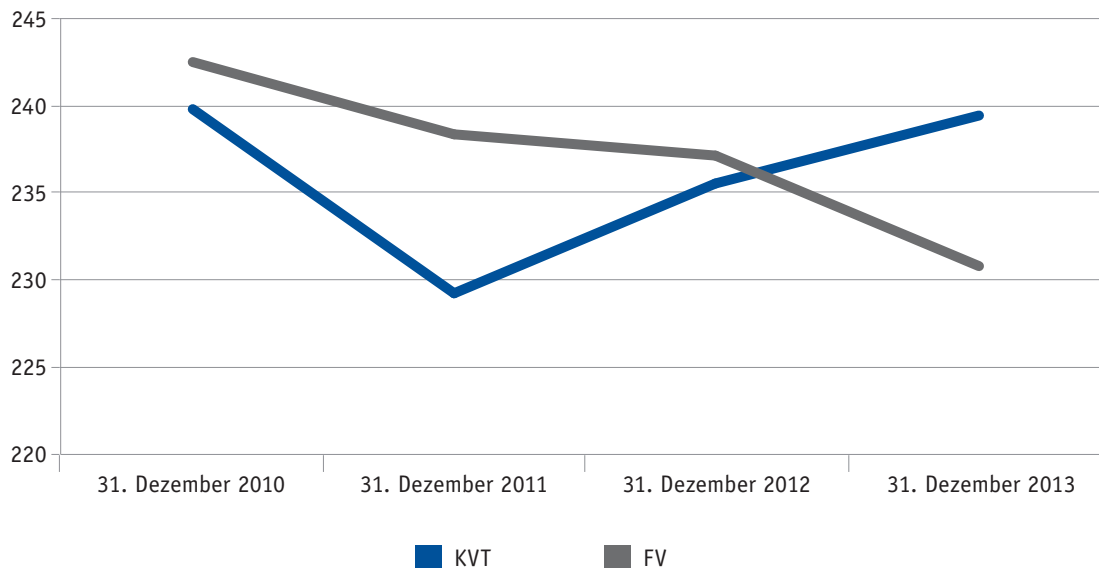
Tabelle 1: Geprüfte Fälle, Prüfungsdichte 2010 bis 2013					
	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2010 bis 2013
	Anzahl				in %
prüfungsrelevante Fälle	368.000	359.699	367.497	375.552	+ 2,05
geprüfte Fälle	25.486	24.340	25.961	25.497	0,04
<i>davon</i>					
<i>KVT</i>	14.819	13.477	13.903	13.903	- 6,18
<i>FV</i>	10.667	10.863	12.058	11.594	8,69
	in %				
Prüfungsdichte	7,00	6,60	7,20	6,92	- 1,14

Quelle: Berechnungen BMF (LoS – Leistungsorientierte Steuerung)

Während die Anzahl der prüfungsrelevanten Fälle in den Jahren 2010 bis 2013 um rd. 2 % stieg, blieb die Anzahl der geprüften Fälle annähernd gleich, wodurch sich die Prüfungsdichte geringfügig verminderte.

Die Anzahl der GPLA-Prüfer (ohne Auszubildende) entwickelte sich in den Jahren 2010 bis 2013 wie folgt:

Abbildung 3: GPLA-Prüfer in VBÄ (jeweils zum 31. Dezember)



Quellen: BMF; Hauptverband

Die Anzahl der GPLA-Prüfer verringerte sich zwischen 2010 und 2013 um rd. 2,5 %; davon war im überprüften Zeitraum fast ausschließlich die FV betroffen (minus zwölf VBÄ). Gleichzeitig erhielten alle mit GPLA-Agenden betrauten Personen zusätzliche Aufgabenfelder in Folge des Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes sowie der verstärkten Betrugsbekämpfung.

7.2 Die KVT und das BMF setzten die Empfehlung des RH durch Vorgaben hinsichtlich der Anzahl der Prüffälle sowie eines Mindestanteils in einer Betriebskategorie zur Stärkung der Präventivwirkung der GPLA um. Der RH anerkannte, dass die KVT und das BMF eine ausgewogene und annähernd gleichbleibende Prüfungsdichte trotz des Rückganges der Anzahl der GPLA-Prüfer, der zusätzlichen Aufgabenfelder der GPLA, des Anstiegs der prüfungsrelevanten Fälle und nicht zuletzt der immer komplexer und umfangreicher werdenden Rechtsmaterien (siehe TZ 2) aufrecht erhalten konnten. Auch wenn die Anzahl der geprüften Fälle durch die FV trotz des Rückganges der GPLA-Prüfer in der FV stieg und jene der KVT sank, blieb die Prüfungsdichte insgesamt annähernd gleich.

Prüfungsdichte

8.1 (1) Der RH hatte den KVT und dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 28) empfohlen, die Vorgaben hinsichtlich der Prüfungsdichte laufend zu evaluieren und bei Bedarf anzupassen.

(2) Die KVT hatten im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die Vorgaben der Balanced Scorecard für die GPLA für 2012 und 2013 in dieser Form auch weiter fortgeführt würden.

Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass im Rahmen der Zielvereinbarungen für 2013 die Vorgaben des Vorjahres mit dem Ergebnis evaluiert worden seien, diese für ein weiteres Jahr beizubehalten.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, haben die KVT und das BMF die Vorgaben hinsichtlich der Prüfungsdichte nicht laufend evaluiert und nicht bei Bedarf angepasst. Die KVT und das BMF erhöhten zwar mit den Zielvorgaben für das Jahr 2012 die Anzahl der Prüffälle von 22.000 auf 24.000. Aufgrund gleichbleibender Personalressourcen sollte dies nach Ansicht der KVT und des BMF zur Erhöhung der generalpräventiven Wirkung durch eine Verschiebung vom Mittelbetriebs-Bereich in den Kleinbetriebs-Bereich erfolgen. Diese Maßnahme sollte auch evaluiert werden.

Laut BMF würden die Ergebnisse regelmäßig evaluiert. Die KVT und das BMF legten dem RH jedoch keine umfassenden Ergebnisse und Schlussfolgerungen zu den Evaluierungen der Vorgaben zur Sicherstellung einer ausgewogenen Prüfungsdichte mit daraus abgeleiteten Maßnahmen vor. Die Vorgaben hinsichtlich der zu prüfenden Kleinbetriebe blieben seit dem Jahr 2012 aufrecht, hinzu kamen noch zu evaluierende neue Vorgaben hinsichtlich bestimmter Risikoaspekte der zu prüfenden Fälle.

Die KVT und die FV hatten sich mit der Frage einer ausgewogenen Prüfungsdichte in Verbindung mit dem Personaleinsatz befasst. Demnach ergaben Berechnungen, dass für eine Vollprüfung rd. 690 Prüfer (VBÄ) notwendig wären. Sie leiteten daraus keine weiteren Maßnahmen ab.

8.2 Die KVT und das BMF setzten die Empfehlung des RH nicht um, weil keine umfassenden Evaluierungen hinsichtlich der Prüfungsdichte erfolgt waren. Die Vorgaben hinsichtlich der Kleinbetriebe waren angesichts der Tatsache, dass der tatsächliche Anteil der geprüften Kleinbetriebe gegenüber 2010 nicht gestiegen ist und weit über den Vorgaben lag, nicht sehr ambitioniert (siehe TZ 7).

Der RH empfahl angesichts der begrenzten Personalkapazitäten und der stetig steigenden Aufgaben der GPLA (Bekämpfung des wachsenden Abgaben- und Sozialbetrugs und des Lohn- und Sozialdumpings bzw. zunehmende Informationen seit der Einrichtung der Finanzpolizei) neuerlich, verstärkt Analysen und Evaluierungen durchzuführen, inwieweit die Vorgaben eine ausgewogene Prüfungsdichte im Spannungsfeld zwischen Generalprävention und Risikoorientierung gewährleisten. Nach Vorlage der Evaluierungsergebnisse wären die Vorgaben regelmäßig anzupassen.

Wie der RH bereits im Vorbericht (TZ 32) aufgezeigt hatte, erzielte jeder GPLA-Prüfer Einnahmen für die KVT und die FV in jedenfalls mehr als achtfacher Höhe dessen, was er kostete. Hinzu kamen die Präventivwirkung und die Sicherung von Versicherungszeiten und Beitragsgrundlagen. Dieser Umstand sollte bei der Planung eines risikoorientierten Personalbedarfs berücksichtigt werden.

- 8.3** *Das BMF nahm die Anregung, Analysen und Evaluierungen hinsichtlich einer ausgewogenen Prüfungsdichte durchzuführen, grundsätzlich zur Kenntnis. Es wies allerdings darauf hin, dass Änderungen hinsichtlich des Prüfungsturnus und der -dichte der Abstimmung mit den KVT bedürften.*

Laut Stellungnahme des BMF würden Prüfer grundsätzlich – unabhängig davon, ob GPLA, Betriebsprüfer oder Großbetriebsprüfer – ein Vielfaches dessen, was sie kosten, erzielen. Bei den GPLA-Prüfern sei zudem zu beachten, dass es bezüglich der Anzahl der einzusetzenden Prüfer eine Vereinbarung mit dem Hauptverband gäbe. Abgesehen davon habe die FV eine strategische Personaleinsatzplanung für alle nachgeordneten Bereiche und sei dabei an den rechtlich vorgegebenen Personal-VBÄ-Wert gebunden. Der Personaleinsatz habe derart zu erfolgen, dass alle gesetzlichen Aufträge erfüllt werden können.

- 8.4** Der RH erachtete angesichts der begrenzten Personalkapazitäten die rasche Durchführung von Analysen und Evaluierungen zur Gewährleistung einer ausgewogenen Prüfungsdichte und eine regelmäßige Anpassung der Vorgaben als unumgänglich. Dahingehend erneuerte er seine Empfehlung an das BMF, in Abstimmung mit den KVT und dem Hauptverband verstärkt Analysen und Evaluierungen durchzuführen, inwieweit die Vorgaben eine ausgewogene Prüfungsdichte im Spannungsfeld zwischen Generalprävention und Risikoorientierung gewährleisten.

Im Übrigen verwies der RH auf seinen Bericht zum Risikomanagement in der Finanzverwaltung (Reihe Bund 2014/14) und wiederholte seine Empfehlung zur Durchführung einer umfassenden Personalbedarfserhebung.

Organisationsstrukturen der Finanzverwaltung für die GPLA

9.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 8) empfohlen, die Organisationsstrukturen der FV für die GPLA so weit wie möglich zu vereinheitlichen.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die Konzentration der GPLA in einem ersten Schritt im Finanzzentrum Wien vollzogen würde. Ob und in welcher Ausprägung die Lösung der Region Wien bundesweit umgesetzt werden könnte, würde noch einer Analyse auf erzielbare Wirkungsverbesserungen durch Veränderung bestehender Strukturen und Prozesse zu unterziehen sein.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMF mit der Umstrukturierung in der Region Wien im Jahr 2013 eine Konzentration der GPLA von acht auf zwei Finanzämter⁷ mit jeweils drei GPLA-Teams vornahm.

In den vier anderen Regionen blieben die Zusammensetzungen der Teams in den Finanzämtern weiterhin unterschiedlich. So waren weiterhin überwiegend Mischteams aus Mitarbeitern der Betriebsveranlagung und -prüfung und GPLA-Prüfern zuständig. In den vom RH überprüften Finanzämtern waren die GPLA-Prüfer weiterhin wie folgt auf die BV-Teams aufgeteilt:

Tabelle 2: Aufteilung der GPLA-Prüfer in der Finanzverwaltung			
	Finanzamt Freistadt Urfahr Rohrbach	Finanzamt Kufstein Schwaz	Finanzamt Wien 1/23
Anzahl der Standorte	2	2	1
Anzahl der GPLA-Prüfer (Köpfe) ¹	3	5	37
BV-Teams mit GPLA-Aufgaben	2	1	3
<i>davon</i>			
<i>Mischteams</i>	2	1	0
GPLA-Prüfer (Köpfe) pro BV-Team	1 bis 2	5	9 bis 14

¹ zum 31. Dezember 2013 (ohne auszubildende GPLA-Prüfer)

Quelle: BMF

⁷ Finanzamt Wien 1/23 und 12/13/14 Purkersdorf



Organisationsstrukturen der Finanzverwaltung für die GPLA

BMASK BMF

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung

Das Finanzamt Wien 1/23 verfügte bereits bei der Vorprüfung über drei ausschließlich mit GPLA-Agenden befasste BV-Teams.

9.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil die Organisationsstrukturen in der FV für die GPLA österreichweit unterschiedlich blieben. Der RH empfahl daher neuerlich eine Vereinheitlichung der Organisationsstrukturen der FV für die GPLA.

9.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMF sei das Projekt „Konzentration der GPLA in der Finanzverwaltung“ im Herbst 2014 mit einer Analysephase gestartet und beinhalte im Wesentlichen die folgenden Projektziele:*

- *Nutzung von Synergien bzw. Steigerung der Effizienz und Effektivität, insbesondere durch die Weiterentwicklung der Aufbau- und Ablauforganisation für den Bereich der GPLA in der FV, Konzentration der GPLA-Prüfungsagenden – wobei einer Konzentration in den AVOG-Ämtern⁸ der Vorzug zu geben wäre;*
- *Gewährleistung der optimalen internen und externen Servicierung, bspw. durch Stärkung der Fachbereiche in den Finanzämtern mit Sonderzuständigkeit, Einrichtung von Competence Centern (bspw. je Bundesland oder Region mit eigenen Fachexperten für den GPLA-Bereich), Erfordernis einer Innendienstkomponente (ähnlich den KVT);*
- *Initiierung der Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen;*
- *weitere Optimierung der risikoorientierten Fallauswahl;*
- *Lösung der Thematik Bescheiderstellung durch aktenführendes Finanzamt;*
- *Schaffung einer regional ausgewogenen Prüferverwaltung.*

(2) *Nach Ansicht des Finanzamtes Wien 1/23 wäre eine der Region Wien analoge Zusammenfassung der GPLA-Prüfer in reinen GPLA-Teams auch in allen anderen Regionen anzustreben. Dadurch könnten Synergieeffekte genutzt und der Wissenstransfer leichter bewerkstelligt werden.*

⁸ Dabei handelt es sich um sieben Finanzämter mit erweitertem Aufgabenkreis gemäß §§ 14 ff. Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010.

Organisationsstrukturen der Finanzverwaltung für die GPLA

- 10.1** (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 8) empfohlen, im Hinblick auf die Vereinheitlichung der Organisationsstrukturen der FV für die GPLA jedenfalls die GPLA-Prüfer an den Finanzämtern in eigenen Teams unter fachkundiger Leitung zusammenzufassen.
- (2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens auf die Ausführungen zu TZ 9 hingewiesen.
- (3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das BMF in der Region Wien alle GPLA-Prüfer in zwei Finanzämtern mit jeweils drei BV-Teams mit GPLA-Aufgaben konzentriert. In den anderen vier Regionen blieben die Organisationsstrukturen unverändert. Die GPLA-Prüfer waren weiterhin zum Teil auf mehrere Teams verteilt (siehe TZ 8).
- 10.2** Durch die Zusammenfassung der GPLA-Prüfer an zwei Finanzämtern in der Region Wien unter fachkundiger Leitung setzte das BMF die Empfehlung des RH teilweise um. Es wären jedoch die GPLA-Prüfer auch in den anderen vier Regionen in eigenen Teams unter fachkundiger Leitung an den Finanzämtern zusammenzufassen.
- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei das Projekt „Konzentration der GPLA in der Finanzverwaltung“ im Herbst 2014 mit einer Analysephase gestartet (siehe TZ 9.3).*
- 11.1** (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 8) hinsichtlich der Organisationsstrukturen der Finanzverwaltung für die GPLA – über die Zusammenfassung der GPLA-Prüfer in eigenen Teams hinaus (siehe TZ 10) – eine Verringerung der GPLA-Standorte bis hin zu einer Konzentration der Aufgaben etwa bei den sieben Finanzämtern mit erweitertem Aufgabenkreis empfohlen.
- (2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens auf die Ausführungen zu TZ 9 hingewiesen.
- (3) Wie der RH nunmehr feststellte, verringerte das BMF durch die Konzentration der GPLA-Aufgaben in der Region Wien die Anzahl der GPLA-Standorte. Es standen allerdings den zehn KVT österreichweit weiterhin 34 Finanzämter gegenüber. In den anderen Finanzämtern mit erweitertem Aufgabenkreis führte das BMF keine Konzentration der GPLA-Aufgaben durch.

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung

11.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil es eine Verringerung der GPLA-Standorte in der Region Wien vornahm; eine Verringerung in den anderen Regionen und die Konzentration der Aufgaben auf die sieben Finanzämter mit erweitertem Aufgabenkreis unterblieb allerdings.

Der RH empfahl daher neuerlich eine Verringerung der GPLA-Standorte; eine Konzentration der Aufgaben etwa bei allen sieben Finanzämtern mit erweitertem Aufgabenkreis wäre aus Sicht des RH weiterhin anzustreben.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei das Projekt „Konzentration der GPLA in der Finanzverwaltung“ im Herbst 2014 mit einer Analysephase gestartet (siehe TZ 9.3).*

Internes Kontrollsystem

12.1 (1) Der RH hatte den KVT in seinem Vorbericht (TZ 38) empfohlen, die Entwicklung von entsprechenden IKS-Konzepten voranzutreiben und das Vier-Augen-Prinzip im Bereich der GPLA umzusetzen. Dazu wäre ein Kontrollsystem einzurichten, in welchem jeder geprüfte Fall zumindest durch Stichprobenziehung einer Nachkontrolle unterzogen werden könnte. Die bei den Genehmigungen gewonnenen Erkenntnisse wären den Prüfern als Feedback zur Kenntnis zu bringen.

(2) Die KVT hatten im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass es eine sozialversicherungsinterne Arbeitsgruppe zum IKS gäbe.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, erarbeitete diese Arbeitsgruppe unter der Federführung der TGKK einen mit Mai 2014 für alle KVT verbindlichen Standardreport über die „Geschäftsprozesse GPLA“ mit Mindeststandards für das IKS.

In den vom RH überprüften KVT war das IKS in der Praxis unterschiedlich ausgeprägt. Während in einer KVT⁹ die Geschäftsprozesse in der Implementierungsphase waren – somit noch kein strukturiertes IKS-Konzept umgesetzt war – lagen in zwei KVT¹⁰ bereits in die Praxis umgesetzte Maßnahmenkataloge zum Einsatz gezielter Kontrollmechanismen vor. Diese reichten von Stichprobenziehungen bis hin zu lückenlosen Formalkontrollen inkl. Feedback an die Prüfer. Zur Umsetzung der Kontrollmechanismen nahmen die KVT zum Teil ab 2011 Umstrukturierungen in den für die GPLA zuständigen Abteilungen vor.

⁹ TGKK

¹⁰ WGKK, OÖGKK

Internes Kontrollsystem

12.2 Die KVT setzten die Empfehlung, die Entwicklung von entsprechenden IKS-Konzepten voranzutreiben und das Vier-Augen-Prinzip im Bereich der GPLA umzusetzen, durch die Entwicklung der Mindeststandards und die Durchführung von Stichproben- bzw. Formalkontrollen um. Der RH wies allerdings auf die unterschiedliche Ausprägung des IKS in der Praxis hin. Darüber hinaus erachtete er eine Vereinheitlichung des IKS der KVT im Bereich der GPLA auf Grundlage des Standardreports als zweckmäßig.

13.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 38) empfohlen, die Freigabe eigener Erledigungen der Teamexperten automatisationsunterstützt zu unterbinden.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens auf die Stellungnahme zum Vorbericht verwiesen, in der es eine automatisationsunterstützte Implementierung einer Freigabesperre zwar als Optimierungsmaßnahme ansah, die technische Umsetzung allerdings verwaltungsökonomisch zu priorisieren sei.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, war das IKS in der FV weiterhin insofern mangelhaft, als Teamexperten¹¹ eigene Erledigungen nach wie vor genehmigen konnten, was dem Strategiepapier Internes Kontrollsystem des BMF widersprach.

13.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil es die technische Möglichkeit der Genehmigung eigener Erledigungen durch Teamexperten nicht einstellte.

Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, die Freigabe eigener Erledigungen der Teamexperten automatisationsunterstützt zu unterbinden.

13.3 (1) *Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Umsetzung einer automatisationsunterstützten Implementierung einer Freigabesperre aufgrund der knappen IT-Ressourcen derzeit nicht möglich sei; diesbezüglich wären die Bestimmungen des Genehmigungserlasses einzuhalten.*

(2) *Nach Ansicht des Finanzamtes Wien 1/23 wäre eine Sperre derartiger Freigaben, sofern technisch möglich, im Prüfverwaltungsprogramm der Finanzverwaltung zu implementieren.*

¹¹ Rolle Teamexperte Spezial



Internes Kontrollsystem

BMASK BMF

**Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen
Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung**

- 13.4** Der RH erachtete eine automatisationsunterstützte Unterbindung der Freigabe eigener Erledigungen durch das BMF weiterhin für zweckmäßig, da damit zuverlässiger als bisher die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips gewährleistet wäre.

Schlussempfehlungen

Schlussempfehlungen

- 14 Der RH stellte fest, dass die KVT, das BMF und der Hauptverband drei der zugesagten Empfehlungen des Vorberichts umsetzten. Fünf weitere Empfehlungen wurden teilweise umgesetzt, vier offene Empfehlungen wurden bis zum Zeitpunkt der Follow-up-Überprüfung nicht umgesetzt.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2012/6					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
43	Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge zwecks Nutzung von Synergieeffekten	2			X
35	Abgestimmte Fachausbildung für GPLA-Prüfer durch die Schaffung einer gemeinsamen von beiden Institutionen eingerichteten Schulungskooperation	3	X		
36	Bundesweite Durchführung und Evaluierung gemischter Teamprüfungen zwecks praxisbezogener Fortbildung der GPLA-Prüfer	4		X	
17	Forcierung von gemischten Teamprüfungen bei komplexeren Fällen mit Entwicklung eines Systems zur Aufteilung der Ergebnisse	5		X	
24	Nutzung eines gemeinsamen Archivs von beiden Institutionen	6		X	
28	Sicherstellung einer ausgewogenen Prüfungsdichte bspw. durch Vorgabe eines Mindestanteils je Betriebskategorie oder eines Schwerpunkts	7	X		
28	Evaluierung der Vorgaben zur Sicherstellung einer ausgewogenen Prüfungsdichte	8			X
8	Vereinheitlichung der Organisationsstrukturen der Finanzverwaltung für die GPLA	9			X
8	Zusammenfassung der GPLA-Prüfer an den Finanzämtern in eigene Teams	10		X	
8	Verringerung der GPLA-Standorte bis hin zu einer Konzentration der Aufgaben der GPLA bei den sieben Finanzämtern mit erweitertem Aufgabekreis	11		X	
38	Entwicklung der entsprechenden Konzepte eines Internen Kontrollsystems und Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips im Bereich der GPLA	12	X		
38	Automatisationsunterstützte Unterbindung der Freigabe eigener Erledigungen der Teamexperten	13			X



Schlussempfehlungen

BMASK BMF

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

Krankenversicherungsträger, BMF und Hauptverband

(1) Die Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge wären zu harmonisieren, um ein erhebliches Einsparungspotenzial aufgrund der damit verbundenen Synergieeffekte zu erzielen. Dazu wären die bereits vorliegenden Vorschläge unter Einbindung der Sozialversicherungsträger und weiterer Experten zielgerichtet zu behandeln und in einen Gesetzgebungsprozess überzuführen. (TZ 2)

(2) Eine Evaluierung des Nutzens der gemischten Teamprüfungen wäre – bspw. in Form des vom BMF angekündigten Querschnittsaudits – zeitnah durchzuführen. (TZ 4)

Krankenversicherungsträger und BMF

(3) Die Auswahl der Prüffälle für gemischte Teamprüfungen wäre transparent und elektronisch auswertbar vorzunehmen. (TZ 4)

(4) Die Vorgaben hinsichtlich durchzuführender Teamprüfungen wären insofern zu schärfen, als sie jedenfalls hinsichtlich ihres Zwecks in allen Fällen zu spezifizieren wären. Die Umsetzung dieser Vorgaben wäre statistisch zu erfassen und auswertbar zu machen. (TZ 4)

(5) Gemischte Teamprüfungen bei Großbetrieben, bei Vorliegen komplexer Sachverhalte sowie im Zusammenhang mit Prüffällen der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) wären durch klare verbindliche Vorgaben zu forcieren. (TZ 5)

(6) Durch die im Prüfungsstandard vorgesehene Aufteilung der gemischten Teamprüfungen wäre das ausgewogene System der Ergebnisaufteilung zu gewährleisten. Die Prüfungsstandards wären verbindlich umzusetzen. (TZ 5)

(7) Allen mit der GPLA befassten Personen wäre der Zugang zu den gleichen Informationen zu gewährleisten. Das Archiv sollte als Informationsplattform für den Austausch aller prüfungsrelevanter Informationen dienen. (TZ 6)

(8) Angesichts der begrenzten Personalkapazitäten und der stetig steigenden Aufgaben der GPLA (Bekämpfung des wachsenden Abgaben- und Sozialbetrugs und des Lohn- und Sozialdumpings bzw. zunehmende Informationen seit der Einrichtung der Finanz-

Schlussempfehlungen

polizei) wären verstärkt Analysen und Evaluierungen durchzuführen, inwieweit die Vorgaben eine ausgewogene Prüfungsdichte im Spannungsfeld zwischen Generalprävention und Risikoorientierung gewährleisten. Nach Vorlage der Evaluierungsergebnisse wären die Vorgaben regelmäßig anzupassen. (TZ 8)

(9) Bei der Planung eines risikoorientierten Personalbedarfs wäre der Umstand zu berücksichtigen, dass jeder GPLA-Prüfer Einnahmen für die KVT und die FV in jedenfalls mehr als achtfacher Höhe dessen, was er kostete, erzielte. Hinzu kam die Präventivwirkung und die Sicherung von Versicherungszeiten und Beitragsgrundlagen. (TZ 8)

Krankenversicherungsträger

(10) Eine einheitliche Struktur innerhalb der Archivlandschaft sowie eine vollständige und strukturierte Archivierung wäre zu gewährleisten. (TZ 6)

(11) Eine Vereinheitlichung des IKS der KVT im Bereich der GPLA in der Praxis auf Grundlage des Standardreports wäre zweckmäßig. (TZ 12)

BMF

(12) Die Organisationsstrukturen der Finanzverwaltung für die GPLA wären zu vereinheitlichen. (TZ 9)

(13) Die GPLA-Prüfer wären auch in den anderen vier Regionen in eigenen Teams unter fachkundiger Leitung an den Finanzämtern zusammenzufassen. (TZ 10)

(14) Die GPLA-Standorte wären zu verringern; eine Konzentration der Aufgaben etwa bei allen sieben Finanzämtern mit erweitertem Aufgabenkreis wäre weiterhin anzustreben. (TZ 11)

(15) Die Freigabe eigener Erledigungen der Teamexperten wäre automatisationsunterstützt zu unterbinden. (TZ 13)



Bericht des Rechnungshofes

**Standortentwicklung der Zentraleitung des
Bundesministeriums für Finanzen und
Generalsanierung des Standorts
Himmelpfortgasse 6 – 8;
Follow-up-Überprüfung**



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	312
Abkürzungsverzeichnis _____	313

BMF
BMWFV

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Standortentwicklung der Zentralleitung des
Bundesministeriums für Finanzen und Generalsanierung
des Standorts Himmelpfortgasse 6 – 8;
Follow-up-Überprüfung

Kurzfassung _____	316
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	324
Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu _____	326
Liegenschaftsverkäufe zur Finanzierung der Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu _____	366
Schlussempfehlungen _____	374

Anhang

Tabelle A _____	380
Abbildung A-D _____	381

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Museum in der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu _____	328
Tabelle 1:	Ansätze für Unvorhergesehenes und Valorisierung in Bau- und Generalsanierungsprojekten der BHÖ seit 2011 _____	339
Tabelle 2:	Gesamtübersicht aller mit der Generalsanierung der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu verbundenen Ausgaben _____	344

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARE	ARE Austrian Real Estate GmbH
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHÖ	Burghauptmannschaft Österreich
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
bzw.	beziehungsweise
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
etc.	et cetera
EUR	Euro
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
Mio.	Million(en)
MRG	Mietrechtsgesetz, BGBL. 520/1981 i.d.g.F.
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
z.B.	zum Beispiel



**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft**

**Standortentwicklung der Zentraleitung des
Bundesministeriums für Finanzen und
Generalsanierung des Standorts
Himmelpfortgasse 6 – 8;
Follow-up-Überprüfung**

Das BMF, das BMWFW und die Burghauptmannschaft Österreich setzten die Empfehlungen des RH, die dieser im Jahr 2011 zur Standortentwicklung der Zentraleitung des Bundesministeriums für Finanzen und zur Generalsanierung des Standorts Himmelpfortgasse 6 – 8 veröffentlicht hatte, teilweise um.

Durchgeführte Maßnahmen erhöhten zwar die Transparenz und Nachvollziehbarkeit, die gesamten mit der Generalsanierung verbundenen Ausgaben erhöhten sich jedoch weiter von rd. 198,76 Mio. EUR (März 2011) auf rd. 206,34 Mio. EUR (März 2014). Darin enthalten waren 2,25 Mio. EUR, die auf eine neuerliche Nutzungsänderung (teilweise Museumsnutzung) – veranlasst vom BMF im Dezember 2012 rund zwei Monate vor Abschluss der Generalsanierung – zurückzuführen waren. Diese Nutzungsänderung verzögerte die Rückübersiedlung vom Ausweichobjekt Hintere Zollamtsstraße 2b um weitere rund drei Monate, was zu zusätzlichen Mietausgaben in Höhe von rd. 1,70 Mio. EUR führte. Die Nutzungsänderung führte weiters zu einer Verringerung der für das BMF verfügbaren Arbeitsplatzanzahl um 36 bzw. der für das BMF nutzbaren Fläche um rd. 2.000 m². Überdies wird sie infolge des nicht kostendeckenden Museumsbetriebs eine finanzielle Belastung des BMF durch jährliche Subventionen zur Abgangsdeckung (z.B. voraussichtlich 2,55 Mio. EUR für 2014) bewirken.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung der Standortentwicklung der Zentralleitung des BMF und Generalsanierung des Standorts Himmelpfortgasse 6 – 8 war, die Umsetzung der Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung (Bund 2011/12) abgegeben hatte. (TZ 1)

Generalsanierung Himmelpfort- gasse 6 – 8/neu

Projektorganisation

Das BMF, das BMWWF und die Burghauptmannschaft Österreich (BHÖ) setzten die Empfehlung des RH, komplexe Sanierungsprojekte mit einem hohen Investitionsvolumen von Planungsbeginn an in einer für alle Projektbeteiligten verbindlichen Projektorganisation bzw. -struktur durchzuführen, teilweise um. (TZ 2)

Nachdem das BMF das Raum- und Funktionsprogramm der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu bereits zwei Mal (2005 und 2009/2010) wesentlich geändert hatte, veranlasste es im Dezember 2012 – rund zwei Monate vor Abschluss der Generalsanierung – eine neuerliche (= dritte) Änderung der Raumnutzung. Mit dieser sollten die als Büroräumlichkeiten des BMF vorgesehenen sogenannten Prunkräumlichkeiten durch einen Dritten (Österreichische Galerie Belvedere) als Museum genutzt werden. Die dafür erforderlichen zusätzlichen baulichen Adaptierungen führte die BHÖ über ein eigenes Projekt durch. Trotz des großen ursprünglichen Projektumfangs (5,70 Mio. EUR) war keine spezifische Projektstruktur vorgesehen. Die für die Nutzung des Museums erforderlichen Adaptierungen rechnete die BHÖ auf Grundlage von Nachtragskalkulationen zum (bereits abgeschlossenen) Generalsanierungsprojekt, demnach ohne aktuellen Preisvergleich mit anderen Anbietern, bzw. als Regieleistungen ab. Die Nutzungsänderung verzögerte die Rückübersiedlung der Zentralleitung des BMF in die generalsanierte Himmelpfortgasse 6 – 8/neu nochmals um rund drei Monate bis Ende Mai/Anfang Juni 2013, was zu zusätzlichen Mietausgaben für das Ausweichobjekt Hintere Zollamtsstraße 2b in Höhe von rd. 1,70 Mio. EUR führte. Weiters führte die Nutzungsänderung zu einer Verringerung der für das BMF verfügbaren Arbeitsplatzanzahl um 36 bzw. der für das BMF nutzbaren Fläche um rd. 2.000 m². (TZ 2)

Für sonstige Bau- bzw. Generalsanierungsprojekte erklärte das BMF im September 2008 zwar Projekt- und Programmmanagement-Richtlinien für verbindlich, das darauf basierende zwischenzeitlich durchgeführte Projekt „Finanzzentrum Eisenstadt“ konnte jedoch nur bedingt als Nachweis für Projektstrukturen bei der Abwicklung komplexer Sanierungsprojekte herangezogen werden. Das Objekt befand sich nicht im Eigentum des Bundes und der Liegenschaftseigentümer besorgte die gesamte Bauplanung und Bauabwicklung. Das BMWFW hatte überhaupt keine verbindlichen generellen Vorgaben über Projektstrukturen bei Bau- und Generalsanierungsvorhaben erlassen. Die BHÖ hatte seit 2011 zwar zwei Projekte auf Grundlage von schriftlichen Projektaufträgen und verbindlichen Projekthandbüchern durchgeführt, diese waren jedoch aufgrund des geringeren Gebarungsumfangs nur bedingt als Nachweise für die Projektstrukturen bei der Abwicklung komplexer Sanierungsprojekte geeignet. (TZ 2)

Ausgabenentwicklung

Die geschätzten Planungs- und Bauausgaben für die Generalsanierung der Himmelfortgasse 6 – 8/neu von rd. 70,00 Mio. EUR im Jahr 2004 (Projektbeginn) stellten sich u.a. aufgrund fehlender Valorisierung und zu geringer Vorsorge für Unvorhergesehenes nachhaltig als unrealistisch dar. Die aktuelle Schätzung der Ausgaben in Höhe von 135,77 Mio. EUR bedeutete nahezu eine Verdoppelung. Dabei war die Erhöhung von 70,00 Mio. EUR auf 97,00 Mio. EUR großteils auf eine fehlende Valorisierung und eine zu geringe Vorsorge für Unvorhergesehenes zurückzuführen. Die weitere Erhöhung auf rd. 137,30 Mio. EUR (Stand März 2011, Vorbericht) ging im Wesentlichen auf umfangreiche, vom BMF in der Bauphase veranlasste Projektänderungen zurück. (TZ 3)

Die BHÖ setzte die Empfehlungen des RH nur teilweise um, bei Kostenermittlungen für Bauvorhaben den Anteil für Unvorhergesehenes in frühen Projektstadien ausreichend hoch anzusetzen und mit fortschreitender Projektentwicklung zu reduzieren sowie Reserven für Valorisierungen im Sinne der Kostenwahrheit von Planungsbeginn an auszuweisen. Die BHÖ sah zwar bei zwei ab 2011 durchgeführten Bau- bzw. Generalsanierungsprojekten Ansätze für Unvorhergesehenes und Reserven für Valorisierung vor, allerdings wiesen diese einen wesentlich geringeren Gebarungsumfang (9,55 Mio. EUR bzw. 3,22 Mio. EUR) als die Himmelfortgasse 6 – 8/neu (135,77 Mio. EUR; Stand 2014) auf. Zudem waren für künftige Projekte ausreichende Ansätze für Unvorhergesehenes sowie

Kurzfassung

für Valorisierung nicht sichergestellt, weil bei der BHÖ weiterhin keine verbindliche Regelung in Geltung stand, die solche Ansätze anordnete. (TZ 3)

Das BMF, das BMWWF und die BHÖ setzten die Empfehlung des RH nicht um, die für den Betrieb eines Standorts unabdingbaren Ausgaben, wie Möblierung und EDV sowie die Direktzahlungen des BMF an den Generalplaner, in die Ausgaben der Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu einzubeziehen und künftig gesamthaft fortzuschreiben. Sowohl die BHÖ und das BMWWF (135,77 Mio. EUR) als auch das BMF (9,51 Mio. EUR) führten weiterhin eine getrennte Übersicht. (TZ 4)

Das BMF setzte die Empfehlung des RH, eine Gesamtübersicht aller mit der Generalsanierung der Himmelfortgasse 6 – 8/neu verbundenen Ausgaben zu erstellen und bis Projektende fortzuschreiben, nicht um, obwohl sich diese weiter von rd. 198,76 Mio. EUR (März 2011) auf rd. 206,34 Mio. EUR (März 2014) erhöhten. Die zwei wesentlichen Gründe dafür waren erhöhte Mietausgaben einschließlich Baukostenbeiträge für das Ausweichobjekt Hintere Zollamtsstraße 2b während der Generalsanierung (Erhöhung um 16,27 % auf 40,23 Mio. EUR) und die durch die Nutzungsänderung des BMF im Dezember 2012 (Museumsnutzung) verursachten Mehrausgaben für Adaptierungen (2,25 Mio. EUR). (TZ 4)



Kurzfassung

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

Gesamtübersicht aller mit der Generalsanierung der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu verbundenen Ausgaben			
Gegenstand	Leistung	Schätzung Vorbericht (2011)	aktuelle Schätzung (2014)
		in Mio. EUR	
Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu	Sanierung (Planung und Bau)	137,30	135,77
Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu (Weitere Maßnahmen)	Möblierung, EDV, Direktzahlungen des BMF an den Generalplaner	9,20	9,51
Adaptierungen Himmelpfortgasse 6 – 8/neu für Museumsnutzung	Machbarkeitsstudie, bauliche Adaptierungen, Zutrittssystem und Möblierung	– ¹	2,25
Umbau Himmelpfortgasse 9	Baukostenzuschuss, Mietvorauszahlung, Mietausgaben, Möblierung, EDV	12,30	13,22
Ausweichobjekt Hintere Zollamtsstraße 2b	Baukostenbeiträge, Mietausgaben	34,60	40,23
Ausmietung Gebäudekomplex Kärntner Straße	Mietvertragsablöse und Maklerprovision	5,36	5,36
Gesamtsumme		198,76	206,34

¹ Aufgrund der Entscheidung des BMF vom Dezember 2012 kamen diese Kosten neu hinzu und waren in der Aufstellung aus 2011 noch nicht enthalten.

Quellen: BMF; BMWFW; BHÖ; RH

Das BMF, das BMWFW und die BHÖ setzten die Empfehlung des RH teilweise um, alle Zahlungen an den Generalplaner über die BHÖ durchzuführen, weil nur bei dieser Stelle ein Überblick über die Gesamtvergütung des Generalplaners bestand und dessen Einzelorderungen angemessen bewertet werden könnten. Die BHÖ übernahm zwar ab 2010 zwischenzeitlich aufgrund einer zwischen BMF, BMWFW und BHÖ getroffenen Vereinbarung vom BMF die Abwicklung, Abrechnung und Bezahlung der Einrichtungsplanung. Ab November 2012 führte dies jedoch wieder das BMF durch. Dadurch war eine einheitliche Abrechnung und Bezahlung der Generalplanerleistungen weiterhin nicht sichergestellt. (TZ 5)

Das BMWFW hatte als vorgesetzte Behörde der BHÖ die Überprüfung der Leistungen Dritter zur Wahrung der Interessen des Bundes angeordnet. Die BHÖ forderte in einem zwischenzeitlich seit der Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu durchgeführten Bauprojekt die von einem externen Planer vorgenommenen Kostenschätzungen ein und prüfte sie auf ihre Plausibilität. Damit setzte die BHÖ die Empfehlung des RH, Kostenermittlungen externer Konsulenten auf Plausibilität zu überprüfen, um. Diese Maßnahme bewirkte eine Erhöhung der Nachvollziehbarkeit. (TZ 6)

Kurzfassung

Planungsvorgaben im Vorfeld von Generalplanerwettbewerben

Das BMF setzte die Empfehlung des RH, im Vorfeld von Generalplanerwettbewerben die Planungsvorgaben genau zu definieren, nicht um. Das BMF hatte zwar seit der Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu weder selbst einen Generalplanerwettbewerb durchgeführt noch als Nutzer Planungsvorgaben in einem derartigen Planerwettbewerb definiert, allerdings hatte es keine generelle Anordnung über die Definition von Planungsvorgaben in derartigen Planerwettbewerben erlassen. Die genaue Definition der Planungsvorgaben in allfälligen künftigen Generalplanerwettbewerben war demnach nicht sichergestellt. (TZ 7)

Schriftlicher Abschluss und aktenmäßige Dokumentation von Beratungsverträgen

Das BMF hatte seit 2011 im Immobilien- und Baubereich drei Verträge mit externen Beratern in Schriftform geschlossen und aktenmäßig dokumentiert. Damit setzte das BMF die Empfehlung des RH um. Diese Maßnahme trug zu einer Erhöhung der Nachvollziehbarkeit und Transparenz bei. Der RH verwies allerdings darauf, dass keine Vorschrift bestand, aus der sich eine Verpflichtung des BMF ergab, Verträge mit externen Beratern nur in Schriftform zu schließen. (TZ 8)

Verstärkung personeller Ressourcen

Die BHÖ nahm im Vergleich zu 2011 (Stand Vorbericht) keine personelle Verstärkung für die Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu vor. Damit setzte die BHÖ die Empfehlung des RH nicht um, die diesem Bauvorhaben zugewiesenen personellen Ressourcen im Hinblick auf das hohe Investitionsvolumen, die Komplexität des Projekts und auf zu erwartende Mehrkostenforderungen infolge der zahlreichen Änderungen zu verstärken. (TZ 9)



Kurzfassung

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

Dauernde Nutzung der Hinteren Zollamtsstraße 2b

Das BMF setzte die Empfehlung des RH, bei Standortentwicklungsprojekten ein Personalbewirtschaftungskonzept mit auf Sektionen bzw. Abteilungen bezogenen Zielwerten zu erstellen, nicht um. Die vom BMF im Jahr 2004 definierte Vorgabe, die Mitarbeiterzahl auf unter 600 zu reduzieren, erwies sich als unrealistisch. Die Steigerung der Mitarbeiteranzahl und der damit verbundenen Arbeitsplätze hatte künftige Mehrausgaben für Anmietungen am Standort Hintere Zollamtsstraße 2b zur Folge. Überdies verursachten vorübergehende Leerstände in den der Zentraleitung des BMF zugeordneten Gebäudeteilen der Hinteren Zollamtsstraße 2b (111 mögliche Büroarbeitsplätze) einen verlorenen Mietaufwand. (TZ 10)

Liegenschafts- verkäufe zur Finanzierung der Generalsanierung Himmelfort- gasse 6 – 8/neu

Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen

Das BMF und das BMWFW setzten die Empfehlung des RH teilweise um, bei Verträgen mit einer Nachbesserungsklausel über den Verkauf von Liegenschaften an einen Dritten Einnahmenabschätzungen durchzuführen, um so den Erlös, den der Wiederverkäufer erhält, zu begrenzen. Wie beim Verkauf des Gebäudekomplexes Kärntner Straße zur Finanzierung der Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu hatte das BMWFW im Dezember 2005 auch beim Verkauf einer weiteren Liegenschaft an die BIG (Hohenstaufengasse 1/Rennngasse 5) eine für den Bund erlösmindernde Nachbesserungsklausel (50 % des Mehrerlöses für die BIG) vereinbart. (TZ 11)

Hingegen waren die vom BMF und BMWFW seit 2011 vereinbarten bzw. genehmigten Nachbesserungsklauseln grundsätzlich geeignet, einen Mehrerlös aus einer Weiterveräußerung zugunsten des Bundes abzuschöpfen. Generelle Regelungen, die auf eine Partizipation des Bundes an künftigen Wertsteigerungen abzielten, waren bereits in Geltung. Das BMF und das BMWFW erließen allerdings keine generelle Regelung für verpflichtende Einnahmenabschätzungen bei Nachbesserungsklauseln. (TZ 11)

Kurzfassung

Interessentensuche bei Liegenschaftstransaktionen

Das BMF nahm in den Durchführungserlass zum Bundesfinanzgesetz (BFG) 2014 eine Regelung betreffend Liegenschaftsverkäufe des Bundes auf. Diese sollte eine der Mitteilung der Europäischen Kommission (betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand) entsprechende Vorgangsweise, insbesondere eine möglichst breite Interessentensuche, sicherstellen. Das BMWWF führte im Oktober 2012 einen Liegenschaftsverkauf (Grünland zum Kaufpreis von 15.000 EUR) in einer von der Mitteilung der Europäischen Kommission beschriebenen Vorgangsweise (Wertermittlung durch Sachverständige) durch. Das BMF und das BMWWF setzten damit die Empfehlung des RH, bei Liegenschaftsverkäufen eine möglichst breite Interessentensuche durchzuführen, insbesondere die hierfür von der Europäischen Kommission beschriebene Vorgangsweise einzuhalten, um. (TZ 12)



BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

Kenndaten zur Standortentwicklung der Zentralleitung des BMF und Generalsanierung des Standorts Himmelfortgasse 6 – 8	
Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu	
Anlass	sanierungsbedürftiger Bauzustand
gesetzliche Grundlagen	BMWFW zuständig für Verwaltung aller Bauten und Liegenschaften des Bundes gemäß Bundesministerengesetz 1986 i.d.g.F.; seit 2001 Verwaltung und Baubetreuung durch die BHÖ als nachgeordnete Dienststelle des BMWFW
Projektträger	BHÖ: Bauherr (operative Planungs- und Bauabwicklung) BMWFW: Genehmigungs- und Kontrollorgan der BHÖ BMF: Nutzer
geschätzte Ausgaben (Planung und Bau)	Stand 2004: 70,00 Mio. EUR Stand Vorbericht (2011): 137,30 Mio. EUR Stand März 2014: 135,77 Mio. EUR
Finanzierung	Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen: 83,54 Mio. EUR ¹ allgemeines Baubudget der BHÖ: 15,50 Mio. EUR Rücklagen des BMF: 36,73 Mio. EUR
zusätzliche Ausgaben	EDV und Möblierung einschließlich Direktzahlungen an den Generalplaner: 9,51 Mio. EUR Ausmietung im Gebäudekomplex Kärntner Straße: 5,36 Mio. EUR Adaptierung wegen Nutzungsänderung (Museum): 2,25 Mio. EUR
Termine	Baubeginn: August 2007 Übernahme durch BMF nach baulicher Fertigstellung: Februar 2013 ² Nutzungsbeginn: Juni 2013
Umbau Himmelfortgasse 9	
Anlass	Anhebung der Arbeitsplatzanzahl (von 60 auf 120) und der Ausstattungsqualität
Projektträger	BIG: Eigentümerin und Bauherrin für den Umbau BMF: Nutzer (Mieter)
Ausgaben	Baukostenzuschuss, Mietvorauszahlung und Erhöhung der Mietausgaben für 15 Jahre: 10,50 Mio. EUR Abgeltung für Planungshonorar und Möblierung an BIG: 1,71 Mio. EUR Möblierung durch BMF: 1,01 Mio. EUR
Termine	Baubeginn: Jänner 2011/Übernahme durch BMF: April 2013/Nutzungsbeginn: Juni 2013
Ausweichobjekt Hintere Zollamtsstraße 2b	
Anlass	Standort während Sanierung; 4 Jahre gemäß ursprünglicher Planung, tatsächliche Nutzungsdauer als Ausweichobjekt: 6 Jahre und 3 Monate (Abschluss der Rückübersiedlung Juni 2013)
rechtliche Grundlagen	Mietvertrag BIG – BMF vom 23. Juni 2004, Mietzahlungen ab April 2007
Ausgaben	Mietausgaben für den Gesamtzeitraum: rd. 31,83 Mio. EUR Baukostenbeiträge: 8,40 Mio. EUR (ohne Druckerei)
Gesamtausgaben	
Summe	206,34 Mio. EUR

¹ z.B. Gebäudekomplex Kärntner Straße, Riemergasse 2, Schottenring 17, Seilerstätte 24

² von April bis Oktober 2013 weitere bauliche Adaptierungen infolge der vom BMF veranlassten Nutzungsänderung (Museumsnutzung der Prunkräumlichkeiten)

Quellen: BMF; BMWFW; BHÖ; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte im Jänner und Februar 2014 die Umsetzung ausgewählter, strategisch relevanter Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. Insbesondere überprüfte er die Termin- und Kostenentwicklung der Generalsanierung des Standorts Himmelpfortgasse 6 – 8/neu seit dem Abschluss der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung. In diesem Zusammenhang bezog er die Modifizierung des Projekts hinsichtlich einer teilweisen Nutzung von Flächen als Museum ein (TZ 2, 4, 10).

Der in der Reihe Bund 2011/12 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen hatte der RH im Jahr 2012 den Umsetzungsstand seiner Empfehlungen bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2012/13 veröffentlicht.

Die Prüfungshandlungen im Zuge der Follow-up-Überprüfung fanden beim BMF, beim BMWFW und bei der BHÖ statt.

- (2) Der Standort Himmelpfortgasse 6 – 8 bestand bis 2004 aus dem historischen Gebäudekomplex (Himmelpfortgasse 6 und 8 sowie Johannesgasse 5, u.a. mit dem Winterpalais des Prinzen Eugen und dem Palais Questenberg-Kaunitz) und aus dem Gebäudekomplex Kärntner Straße (Himmelpfortgasse 2/Kärntner Straße 27, Himmelpfortgasse 4/Kärntner Straße 29 – 31 sowie Johannesgasse 1/Kärntner Straße 33). Der nach dem Verkauf des Gebäudekomplexes Kärntner Straße über die BIG verbliebene historische Gebäudekomplex war Gegenstand der Generalsanierung. Er wird in der Folge – wie im Vorbericht – zwecks leichter Lesbarkeit als Standort Himmelpfortgasse 6 – 8/neu bezeichnet.

Der Standort Himmelpfortgasse 9, der sich gegenüber der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu befand und baulich von diesem getrennt war, stand im Eigentum und in der Verwaltung der BIG. Die BIG als Bauherrin führte ab Jänner 2011 (Baubeginn) aufgrund von Nutzervorgaben des BMF (Erhöhung der Arbeitsplatzanzahl auf 120) eine bauliche Sanierung dieses Standortes durch.

- (3) Ab Ende September 2013 richtete der RH im Rahmen der Vorbereitung der Follow-up-Überprüfung Anfragen zum Umsetzungsstand seiner Empfehlungen an das BMF, das BMWFW sowie die BHÖ und forderte gezielt Unterlagen an. Hiebei kam es zu folgenden Verzögerungen und Erschwernissen:

- Das BMF beantwortete Anfragen mit zeitlicher Verzögerung und zunächst lediglich vorläufig, wobei der RH z.B. die definitive Beantwortung einer Ende September 2013 gestellten Anfrage erst Mitte Februar 2014 erhielt.
- Das BMF weigerte sich bis Anfang Dezember 2013, Anfragen zu beantworten, soweit sich diese auf bauliche Maßnahmen bezogen, die aus der Umwandlung von Büroräumlichkeiten in ein Museum resultierten.¹
- Das BMF machte dem RH im Dezember 2013 nicht sämtliche auf die überprüften baulichen Maßnahmen bezogenen elektronisch geführten Akten zugänglich und erweiterte die Zugriffsberechtigung auf diese Akten auf Anforderung des RH erst Ende Jänner 2014.
- Die BHÖ legte Unterlagen betreffend die Umsetzung von Empfehlungen teilweise verspätet im März 2014 vor.

Insgesamt gestaltete sich die Bereitstellung von Daten und Unterlagen durch das BMF und durch die BHÖ zum Teil sehr zeitaufwändig und verzögerte sich erheblich. Dies betraf auch Unterlagen, die bei den überprüften Stellen bereits vorlagen und keiner Ausarbeitung bedurften, wie z.B. die Freigabe der vom BMF elektronisch geführten Akten für den RH.

(4) Zu dem im August 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMWFW (auch für die diesem nachgeordnete BHÖ) im Oktober 2014 sowie das BMF im November 2014 Stellung. Die BHÖ verwies auf die Ausführungen in der Stellungnahme des BMWFW und erstattete keine eigene Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Februar 2015.

(5) Das BMF gab in seiner Stellungnahme an, sämtliche Anfragen zeitnahe und umfassend vorab per E-Mail am 11. Oktober 2013 beantwortet zu haben. Die vom RH monierten Verzögerungen und Erschwernisse seien daher nicht dem BMF anzulasten. Der RH habe die gegenständliche Follow-up-Überprüfung vor Endabrechnung des Projekts durchgeführt. Das BMF habe stichtagsbezogene Auskünfte im geforderten Umfang erteilt. Vorläufige Beantwortungen des BMF hätten insbesondere auch daraus resultiert, dass im Zuge der Follow-up-Überprüfung noch laufend Rechnungen einlangten.

¹ Laut einem Schreiben des BMF vom 26. November 2013 wurde kein Zusammenhang zwischen der erfolgten Generalsanierung und der Adaptierung bzw. Nutzung von Räumlichkeiten, die sich aus der Entscheidung der Überlassung von Flächen zur Museumsnutzung ergaben, gesehen.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Es sei zu vermeiden gewesen, dass die dem RH übergebenen Zahlenmaterialien allenfalls schon als endgültig oder sich grundlos erhöhend interpretiert worden wären.

Die ergänzenden Fragen des RH zur Museumsnutzung und Aktenfreigaben seien insbesondere vor dem Hintergrund der Wahrung größtmöglicher Transparenz beantwortet worden. Dabei habe das BMF explizit darauf verwiesen, dass die durch den Nationalrat mit 2/3-Mehrheit beschlossene Überlassung von Teilflächen des Palaiskomplexes an die Österreichische Galerie Belvedere eigenständig von den dafür zuständigen Stellen in einem eigenen Projekt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben unter Einhaltung bzw. Unterschreitung des dem Nationalrat bekannten Kostenavisos von der dafür zuständigen BHÖ umgesetzt worden sei; ein Zusammenhang mit dem Prüfungsauftrag, nämlich der Prüfung der Generalsanierung des Objekts und der sich daraus ergebenden Standortentwicklung, bestehe nicht.

(6) Der RH bemerkte hierzu, dass das BMF die Ende September 2013 vom RH schriftlich gestellten Anfragen im Oktober 2013 vorläufig beantwortete, eine definitive inhaltlich idente Beantwortung erst im Februar 2014 erfolgte. Daraus ergab sich hinsichtlich der definitiven Beantwortung eine Verzögerung von rund vier Monaten. Der RH wies insbesondere darauf hin, dass das BMF bereits vorliegende und abgeschlossene Akten für den RH erst verzögert freigab.

Im Übrigen erblickte der RH sehr wohl einen standortrelevanten Zusammenhang zwischen der Überlassung von Teilflächen des Palaiskomplexes für Museumszwecke und dem Prüfungsauftrag (z.B. Entwicklung der Arbeitsplätze, TZ 10).

Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

Projektorganisation

2.1 (1) Der RH hatte dem BMF, dem BMWFW und der BHÖ im Vorbericht (TZ 7) empfohlen, komplexe Sanierungsprojekte mit einem hohen Investitionsvolumen von Planungsbeginn an in einer für alle Projektbeteiligten verbindlichen Projektorganisation bzw. –struktur durchzuführen. Die Unterzeichnung eines schriftlichen Projektauftrags und die formelle Inkraftsetzung eines Projekthandbuchs sollten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festlegen.

Diese Empfehlung des RH erfolgte im Hinblick darauf, dass in der gesamten Planungs- und Ausschreibungsphase der Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu bis 2007 keine schriftlich vereinbarte Projektorganisation zwischen der zur Abwicklung des Bauvorhabens



Generalsanierung
Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

zuständigen BHÖ, dem BMWFW als Genehmigungs- und Kontrollorgan sowie dem BMF als Nutzer vorgelegen war, die verbindlich Aufgaben und Zuständigkeiten definierte. Eine zu Baubeginn Mitte 2007 vom BMWFW gemeinsam mit der BHÖ ausgearbeitete eigene Projektstruktur hatte das BMF aufgrund fehlender Einigung nicht unterzeichnet.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren ausgeführt, dass sich keine Änderung zu seiner im Vorbericht wiedergegebenen Stellungnahme ergeben habe. Laut dieser Stellungnahme würden das Bundesministerengesetz und die Regelungen innerhalb der Organisation den jeweiligen Zuständigkeitsbereich festlegen. In Bereichen, wo Abstimmungen zwischen den Bundesministerien und der BHÖ – einer dem BMWFW nachgeordneten Dienststelle – notwendig seien, würden das BMF und das BMWFW Besprechungen auf Sektionsleiterebene führen und protokollieren. Die Protokolle würden von den zuständigen Sektionsleitern des BMF und des BMWFW unterfertigt und damit die formale Genehmigung für die Abwicklungsfortführung geschaffen.

Das BMWFW verwies – auch in seiner Funktion als vorgesetzte Dienststelle der BHÖ – auf seine Stellungnahme zum Vorbericht. Darin hatte das BMWFW im Wesentlichen ausgeführt, dass zwischenzeitlich auf Grundlage eines Erlasses aus dem Jahr 2005 bei größeren oder komplexeren Bauvorhaben die Projektabwicklung mittels Projektauftrags und Projekthandbuchs vorgesehen sei.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

a) zur Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

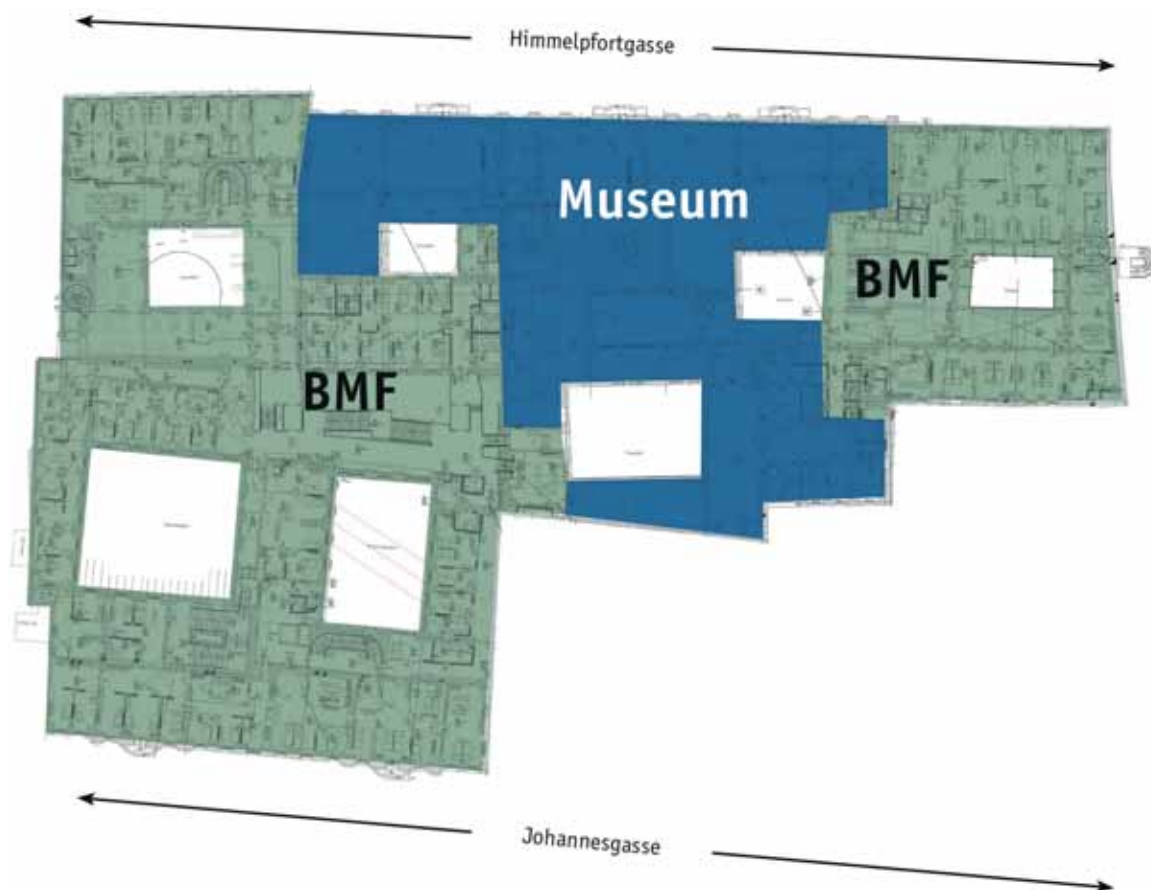
Im Herbst 2004 hatte die Planung der Generalsanierung der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu begonnen. In der Folge hatte das BMF im Herbst 2005 und 2009/2010 das auf einer Belagsverdichtung basierende Raum- und Funktionsprogramm infolge mangelhaft abgestimmter Planungsvoraussetzungen und einer nicht umgesetzten Personalreduktion bereits zweimal wesentlich geändert. Diese Änderungen führten zu mehreren Terminverschiebungen. Die Übergabe nach baulicher Fertigstellung verzögerte sich von Mitte 2011 (Stand bei Baubeginn im August 2007) auf September/Oktober 2012 (Stand März 2011) und in der Folge auf Februar 2013.

Im Dezember 2012 veranlasste das BMF vor Abschluss der Generalsanierung eine neuerliche (dritte) Änderung der Raumnutzung dahingehend, dass die seit 2001 als Büroräumlichkeiten des BMF vorgesehenen sogenannten Prunkräumlichkeiten im Objekt Himmelpfortgasse 8 durch

Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

einen Dritten (Österreichische Galerie Belvedere) als Museum genutzt werden sollten (siehe Abbildung 1).²

Abbildung 1: Museum in der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu



Anmerkung: Die Darstellung zeigt die erste Geschoßebene der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

Quelle: BHÖ, Generalplaner

² Die Nutzungsänderung (Museumsnutzung) umfasste die sogenannten Prunkräumlichkeiten im 1. Obergeschoss der Himmelpfortgasse 8, die im Generalsanierungsprojekt noch als Büro-, Veranstaltungs- und Besprechungsräume vorgesehen waren und von der Bundesministerin für Finanzen und vom Kabinett der Bundesministerin genutzt werden sollten. Des Weiteren betraf die Nutzungsänderung (Museumsnutzung) insbesondere den Ein- und Ausgang der Himmelpfortgasse 8 (siehe Anhang) und die sogenannte „Prunkstiege“.

Die Nutzungsänderung als Museum gab die damalige Bundesministerin für Finanzen zusammen mit der damaligen Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur und der Direktorin der Österreichischen Galerie Belvedere im Rahmen einer Pressekonferenz am 14. Dezember 2012 bekannt. Am 18. Dezember 2012 ersuchte das BMF das BMWFW, die Umsetzung des Museumsprojekts in Höhe von rd. 5,70 Mio. EUR zu veranlassen.

Die voraussichtlichen Projektausgaben von rd. 5,70 Mio. EUR gründeten sich auf eine Machbarkeitsstudie des Generalplaners. Aufgrund der mangelnden Detailliertheit dieser Machbarkeitsstudie war nicht nachvollziehbar, welche konkreten baulichen Maßnahmen (z.B. betreffend die Adaptierung der Fluchtwege) vom Projektumfang umfasst waren.

Diese Nutzungsänderung erforderte zusätzliche bauliche Adaptierungen, insbesondere die Öffnung von zuvor sanierten Wänden bzw. Fußböden.³ Gleichzeitig verringerte sich die Anzahl der für das BMF am Standort Himmelpfortgasse 6 – 8/neu verfügbaren Arbeitsplätze um 36, weil sich die für das BMF verfügbare Fläche um rd. 2.000 m² verringerte. Darüber hinaus verzögerte sich die Rückübersiedlung in das generalsanierte Objekt neuerlich um rund drei Monate bis Ende Mai/Anfang Juni 2013, was zu zusätzlichen Mietausgaben für das Ausweichobjekt Hintere Zollamtsstraße 2b in Höhe von rd. 1,70 Mio. EUR führte.⁴

Die baulichen Adaptierungen führte die BHÖ gemäß den Nutzeranforderungen des BMF über ein eigenes Projekt durch. Dabei war jedoch keine spezifische Projektstruktur vorgesehen und fehlte ein Projekt-handbuch.⁵ Das BMF gab seine Anforderungen in der Linienorganisation abgestimmt dem BMWFW (insbesondere der zuständigen Sektionsleiterin) bzw. der BHÖ (insbesondere dem für das Objekt Him-

³ Es erfolgten insbesondere folgende Öffnungen von zuvor sanierten Wänden bzw. Fußböden:

- Änderung des Fußbodens durch den Einbau eines WC und einer Dusche für die Bundesministerin für Finanzen im Gebäudeteil Johannesgasse 5,
- Rückführung von Datenleitungen aus dem nunmehrigen Bereich der Galerie Belvedere aus Datenschutz- bzw. Sicherheitsgründen,
- Öffnungen des Bodenbelags infolge von Änderungen der Raumstrukturen.

⁴ Laut Newsletter des Generalsekretärs des BMF vom Jänner 2013 war die Übernahme des sanierten Gebäudes durch das BMF für Februar 2013 und der Abschluss der Möblierung für März 2013 vorgesehen. Auf Initiative der Bundesministerin für Finanzen würden in Zukunft die Prunkräume museal durch die Galerie Belvedere genutzt, weshalb bauliche Anpassungen in einem eigenen Museumsprojekt notwendig seien. Daher habe sich das BMF – im Sinne eines störungsfreien Betriebs innerhalb der vom BMF genutzten Gebäudeflächen – für eine Rückübersiedlung im zweiten Quartal 2013 entschieden.

⁵ Die BHÖ entsprach dem Ersuchen des BMF vom Februar 2013, einen Teil der Planungs- und Bauleistungen als Änderungsleistungen zur Generalsanierung durchzuführen, nicht, weil sie das Generalsanierungsprojekt als bereits abgeschlossen betrachtete.

Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu

melpfortgasse 6 – 8/neu zuständigen Abteilungsleiter) bekannt. Die BHÖ erteilte die erforderlichen Bauaufträge auf Grundlage von Preiskalkulationen, die sie mit den Bauunternehmern bereits im Jahr 2007 für die Generalsanierung vereinbart hatte, wobei sie Aufträge über rd. 263.000 EUR als Regieleistungen beauftragte und abrechnete. Ein Preisvergleich mit anderen potenziellen Anbietern erfolgte nicht.

Die Adaptierungen der Himmelfortgasse 6 – 8/neu für die Museumsnutzung verursachten Ausgaben von rd. 2,25 Mio. EUR (siehe TZ 4). Es war weder anhand der Machbarkeitsstudie des Generalplanners noch anhand der Dokumentation der BHÖ nachvollziehbar, woraus die Abweichung der tatsächlichen Ausgaben (rd. 2,25 Mio. EUR) von den geschätzten Ausgaben laut Machbarkeitsstudie (rd. 5,70 Mio. EUR) resultierte. Insbesondere war nicht nachvollziehbar, welche baulichen Adaptierungen (z.B. betreffend Fluchtwege) in der Machbarkeitsstudie veranschlagt, jedoch tatsächlich nicht ausgeführt wurden.

Die Eröffnung des Museums (sogenanntes „Winterpalais des Prinzen Eugen von Savoyen“) erfolgte im Oktober 2013 durch die Österreichische Galerie Belvedere.

b) Grundsätzliches zur Organisation sonstiger Projekte im Zuständigkeitsbereich des BMF in Zusammenhang mit Bauleistungen

Das BMF erklärte im September 2008 sogenannte Projekt- und Programmmanagement-Richtlinien für verbindlich. Demnach waren für Projekte aller Größenordnungen die Erstellung und Genehmigung eines Projektauftrags, die Darstellung der Aufbauorganisation in einem Organigramm, Kommunikationsstrukturen und ein Kommunikationskonzept verpflichtend vorgesehen.⁶

Laut BMF war die Projektorganisation des in den Jahren 2012 und 2013 durchgeführten Projekts „Finanzzentrum Eisenstadt“ als beispielhaft für die Abwicklung von Unterbringungsprojekten im Sinne der seit 2008 geltenden „Projekt- und Programmmanagement-Richtlinien“ zu betrachten. Das Projekt basierte auf einem Projektauftrag und einem Projekthandbuch. Zu den Projektzielen gehörte u.a. die Planung und Umsetzung der räumlichen Infrastrukturen gemäß den BMF-Standards und einem Raumkonzept. Das BMF war Mieterin des Objekts

⁶ Die Erstellung eines Funktionendiagramms sowie projektspezifische Organisationsregeln waren nur für Projekte, die bestimmte Größenkriterien erfüllten, verpflichtend vorgeschrieben. Diese Projekte wurden als sogenannte „A-Projekte“ bezeichnet. Folgende Größenkriterien waren maßgeblich: Sehr viele betroffene Mitarbeiter, mehr als 300 Personentage an Ressourcenbedarf, hoher Innovationsgrad bzw. neue Aufgabenstellung, externe Kosten von mehr als 500.000 EUR, mehr als drei mitwirkende Sektoren bzw. Bundesministerien.



Generalsanierung
Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

und erteilte selbst keinen Bauauftrag. Zum Liegenschaftseigentümer⁷, der die gesamte Bauplanung und –abwicklung besorgte, war in der Projektstruktur eine Schnittstelle eingerichtet.

c) Grundsätzliches zur Organisation sonstiger Projekte im Zuständigkeitsbereich des BMWFW und der BHÖ in Zusammenhang mit Bauleistungen

Das BMWFW hatte mit 1. Juli 2006 erstmals einen Grundsatzterlass betreffend das Liegenschaftsmanagement und die Vorgangsweise bei Bauprojekten in Kraft gesetzt. Dieser enthielt (aktuelle Fassung vom September 2012) allerdings keine verbindlichen Regelungen über die Projektorganisation und –struktur.⁸

d) Projektorganisation von Bau- bzw. Generalsanierungsprojekten der BHÖ seit 2011

Laut BHÖ würden künftig keine Projekte – ausgenommen Kleinprojekte bei laufenden Instandsetzungen – ohne Projektauftrag abgewickelt werden. Zudem verwies die BHÖ auf einen von ihr extern beauftragten, nicht verbindlichen „Statusbericht Projektcontrolling“ vom Dezember 2013. Demnach hatte im Rahmen des Projektcontrollings ein Projektauftrag die Projektorganisation vorzugeben. Dieser war von allen Projektverantwortlichen zu unterfertigen.

Wie der RH feststellte, führte die BHÖ im Zeitraum seit 2011 zwei Bauprojekte mittels schriftlicher Projektaufträge und Projekthandbücher durch. Dabei handelte es sich um die Neugestaltung der Eisbärenanlage im Tiergarten Schönbrunn und die Generalsanierung des Hofkammerarchivs mit geschätzten voraussichtlichen Gesamtkosten von rd. 9,55 Mio. EUR⁹ bzw. rd. 3,22 Mio. EUR.¹⁰ Eine Projektorganisation mit schriftlichem Projektauftrag und Projekthandbuch war zudem für das Projekt „Generalsanierung Brandschutz Neue Burg“ vorgesehen. Die Inhalte der Projekthandbücher waren mit allen Projektbeteiligten vertraglich zu vereinbaren.

⁷ BIG bzw. ARE Austrian Real Estate GmbH (ARE)

⁸ So bestanden keine Bestimmungen, welche Projektorganisation für welche Projektgröße (Investitionsvolumen) erforderlich war. Der Grundsatzterlass nahm zwar im Abschnitt „Grundsätzliches“ (Punkt 1.1.2) auf ein allenfalls bestehendes Projekthandbuch Bezug, doch war ein Projekthandbuch nicht verpflichtend vorgeschrieben.

⁹ Wert einschließlich Reserven laut einem Protokoll der Schätzkosten vom September 2011

¹⁰ laut Kostenübersicht vom Jänner 2012

Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu

2.2 Das BMF, das BMWFW und die BHÖ setzten die Empfehlung des RH teilweise um, komplexe Sanierungsprojekte mit einem hohen Investitionsvolumen von Planungsbeginn an in einer für alle Projektbeteiligten verbindlichen Projektorganisation bzw. –struktur (mit unterzeichnetem schriftlichen Projektauftrag und formell in Kraft gesetztem Projekthandbuch) durchzuführen. Dies im Hinblick darauf, dass

- das BMF rund zwei Monate vor Abschluss der Generalsanierung der Himmelfortgasse 6 – 8/neu im Dezember eine neuerliche Nutzungsänderung veranlasste (teilweise Museumsnutzung) und die BHÖ die infolge dieser Nutzungsänderung erforderlichen baulichen Maßnahmen neuerlich ohne entsprechende Projektstruktur durchführte, obwohl eine solche aufgrund des geplanten großen Umfangs (5,70 Mio. EUR) geboten gewesen wäre,
- das BMF zwar in den Jahren 2012 bis 2013 das Projekt „Finanzzentrum Eisenstadt“ auf Grundlage eines Projektauftrags und eines Projekthandbuchs durchführte, dieses Projekt jedoch nur bedingt als Nachweis für die Projektstrukturen bei der Abwicklung komplexer Sanierungsprojekte des Bundes herangezogen werden konnte, weil sich das Objekt nicht im Eigentum des Bundes befand und der Liegenschaftseigentümer (BIG bzw. ARE) die gesamte Bauplanung und Bauabwicklung besorgte,
- die BHÖ zwar seit 2011 (Vorbericht) zwei Bau- bzw. Generalsanierungsprojekte mit schriftlichem Projekthandbuch und verbindlicher Projektstruktur durchführte, diese jedoch mit der Himmelfortgasse 6 – 8/neu wegen des wesentlich geringeren Gebarungsumfangs nur bedingt vergleichbar waren, und
- für den Bereich des BMWFW (einschließlich BHÖ) verbindliche generelle Vorgaben über Projektstrukturen bei Bau- und Generalsanierungsvorhaben fehlten, weshalb die Durchführung künftiger Vorhaben mittels Projektauftrags und Projekthandbuchs weiterhin nicht sichergestellt war.

Hinsichtlich der Himmelfortgasse 6 – 8/neu kritisierte der RH weiters, dass die erst im Dezember 2012 erfolgte neuerliche Nutzungsänderung bauliche Maßnahmen in den bereits generalsanierten Räumlichkeiten erforderlich machte, die Rückübersiedlung der Zentraleitung des BMF vom Ausweichobjekt Hintere Zollamtsstraße 2b in die generalsanierte Himmelfortgasse 6 – 8/neu um weitere rund drei Monate bis Mai/Juni 2013 verzögerte (Mehrausgaben für Mieten von rd. 1,70 Mio. EUR) und die für die Zentraleitung des BMF in der Himmelfortgasse 6 – 8/neu verfügbaren Arbeitsplätze und Flächen dauerhaft verringerte.



Generalsanierung
Himmelfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

Der RH kritisierte, dass die Ursachen für die Abweichung der tatsächlichen Ausgaben (rd. 2,25 Mio. EUR) von den geschätzten Projektausgaben gemäß der Machbarkeitsstudie des Generalplaners (rd. 5,70 Mio. EUR) infolge mangelnder Detailliertheit der Machbarkeitsstudie und fehlender Dokumentation nicht nachvollziehbar waren. Es war insbesondere nicht nachvollziehbar, welche in der Machbarkeitsstudie veranschlagten baulichen Adaptierungen (z.B. betreffend Fluchtwege) tatsächlich nicht ausgeführt wurden.

Der RH verwies überdies kritisch darauf, dass die BHÖ die wegen der Nutzungsänderung erforderlichen Bauleistungen auf Grundlage von Nachtragskalkulationen zum (bereits abgeschlossenen) Generalsanierungsprojekt, demnach ohne aktuellen Preisvergleich mit anderen Anbietern, abrechnete und Bauleistungen in erheblichem Umfang (rd. 263.000 EUR) als Regieleistungen abwickelte.

Der RH wiederholte seine Empfehlung an das BMF, das BMWFW und die BHÖ, komplexe Sanierungsprojekte mit einem hohen Investitionsvolumen von Planungsbeginn an in einer für alle Projektbeteiligten verbindlichen Projektorganisation bzw. -struktur durchzuführen. Die Unterzeichnung eines schriftlichen Projektauftrags und die formelle Inkraftsetzung eines Projekthandbuchs sollten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festlegen.

- 2.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMF sei eine Einbeziehung der vom Nationalrat mit 2/3-Mehrheit beschlossenen Überlassung von Teilflächen des Winterpalais an die Österreichische Galerie Belvedere (Bundesgesetz, mit dem das Bundesmuseengesetz geändert wird, BGBl. I Nr. 93/2013) in die gegenständliche Follow-up-Überprüfung weder schriftlich bekannt gegebener Gegenstand des Prüfungsauftrags noch des Prüfungsgegenstands gewesen.*

Um eine Konformität der Gebarungsprüfungen aus nationaler und internationaler Sicht herzustellen, habe das BMF dem RH – vor Beantwortung der Fragen zur Museumsnutzung und Freigabe der diesbezüglichen Akten – zur Kenntnis gebracht, dass die Generalsanierung des Objekts sowie die Standortentwicklung des BMF in Zusammenhang mit der Generalsanierung der historischen Gebäude zum Übergabezeitpunkt an das BMF mit 1. Februar 2013 abgeschlossen gewesen seien.

Die Kosten, die sich aus der Umsetzung des Gesetzesvorhabens, nämlich der Zurverfügungstellung der Prunkräumlichkeiten an die Österreichische Galerie Belvedere ergäben, seien der Generalsanierung nicht zuzuordnen. Ein Zusammenhang zwischen der erfolgten Generalsanierung und der Adaptierung von Räumlichkeiten zur Museumnutzung sei

Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu

nicht gegeben. Eine projektübergreifende Kostenzuordnung habe daher zu unterbleiben. Der RH sehe dessen ungeachtet die gesetzliche Zurverfügungstellung von Flächen durch den Nationalrat als eine im Verantwortungsbereich des BMF gelegene Nutzungsänderung. Die Folgen, wie insbesondere die damit einhergehenden Kosten, seien dem Nationalrat und der Öffentlichkeit bekannt gewesen.

Der RH habe im Rahmen seiner Begutachtungstätigkeit zum Gesetzesvorschlag und der damit einhergehenden Nutzungsänderung samt bekannten Kosten offenbar keine Einwände gehabt, obwohl der Prüfbericht zur Generalsanierung zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses bereits vorgelegen habe. Eine Stellungnahme des RH sei – soweit ersichtlich – nicht erfolgt. Die nunmehrige Kritik hätte der RH im Rahmen der Gesetzwerdung anzubringen gehabt. Eine Thematisierung im Rahmen der gegenständlichen Follow-up-Überprüfung sei für das BMF nicht nachvollziehbar.

Der Gesetzgeber habe im Jahr 2013 den Standort des Stadtschlusses des Prinzen Eugen einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die erfolgte Generalsanierung des Standorts habe dementsprechend als Nebeneffekt die Möglichkeit, der Öffentlichkeit den Zugang zu diesem einzigartigen historischen Juwel zu ermöglichen. Es sei eine Leistungs- und Nutzenerweiterung geschaffen worden. Neben einem modernen Bürokomplex seien auch die europäisch einzigartigen Barockräumlichkeiten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden.

Die Umsetzung der gesetzlich erfolgten Zuteilung der Flächen an die Österreichische Galerie Belvedere sei kein Teil der Generalsanierung. Eine Generalsanierung habe die Erhaltung, Instandhaltung eines Gebäudes zum Gegenstand, nicht aber eine Nutzung oder auch eine Nutzungsänderung, die sich aus einer gesetzlichen Zurverfügungstellung von Flächen – nach Abschluss einer Generalsanierung – ergebe. Eine Aufsummierung der Kosten der diesbezüglichen baulichen Adaptierung und die Darstellung einer verfehlten vergleichenden Kostensteigerung könne fachlich nicht geteilt werden und entbehre einer sachlichen Grundlage. Der RH kritisiere offenbar auch, dass die tatsächlichen Ausgaben – anstelle der in den Erläuterungen zum entsprechenden Gesetz (Bundesgesetz, mit dem das Bundesmuseen-Gesetz 2002 geändert wird, BGBl. I Nr. 93/2013) veranschlagten rd. 5,7 Mio. EUR – nur rd. 2,25 Mio. EUR betragen hätten.

(2) Das BMF habe bereits im Sommer 2008 – also bereits vor der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung – Projekt- und Management-Richtlinien für verbindlich erklärt. Das BMF trete grundsätzlich als Mieter von Gebäuden auf; die gesamte Bauplanung und Bauabwick-

lung betreue in der Regel der Vermieter. In der Position als bloßer Mieter eines Objekts werde vom BMF entsprechend den Richtlinien aus dem Jahr 2008 vorgegangen. Bei im Eigentum des Bundes befindlichen Bau- und Generalsanierungsgebäuden ergebe sich die Zuständigkeit für Bau- und Sanierungsprojekte aus dem Bundesministerengesetz. Das BMF als Nutzer des Gebäudes habe sich in der Vergangenheit als bloßer Nutzer im Rahmen der Linienorganisation an Nutzerwünschen beteiligt. Im Hinblick auf den Umstand, dass derzeit kein Projekt mit der BHÖ anhängig sei, könne der RH nach Ansicht des BMF keine Einschätzung seiner Empfehlung zur verpflichtenden Projektorganisation bzw. -struktur abgeben. Die Annahme einer nur teilweisen Umsetzung sei daher für das BMF nicht nachvollziehbar.

(3) Laut Stellungnahme des BMWFW bestehe eine generelle Anordnung (Grundsatzterlass), die bei derartigen Sanierungsprojekten der BHÖ eine für alle Projektbeteiligten verbindliche Projektorganisation bzw. -struktur vorschreibe. Obwohl die BHÖ auch bei kleineren Projekten als der Generalsanierung die vom RH geforderten Managementmittel einsetze und damit die Empfehlung des RH übererfülle, sei die Empfehlung vom RH als „teilweise umgesetzt“ gekennzeichnet worden. Dies könne nicht nachvollzogen werden.

- 2.4 (1) Der RH entgegnete dem BMF, dass die wegen der teilweisen Museumsnutzung vorgenommenen baulichen Maßnahmen aufgrund einer Gesamtbetrachtung in die Follow-up-Überprüfung einzubeziehen waren. Die BHÖ führte diese baulichen Maßnahmen (Ausgaben von rd. 2,25 Mio. EUR) zwar formal als eigenständiges Projekt durch, doch standen sie in einem unmittelbaren sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Generalsanierung der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu.

Es handelte sich um – infolge der Verringerung der für das BMF nutzbaren Flächen – erforderliche Adaptierungen, und zwar insbesondere um die Verlegung von Büroräumlichkeiten sowie die Abgrenzung des BMF vom künftigen Museumsbereich. Die Adaptierungen dienten demnach nicht einer „Leistungs- und Nutzererweiterung“, sondern sollten den Amtsbetrieb des BMF auf verringerter Fläche sicherstellen. Für die Ausstattung des Museums fielen davon unabhängig Ausgaben der Österreichischen Galerie Belvedere als Nutzerin des Museums an (siehe im Einzelnen TZ 4).

Der RH wies weiters darauf hin, dass das BMF die BHÖ im Februar 2013 ersucht hatte, einen Teil der wegen der geplanten Museumsnutzung erforderlichen Planungs- und Bauleistungen als Änderungsleistungen zur Generalsanierung durchzuführen. Das BMF ging demnach selbst von einem engen zeitlichen und sachlichen Zusammenhang zwischen

Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu

dem Generalsanierungsprojekt und den infolge der teilweisen Museumsnutzung erforderlichen baulichen Maßnahmen aus.

Die damalige Bundesministerin für Finanzen gab bereits im Dezember 2012 die Entscheidung über die Museumsnutzung der sogenannten Prunkräumlichkeiten in einer Pressekonferenz bekannt und ersuchte das BMWWF – unter gleichzeitiger Zusage der Mittelbereitstellung –, die Umsetzung des sogenannten Museumsprojekts zu veranlassen (siehe Anhang, Tabelle A des Berichts).

Demnach hatte das BMF bereits im Dezember 2012 die Entscheidung über die Durchführung baulicher Maßnahmen infolge der beabsichtigten Museumsnutzung getroffen. Die Nutzungsänderung ging somit eindeutig vom BMF aus und ist von diesem zu verantworten. Infolge der wechselweisen Verbundenheit von Generalsanierung und Museumsnutzung sowie wegen der entsprechenden Folgewirkungen (z.B. Arbeitsplätze) war das Vorhaben gesamthaft als ein Investitionsvorhaben zu beurteilen.

Die Beschlussfassung des Nationalrats über das Bundesgesetz, mit dem das Bundesmuseengesetz geändert wird, BGBl. I 93/2013, erfolgte hingegen erst zeitlich später im Mai 2013. Dieses Bundesgesetz enthielt im Übrigen lediglich eine Ermächtigung des BMF, Teile des Palais-komplexes der Österreichischen Galerie Belvedere zum entgeltlichen Gebrauch zu überlassen. Daraus ergab sich weder eine Verpflichtung des BMF, der Österreichischen Galerie Belvedere diese Gebäudeteile zu überlassen, noch wurden Budgetmittel für bauliche Adaptierungen bewilligt oder eine Verpflichtung zur Durchführung von baulichen Adaptierungen festgelegt. Da kein Begutachtungsverfahren über den Gesetzesentwurf stattfand, hatte der RH keine Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Ausgaben für die wegen der Museumsnutzung erforderlichen Adaptierungen (2,25 Mio. EUR an tatsächlichen Ausgaben gegenüber 5,7 Mio. EUR laut Machbarkeitsstudie des Generalplaners) waren für den RH aufgrund der mangelnden Detailliertheit der Machbarkeitsstudie und der fehlenden Dokumentation nicht nachvollziehbar. Darüber hinaus verwies der RH darauf, dass das unverändert beibehaltene Fluchtwegkonzept des BMF zur Kostenreduktion beitrug. Im Übrigen bot nach Ansicht des RH die – im Wege einer Dienstanweisung vom März 2013 – mit 83 begrenzte Anzahl gleichzeitig anwesender Besucher nur eingeschränkten Spielraum zur Repräsentanz einer breiten Öffentlichkeit.



Generalsanierung
Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

(2) Hinsichtlich der Projektorganisation entgegnete der RH dem BMF, dass für Bau- und Sanierungsprojekte, die im Bundeseigentum befindliche vom BMF genutzte Objekte betrafen, auch weiterhin keine für alle Projektbeteiligten (BMWFW, BHÖ, BMF) verbindliche einheitliche Projektstruktur sichergestellt war. Genau eine solche ist jedoch auch zur Berücksichtigung der Nutzerwünsche notwendig, wie dies die mehrmaligen Änderungen in der Abwicklung des Projekts belegten. Der RH verblieb daher bei seiner Kritik und bekräftigte seine Empfehlung, komplexe Sanierungsprojekte mit einem hohen Investitionsvolumen von Planungsbeginn an in einer für alle Projektbeteiligten verbindlichen Projektorganisation (mit schriftlichem Projektauftrag und formell in Kraft gesetztem Projekthandbuch) durchzuführen.

(3) Der RH entgegnete dem BMWFW, dass der Grundsaterlass keine verbindlichen Bestimmungen über die im Einzelfall erforderliche Projektorganisation und -struktur enthielt und demnach die Unterzeichnung eines Projektauftrags und die Inkraftsetzung eines für alle Projektbeteiligten verbindlichen Projekthandbuchs weiterhin nicht sichergestellt waren. Der RH wies weiters darauf hin, dass die BHÖ die baulichen Maßnahmen infolge der Nutzungsänderung (teilweise Museumsnutzung der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu) ungeachtet des erheblichen Gebarungsumfangs ohne Projektstruktur durchführte.

Der RH verblieb daher bei seiner Kritik und bekräftigte seine Empfehlung, komplexe Sanierungsprojekte mit einem hohen Investitionsvolumen von Planungsbeginn an in einer für alle Projektbeteiligten verbindlichen Projektorganisation (mit schriftlichem Projektauftrag und formell in Kraft gesetztem Projekthandbuch) durchzuführen.

Ausgabenentwicklung

Planungs- und Bauausgaben – Ansätze für Unvorhergesehenes und Valorisierung

3.1 Der RH hatte der BHÖ im Vorbericht (TZ 13) empfohlen,

- bei Kostenermittlungen für Bauvorhaben den Anteil für Unvorhergesehenes in frühen Projektstadien aufgrund des geringen Detaillierungsgrads sowie zahlreicher unbekannter Faktoren ausreichend hoch anzusetzen und mit fortschreitender Projektentwicklung zu reduzieren sowie
- Reserven für Valorisierungen im Sinne der Kostenwahrheit von Planungsbeginn an auszuweisen.

Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu

Die Empfehlungen erfolgten im Hinblick darauf, dass die geschätzten Planungs- und Bauausgaben für die Generalsanierung der Himmelfortgasse 6 – 8/neu von rd. 70,00 Mio. EUR im Jahr 2004 (Projektbeginn) über rd. 97,00 Mio. EUR im Mai 2007 (knapp vor Baubeginn) bis rd. 137,30 Mio. EUR im März 2011 (Stand Vorbericht) angestiegen waren. Die Erhöhung auf rd. 97,00 Mio. EUR im Jahr 2007 war zu einem großen Teil (rd. 24,46 Mio. EUR) auf eine fehlende Valorisierung und eine viel zu geringe Vorsorge für Unvorhergesehenes durch die BHÖ zurückzuführen. So waren z.B. im Jahr 2004 nur rd. 1,70 % der Gesamtausgaben für Unvorhergesehenes berücksichtigt. Die weitere Erhöhung auf rd. 137,30 Mio. EUR (Stand März 2011, Vorbericht) war im Wesentlichen auf umfangreiche, vom BMF in der Bauphase veranlasste Projektänderungen zurückzuführen.

(2) Die BHÖ hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass ihre Position unverändert sei und auf die ablehnende Stellungnahme ihrer vorgesetzten Dienststelle (BMWFW) zum Vorbericht verwiesen. Diese Stellungnahme würde ihrer Position entsprechen. Demnach entspreche eine zunehmende Detaillierung der Ausgabenermittlungen dem Stand der Technik und einem effizienten Budgetcontrolling. Bei Projektstart erfolge eine Ermittlung des Ausgabenrahmens, z.B. über Bruttogeschoßflächen, mit einer Schwankungsbreite von rd. 30 %. Mit zunehmender Planungsgenauigkeit reduziere sich diese. Insbesondere bei Generalsanierungsmaßnahmen in historischen Objekten sei eine zusätzliche Position für Unvorhergesehenes nicht zweckmäßig, weil diese bereits in der Schwankungsbreite abgedeckt sei. Überdies sei jede Ausgabenermittlung stichtagsbezogen. Zudem sei die Aufnahme einer Valorisierung in einer frühen Projektphase aufgrund der großen Schwankungsbreite grundsätzlich wenig aussagekräftig. Die Vorhersage von Prozentsätzen sei über einen langen Zeitraum nicht möglich.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

Im Vorbericht wurden die voraussichtlichen Planungs- und Bauausgaben der Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu mit 137,30 Mio. EUR ermittelt (Stand März 2011).

Gemäß aktueller Schätzung vom März 2014 betragen die Planungs- und Bauausgaben¹¹ rd. 135,77 Mio. EUR. Da ein Werkunternehmer eine Forderung von rd. 690.000 EUR aus Schaden wegen Bauverzug geltend

¹¹ Diese Ausgaben setzten sich aus Ausgaben der BHÖ von voraussichtlich rd. 134,34 Mio. EUR zuzüglich der voraussichtlichen Ausgaben des BMF von rd. 1,43 Mio. EUR für ein Zutritts- und Schließsystem zusammen. Der Auftrag für dieses Sicherheits- und Schließsystem wurde laut Vereinbarung vom Mai 2012 nicht von der BHÖ übernommen, sondern vom BMF abgewickelt.



Generalsanierung

Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

machte, bestand das Risiko einer Erhöhung auf rd. 136,46 Mio. EUR. In der aktuellen Schätzung waren Reserven für Valorisierung und ein Anteil für Unvorhergesehenes nicht mehr enthalten; dies im Hinblick darauf, dass die Übergabe des generalsanierten Objekts Himmelpfortgasse 6 – 8/neu an den Nutzer rd. 13 Monate zurücklag. Es waren mittlerweile rd. 97 % der voraussichtlichen Generalsanierungsausgaben schlussgerechnet.

Unabhängig davon wickelte die BHÖ seit 2011 kein der Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu hinsichtlich der voraussichtlichen Ausgaben und der Dauer der Planungs- und Bauphase vergleichbares Projekt ab. Bei zwei sonstigen von der BHÖ seit diesem Zeitpunkt abgewickelten Bau- bzw. Generalsanierungsprojekten mit wesentlich geringerem Gebarungsumfang (Neugestaltung der Eisbärenanlage und Generalsanierung des Hofkammerarchivs) traf die BHÖ für Unvorhergesehenes und Valorisierung folgende Ansätze:

Tabelle 1: Ansätze für Unvorhergesehenes und Valorisierung in Bau- und Generalsanierungsprojekten der BHÖ seit 2011

Projekt	Zeitraum	Gesamtkosten	Unvorhergesehenes ¹	Valorisierung ¹
		in Mio EUR	in % ¹	
Neugestaltung der Eisbärenanlage	September 2011 (Planungsbeginn)	9,55	3,66 ²	4,82 ³
Generalsanierung Hofkammerarchiv	Anfang 2012 (Beginn Vorentwurfsplanung)	3,22	2,43	9,60 ⁴
	September 2012 (Abschluss Vorentwurfsplanung)	2,81	2,78 ⁵	–
	November 2013 (Bauphase)	2,81	0,03	–

¹ Angaben in Prozent der geschätzten Gesamtkosten

² Ansätze für Unvorhergesehenes waren zusätzlich auch in einzelnen Leistungspositionen enthalten, wie z.B. der Ansatz „Unvorhergesehenes Rohbau“ in der Leistungsposition „Bauwerk Rohbau“.

³ Dieser Ansatz für Valorisierung setzte sich aus einem „Index Planungsleistungen“ (2,86 % der geschätzten Planungsleistungen) und einem „Index Bauleistungen“ (5,92 % der geschätzten Bauleistungen) zusammen.

⁴ Dieser Ansatz für Valorisierung setzte sich aus einem „Index Planungsleistungen“ (2,02 % der geschätzten Gesamtkosten) und einem „Index Bauleistungen“ (7,58 % der geschätzten Gesamtkosten) zusammen.

⁵ Ansätze für Unvorhergesehenes waren zusätzlich auch in einzelnen Leistungspositionen enthalten, wie z.B. der Ansatz „Unvorhergesehenes, Reserven“ in der Leistungsposition „Bauwerk-Ausbau“.

Quelle: BHÖ

Ungeachtet dessen bestanden in der BHÖ keine generellen Regelungen, die einen Anteil für Unvorhergesehenes und Reserven für Valorisierung in Kostenermittlungen für Bauvorhaben verbindlich anordneten.

Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu

Die BHÖ verwies lediglich auf einen in ihrem Auftrag von einem externen Konsulenten verfassten, nicht verbindlichen „Statusbericht Projektcontrolling“ vom Dezember 2013. Demzufolge waren Nebenleistungen sowie Reserven mit jeweils 5 % der Baukosten anzusetzen. Ausgehend vom Terminziel, waren auch die „Kosten der Valorisierung Planung“ auf Basis des Verbraucherpreisindex und die „Kosten der Valorisierung Bauausführung“ auf Basis des Baukostenindex zu ermitteln und als eigener Budgetposten auszuweisen.

Unabhängig davon nahm die BHÖ bei der Erstellung der Investitionsprogramme für Bauvorhaben, die sie für einen Zeitraum von zehn Jahren (ab dem Jahr 2014) erstellte, Valorisierungen in Höhe von 5 % pro Jahr vor.

- 3.2** Die BHÖ setzte die Empfehlung des RH teilweise um, bei Kostenermittlungen für Bauvorhaben den Anteil für Unvorhergesehenes in frühen Projektstadien ausreichend hoch anzusetzen und mit fortschreitender Projektentwicklung zu reduzieren sowie Reserven für Valorisierungen im Sinne der Kostenwahrheit von Planungsbeginn an auszuweisen. Dies im Hinblick darauf, dass die BHÖ zwar bei zwei ab 2011 (Vorbericht) durchgeführten Bau- bzw. Generalsanierungsprojekten (Neugestaltung der Eisbärenanlage und Generalsanierung des Hofkammerarchivs) Ansätze für Unvorhergesehenes und für Valorisierung vorsah, diese Projekte jedoch wegen des wesentlich geringeren Gebarungsumfangs (9,55 Mio. EUR bzw. 3,22 Mio. EUR) mit der Himmelfortgasse 6 – 8/neu (135,77 Mio. EUR) nur bedingt vergleichbar waren.

Überdies war bei der Generalsanierung des Hofkammerarchivs die Reserve für Valorisierung in den Kostenschätzungen nicht durchgängig vorhanden und der Ansatz für Unvorhergesehenes während der Bauphase auf einen im Verhältnis zum Projektvolumen geringen Restbetrag (0,03 % der voraussichtlichen Gesamtkosten) reduziert. Zudem waren für künftige Projekte ausreichende Ansätze für Unvorhergesehenes sowie für Valorisierung nicht sichergestellt, weil für die BHÖ weiterhin keine verbindliche generelle Regelung in Geltung stand.

Hinsichtlich der Generalsanierung der Himmelfortgasse 6 – 8/neu betonte der RH, dass sich die geschätzten Planungs- und Bauausgaben von rd. 70,00 Mio. EUR im Jahr 2004 (Projektbeginn) u.a. aufgrund fehlender Valorisierung und zu geringer Vorsorge für Unvorhergesehenes nachhaltig als unrealistisch darstellten. Die aktuelle Schätzung der Ausgaben in Höhe von 135,77 Mio. EUR bedeutete nahezu eine Verdoppelung. Dabei war die Erhöhung von 70,00 Mio. EUR auf 97,00 Mio. EUR großteils auf eine fehlende Valorisierung und eine zu geringe Vorsorge für Unvorhergesehenes zurückzuführen. Die weitere

Erhöhung auf rd. 137,30 Mio. EUR (Stand März 2011, Vorbericht) war im Wesentlichen auf umfangreiche, vom BMF in der Bauphase verlangte Projektänderungen zurückzuführen.

Der RH empfahl der BHÖ daher weiterhin,

- bei Kostenermittlungen für Bauvorhaben den Anteil für Unvorhergesehenes in frühen Projektstadien aufgrund des geringen Detaillierungsgrades sowie zahlreicher unbekannter Faktoren ausreichend hoch anzusetzen und mit fortschreitender Projektentwicklung zu reduzieren sowie
- Reserven für Valorisationen im Sinne der Kostenwahrheit von Planungsbeginn an auszuweisen.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMWFW (für die BHÖ als nachgeordnete Dienststelle) sei eine generelle Vorschrift, die festlege, in welcher Höhe die Vorsorge für Unvorhergesehenes bei komplexen Sanierungsprojekten anzusetzen sei, bei Projekten im historischen Bestand wenig sinnvoll, weil bei einzigartigen historischen Objekten anders als im Neubau keine standardisierten Vorgaben gegeben werden könnten. Die Vorsorge werde vielmehr explizit auf das jeweilige Objekt abgestimmt. Beispielsweise könne der Komplex Himmelpfortgasse nicht mit der KZ-Gedenkstätte Mauthausen bzw. mit der Kartause Mauerbach verglichen werden. Die BHÖ habe nachgewiesen, dass in den Projekten der letzten Jahre die Vorsorge für Unvorhergesehenes ausreichend hoch angesetzt gewesen und auch im Laufe des Projekts angepasst worden sei. Die BHÖ habe bereits im Rahmen der Gebarungsprüfung darauf verwiesen, dass Valorisierungskosten bei Projekten berücksichtigt würden, weil jede Kostenermittlung stichtagsbezogen aufgestellt sei bzw. die jeweilige Preisbasis ausweise.*

Eine eigene Position in Kostenermittlungen für eine künftige Valorisierung in einer frühen Projektphase aufzunehmen, sei nach Ansicht der BHÖ grundsätzlich wenig aussagekräftig. Beispielsweise würde dies bei Projektkosten von 70,00 Mio. EUR einem Valorisierungszeitraum von 10 Jahren und unter einer Annahme von linearen 2 % rd. 15,30 Mio. EUR, bei Annahme von linearen 4 % schon rd. 33,60 Mio. EUR an Valorisierungskosten ergeben. Da die tatsächliche Vorhersage der Prozentsätze über einen langen Zeitraum nicht möglich sei und schon bei einem Unterschied von nur zwei Prozentpunkten eine große Schwankungsbreite gegeben sei, sei die Erfassung von Valorisierungskosten in einem frühen Projektstadium, bei langer Projektdauer und der damit verbundenen Schwankungsbreite im Ergebnis nach Ansicht der BHÖ nicht zielführend und als Entscheidungsgrund-

Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu

lage wenig aussagekräftig. BHÖ-intern würden die Valorisierungskosten zur mittelfristigen Budgetplanung erfasst und berücksichtigt.

- 3.4** Der RH entgegnete dem BMWWF, dass im Sinne eines ordnungsgemäßen Baukostenmanagements Risiken bei der Kostenermittlung Berücksichtigung zu finden hätten. Aus diesem Grund wäre bei Bau- und Sanierungsprojekten – jeweils unter Berücksichtigung des aktuellen Grads der Projektkenntnis – eine Vorsorge für Unvorhergesehenes zu bilden, die mit zunehmendem Projektfortschritt zu reduzieren wäre. Weiters wäre im Sinne der Kostenwahrheit die voraussichtliche Teuerung bis zum Projektabschluss durch die Bildung einer Reserve für Valorisierung zu berücksichtigen.

Der Umstand, dass das Ausmaß der Valorisierung vorab nicht exakt abschätzbar sein sollte, vermochte jedoch am Erfordernis einer derartigen Reserve nichts zu ändern. Der RH hielt daher an seinen Empfehlungen fest.

Gesamtausgaben

- 4.1** (1) Der RH hatte dem BMF, dem BMWWF und der BHÖ in seinem Vorbericht (TZ 14) empfohlen, die für den Betrieb eines Standorts unabdingbaren Ausgaben, wie Möblierung und EDV, sowie die Direktzahlungen des BMF an den Generalplaner in die Ausgaben der Generalsanierung einzubeziehen und künftig gesamthaft fortzuschreiben.

Weiters sollte eine Gesamtübersicht aller mit der Generalsanierung der Himmelfortgasse 6 – 8/neu verbundenen Ausgaben erstellt und bis Projektende fortgeschrieben werden.

Diese Empfehlung des RH erfolgte im Hinblick darauf, dass die geschätzten Planungs- und Bauausgaben für die Generalsanierung der Himmelfortgasse 6 – 8/neu von rd. 137,30 Mio. EUR (Stand: Vorbericht März 2011) nicht alle budgetwirksamen und zu finanzierenden Gesamtausgaben enthielten, zu denen insbesondere auch die Ausgaben für Möblierung und EDV, die Ausgaben für den Umbau der Himmelfortgasse 9 (120 Arbeitsplätze) und die Mietausgaben für das Ausweichobjekt Hintere Zollamtsstraße 2b während der Generalsanierung für einen Zeitraum von fünfeinhalb Jahren zählten. Nach Berechnung des RH betragen mit Stand März 2011 die Gesamtausgaben rd. 198,76 Mio. EUR.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sich keine Änderung zu seiner im Vorbericht wiedergegebenen Stellungnahme



Generalsanierung
Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

ergebe. Demnach habe eine Gesamtaufstellung der Kosten für die Generalsanierung lediglich die in der ÖNORM genannten Kosten zu enthalten. Wenn der RH Ausgaben für das Ausweichobjekt aufsummiere, hätte er die durch ein Unterbleiben der Erhaltungsarbeiten für den Standort Himmelpfortgasse 6 – 8/neu während der letzten Jahrzehnte im Sinne einer Lebenszyklusbetrachtung bedingten Einsparungen berücksichtigen müssen.

Das BMWFW hatte im Nachfrageverfahren – ebenso wie das BMF – mitgeteilt, dass sich keine Änderung zu seiner im Vorbericht wiedergegebenen Stellungnahme ergebe. Demnach saniere die BHÖ Gebäude und stelle diese nach Baufertigstellung dem Nutzer zur Verfügung. Darüber hinaus seien Einrichtung, Möblierung, EDV usw. Nutzersache und würden daher von den jeweiligen Nutzern geplant, beauftragt und abgewickelt.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

Das BMF und das BMWFW führten weiterhin eine getrennte Ausgabenübersicht der Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu durch. So verfolgte die BHÖ als nachgeordnete Dienststelle des BMWFW die Entwicklung hinsichtlich der Planungs- und Bauausgaben (135,77 Mio. EUR), während das BMF die Ausgaben der Ausstattung (9,51 Mio. EUR), wie insbesondere Möblierung und EDV-Ausstattung, verfolgte.

Darüber hinaus erstellte das BMF keine Gesamtübersicht und Fortschreibung aller mit der Generalsanierung der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu verbundenen Ausgaben, die sich mit Stand März 2011 auf rd. 198,76 Mio. EUR beliefen. Das BMF war der Ansicht, dass eine Gesamtaufstellung für die Generalsanierung der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu nur die in der ÖNORM B 1801-1 (Anmerkung des RH: Kosten im Hoch- und Tiefbau – Kostengliederung) genannten Kosten enthalten dürfe.

Entsprechend dem Vorbericht erstellte der RH neuerlich (nunmehr mit Stand 2014) eine Übersicht aller mit der Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu verbundenen Ausgaben. Mit Stand 2014 erhöhten sich diese von ursprünglich rd. 198,76 Mio. EUR (März 2011) auf rd. 206,34 Mio. EUR. Die zwei wesentlichen Gründe dafür waren erhöhte Mietausgaben für das Ausweichobjekt Hintere Zollamtsstraße 2b während der Generalsanierung (Erhöhung um 16,27 % auf 40,23 Mio. EUR) und die durch die Nutzungsänderung des BMF im Dezember 2012 (Museumsnutzung) verursachten Mehrausgaben für Adaptierungen (2,25 Mio. EUR).

Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu

Tabelle 2: Gesamtübersicht aller mit der Generalsanierung der Himmelfortgasse 6 – 8/neu verbundenen Ausgaben

Gegenstand	Leistung	Schätzung Vorbericht (2011)	Gesamt- summe (2011)	Aktuelle Schätzung (2014)	Gesamt- summe laut aktueller Schätzung (2014)
Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu	Sanierung (Planung und Bau) einschließlich Zutritts- und Sicherheitssystem	137,30	137,30	135,77	135,77
Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu (Weitere Maßnahmen)	Möblierung	7,00		6,49 ¹	
	EDV	1,24		2,06 ²	
	Direktzahlungen des BMF an den Generalplaner	0,96		0,96	
Zwischensumme			9,20		9,51
Adaptierungen Himmelfortgasse 6 – 8/neu für Museumsnutzung (Entscheidung des BMF, Dezember 2012)	Machbarkeitsstudie	– ⁵		0,08	
	Verlegung des Ministerkabinetts	– ⁵		0,50	
	Funktionsadaptierung von Büroräumlichkeiten	– ⁵		0,36	
	Grenzsicherung zu Museum	– ⁵		0,62 ³	
	Zutritts- und Sicherheitssystem und Möblierung (Abwicklung BMF)	– ⁵		0,62	
	Personenvereinzlungsschleuse	– ⁵		0,07	
Zwischensumme			–⁵		2,25
Umbau Himmelfortgasse 9	Baukostenzuschuss, Mietvorauszahlung, Mietausgaben 15 Jahre	10,50		10,50	
	Planungshonorar BIG und Möblierungskosten BIG	–		1,71	
	EDV und Möblierung durch BMF	1,80		1,01 ⁴	
Zwischensumme			12,30		13,22
Ausweichobjekt Hintere Zollamtsstraße 2b	Baukostenbeiträge Hintere Zollamtsstraße 2b (ohne Druckerei 0,64 Mio. EUR)	8,31		8,40	
	Mietausgaben Hintere Zollamtsstraße 2b	26,29		31,83	
Zwischensumme			34,60		40,23
Ausmietung Gebäudekomplex Kärntner Straße	Mietvertragsablöse und Maklerprovision	5,36	5,36	5,36	5,36
Gesamtsumme			198,76		206,34

¹ einschließlich Übersiedlungskosten von rd. 88.000 EUR

² einschließlich EDV für Himmelfortgasse 9; davon rd. 1,75 Mio. EUR in 60 Monatsraten à 29.118 EUR

³ Ausgaben für das Teilprojekt 4 des Museumsprojekts abzüglich rd. 56.000 EUR für Behinderten-WC im Museumsbereich

⁴ Ausgaben für Möblierung einschließlich Übersiedlungskosten, jedoch ohne EDV

⁵ Aufgrund der Entscheidung des BMF vom Dezember 2012 kamen diese Ausgaben neu hinzu und waren in der Aufstellung aus 2011 noch nicht enthalten.

Quellen: BMF; BMWFW; BHÖ; RH



Generalsanierung

Himmelfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

Die Generalsanierungsausgaben der Himmelfortgasse 6 – 8/neu erhöhten sich von rd. 70,00 Mio. EUR (Projektbeginn im Jahr 2004) über rd. 97,00 Mio. EUR (Mai 2007) auf 137,30 Mio. EUR (März 2011, Stand Vorbericht) und reduzierten sich in der Folge geringfügig auf aktuell 135,77 Mio. EUR. Im Ergebnis kam es nahezu zu einer Verdoppelung der ursprünglich im Jahr 2004 veranschlagten 70,00 Mio. EUR (siehe TZ 3).

Die Entwicklung der weiteren mit der Generalsanierung verbundenen Ausgaben stellte sich wie folgt dar:

- Die Ausgaben für die Möblierung (6,49 Mio. EUR¹²), die EDV (2,06 Mio. EUR¹³) und die Direktzahlung an den Generalplaner (960.000 EUR) betragen nunmehr insgesamt 9,51 Mio. EUR. Dies bedeutete gegenüber 2011 (9,20 Mio. EUR) eine Erhöhung um 3,37 %.
- Die Sanierung der Himmelfortgasse 9 (Baukostenzuschuss, Mietvorauszahlung und Erhöhung der Mietausgaben für 15 Jahre,¹⁴ Möblierung, Planungshonorare) betrug nunmehr insgesamt 13,22 Mio. EUR. Dies bedeutete gegenüber 2011 eine Erhöhung um 7,48 %.
- Die Ausgaben für das Ausweichobjekt Hintere Zollamtsstraße 2b während der Generalsanierung (Baukostenbeiträge und Mietausgaben) betragen nunmehr insgesamt 40,23 Mio. EUR. Dies bedeutete gegenüber 2011 eine Erhöhung um 16,27 %. Diese Erhöhung resultierte im Wesentlichen daraus, dass sich die Rückübersiedlung aus dem Ausweichobjekt Hintere Zollamtsstraße 2b in die Himmelfortgasse 6 – 8/neu (einschließlich Himmelfortgasse 9) um weitere neun Monate verzögerte und deswegen zusätzliche Mietausgaben (Oktober 2012 bis Juni 2013) von rd. 4,78 Mio. EUR¹⁵ anfielen.¹⁶

¹² einschließlich Möblierungsplanung

¹³ einschließlich EDV-Ausstattung für das Objekt Himmelfortgasse 9

¹⁴ Für die Sanierung des Objekts Himmelfortgasse 9 hatte das BMF gegenüber der BIG als Liegenschaftseigentümerin im November 2009 in einer Ergänzung zum Mietvertrag eine auf drei Teile umgelegte Kostenbeteiligung (Baukostenzuschuss in Höhe von 6,90 Mio. EUR, Mietvorauszahlung von 1,14 Mio. EUR, sowie künftig höhere Mietausgaben um monatlich 13.677,78 EUR für mindestens 15 Jahre, demnach rd. 2,46 Mio. EUR) von insgesamt rd. 10,50 Mio. EUR übernommen.

¹⁵ 5,975 Mio. EUR (für Oktober 2012 bis Juni 2013, einschließlich Betriebskosten) * 80 % (IT-Sektion abgezogen, Annahme rd. 20 %) = 4,78 Mio. EUR

¹⁶ Eine Mietvertragsablöse sowie eine Maklerprovision zur Bestandfreimachung der zwischenzeitlich verkauften Liegenschaft Kärntner Straße (insgesamt rd. 5,36 Mio. EUR) entstanden bereits im Jahr 2003.

Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu

- Infolge der Entscheidung des BMF knapp vor Fertigstellung der Generalsanierung der Himmelfortgasse 6 – 8/neu im Dezember 2012 (siehe TZ 2), Gebäudeteile in ein Museum umzuwandeln, entstanden weitere Ausgaben von insgesamt rd. 2,25 Mio. EUR (Änderungen der Möblierung sowie des Zutritts- und Sicherheitssystems¹⁷, bauliche Adaptierungen¹⁸, wie z.B. Verlegung von Kabinettsträumlichkeiten oder Maßnahmen zur Abgrenzung des Museumsbereichs).

Unabhängig davon fielen Ausgaben seitens der Nutzerin des Museums, der Österreichischen Galerie Belvedere, in Höhe von rd. 855.000 EUR an (z.B. nutzerbedingte Ausstattung). Dabei konnten zusätzliche Ausgaben für eine Adaptierung von Fluchtwegen nicht ausgeschlossen werden, weil eine baubehördliche Bewilligung für die geänderte Nutzung (Museum) mit Stand Februar 2014 noch nicht vorlag.¹⁹

Infolge der Nutzungsänderung (teilweise Museumsnutzung) ergaben sich weiters folgende finanzielle Mehrbelastungen für das BMF bzw. Nachteile hinsichtlich der Nutzbarkeit des Objekts Himmelfortgasse 6 – 8/neu:

- Verringerung der für das BMF verfügbaren Arbeitsplätze um 36 sowie der verfügbaren Fläche um 2.000 m² in der Himmelfortgasse 6 – 8/neu (siehe TZ 10),
- verstärkter Personaleinsatz bei der Überwachung der Himmelfortgasse 6 – 8/neu,²⁰
- Verlegung des Eingangs zum BMF von der Himmelfortgasse 8 zur Himmelfortgasse 8a, wobei der Securitybereich des BMF jedoch beim Eingang Himmelfortgasse 8 (nunmehriger Museumseingang) verblieb (siehe Anhang), und

¹⁷ Die Projektabwicklung erfolgte diesbezüglich durch das BMF.

¹⁸ Die Projektabwicklung erfolgte diesbezüglich durch die BHÖ (siehe TZ 2). Die Bedeckung der Ausgaben erfolgte durch die Entnahme aus Rücklagen des BMF.

¹⁹ Eine Adaptierung der für Büronutzung ausgelegten Fluchtwege auf die nunmehrige Museumsnutzung erfolgte nicht. Die in der Machbarkeitsstudie des Generalplaners (Variante 1) vorgesehenen Baumaßnahmen zur Adaptierung der Fluchtwege wurden nicht vollständig umgesetzt. Im Hinblick auf die für Büronutzung ausgelegten Fluchtwege gab die Österreichische Galerie Belvedere im März 2014 die Anweisung, die Anzahl der gleichzeitig anwesenden Museumsbesucher auf 83 Personen zu beschränken.

²⁰ Mehrere Fluchttüren im Museumsbereich (Prunkräumlichkeiten) führten in Stiegenhäuser, die im Bereich des BMF gelegen waren. Beim Öffnen dieser Fluchttüren wurde ein Alarm ausgelöst, woraufhin die Security mit verstärktem Personaleinsatz zu kontrollieren hatte, ob Personen in den Bereich des BMF eingedrungen waren.



Generalsanierung
Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

- Abgangsdeckung für den Museumsbetrieb durch das BMF (638.000 EUR für Oktober bis Dezember 2013, voraussichtlich 2,55 Mio. EUR für 2014).

Die Österreichische Galerie Belvedere erzielte durch den seit Oktober 2013 laufenden Museumsbetrieb in der Himmelpfortgasse 8 laut dem vorläufigen Ergebnis der Gewinn- und Verlustrechnung für das Jahr 2013 rd. 208.000 EUR an Eigenerlösen, denen Aufwendungen von rd. 733.000 EUR gegenüberstanden. Für das Jahr 2014 waren Eigenerlöse von 102.000 EUR und Aufwendungen von 2,642 Mio. EUR geplant.

- 4.2** Das BMF, das BMWFW und die BHÖ setzten die Empfehlung nicht um, die für den Betrieb eines Standorts unabdingbaren Ausgaben in die Ausgaben der Generalsanierung der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu einzubeziehen und künftig gesamthaft fortzuschreiben, weil die BHÖ bzw. das BMWFW (135,77 Mio. EUR) und das BMF (9,51 Mio. EUR) weiterhin eine getrennte Ausgabenübersicht der Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu führten.

Darüber hinaus setzte das BMF die Empfehlung des RH, eine Gesamtübersicht aller mit der Generalsanierung der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu verbundenen Ausgaben zu erstellen und bis Projektende fortzuführen, nicht um, obwohl diese von rd. 198,76 Mio. EUR (Stand März 2011, Vorprüfung) weiter auf rd. 206,34 Mio. EUR (Stand März 2014) anstiegen.

Die zwei wesentlichen Gründe für die neuerliche Kostensteigerung sah der RH v.a. in den erhöhten Mietausgaben für das Ausweichobjekt Hintere Zollamtsstraße 2b (+ 16,27 % auf 40,23 Mio. EUR) aufgrund der um weitere neun Monate längeren Nutzung (verzögerte Rückübersiedlung) und in den Mehrausgaben für Adaptierungen von zumindest 2,25 Mio. EUR durch die Nutzungsänderung (Museumsnutzung²¹). Zudem verwies der RH insbesondere auf die Erhöhung der Ausgaben für Möblierung und EDV²² (+ 3,37 % auf 9,51 Mio. EUR) sowie der Ausgaben für die Sanierung der Himmelpfortgasse 9 (+ 7,48 % auf 13,22 Mio. EUR).

Der RH kritisierte die Nutzungsänderung (teilweise Museumsnutzung) überdies, weil diese

²¹ ohne Adaptierungen durch die Österreichische Galerie Belvedere als Nutzerin

²² einschließlich Direktzahlung an den Generalplaner

Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

- die Nutzung der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu für das BMF erschwerte (z.B. durch räumliche Trennung des Securitybereiches vom Eingang des BMF),
- die Anzahl der für das BMF Himmelpfortgasse 6 – 8/neu verfügbaren Arbeitsplätze auf Dauer reduzierte, was zu künftigen Mehrausgaben für Anmietungen führen wird (siehe TZ 10), und
- eine finanzielle Belastung des BMF durch jährliche Subventionen zur Abgangsdeckung (z.B. voraussichtlich 2,55 Mio. EUR für 2014) infolge des nicht kostendeckenden Museumsbetriebs bewirken wird.

Der RH wiederholte seine Empfehlung an das BMF, das BMWWF und die BHÖ, die für den Betrieb eines Standorts unabdingbaren Ausgaben wie Möblierung und EDV sowie die Direktzahlungen des BMF an den Generalplaner in die Ausgaben der Generalsanierung einzubeziehen und künftig gesamthaft fortzuschreiben.

Weiters sollte das BMF eine Gesamtübersicht aller mit der Generalsanierung der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu verbundenen Ausgaben erstellen und bis Projektende fortschreiben.

- 4.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMF habe eine dem BMF vorwerfbare Kostenentwicklung von angeblich im Jahr 2004 prognostizierten 70 Mio. EUR auf den nunmehr vom RH errechneten Betrag (Stand 2014) definitiv nicht stattgefunden. Kostenvergleiche und Kostenentwicklungen hätten nach der Systematik der einschlägigen ÖNORMEN, im Baugeschehen der ÖNORM B 1801-1, zu erfolgen.*

Der RH sei von einer ÖNORM-konformen Darstellung abgewichen, indem er es unterlassen habe, Preisbasen (Baukostenindizes) bei vergleichenden Darstellungen von angeblichen Kostensteigerungen bzw. -entwicklungen zu berücksichtigen. Der RH habe weiters nicht berücksichtigt, dass nicht nur alle summenmäßig aufgelaufenen Kosten, sondern auch geschaffene Werte jedweder Art in eine gesamthafte Darstellung als gegenüberzustellender Nutzen in die Beurteilung einzufließen hätten.

Der RH hätte bei einer gesamthaften Sicht unverzichtbar auch

- *den bisherigen Umgang mit der Immobilie, und zwar die Ersparnis aus dem Unterbleiben von Reparaturen (Stichwort Instandhaltungsrückstau),*



Generalsanierung
Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

- die durch die Generalsanierung geschaffene – werthaltige – Innovation (moderne Büroräume und Museum im ersten Wiener Gemeindebezirk),
- die Etablierung eines neuen Behördenviertels im 3. Wiener Gemeindebezirk (Standort Hintere Zollamtsstraße 2b) sowie
- die Wertsteigerung der Immobilien (Verkehrswertsteigerung) durch die erfolgte Generalsanierung

einer gesamthaften Beurteilung zugrunde zu legen gehabt.

Der RH habe wesentliche immobilienwirtschaftliche Gesichtspunkte nicht aufgegriffen.

Das BMF sehe sich mit einer bloßen – im Übrigen nicht nachvollziehbaren, der Verwaltung für künftige Projekte wenig dienlichen – Kosten summierung konfrontiert, die immobilienwirtschaftliche Gesichtspunkte vollkommen außer Acht lasse. So würden etwa im Parlamentsgebäude-sanierungsgesetz die Gesamtkosten mit den Bauwerkskosten entsprechend der ÖNORM B 1801-1, den Kosten des Ausweichquartiers und den Kosten des Umzugs definiert. Gegen diese Definition habe – soweit überblickbar – kein Einwand des RH bestanden. Im gegenständlichen Prüfungsverfahren habe der RH aber die Definition der Gesamtkosten erweitert und u.a. auch die Kosten des Betriebs sowie die Kosten der Einrichtung zu den Gesamtkosten gerechnet und damit eine Kostenüberschreitung nahegelegt.

Laut Stellungnahme des BMF sei evident gewesen, dass der im Jahr 2004 im Zusammenhang mit dem Sanierungsbedarf für die historischen Gebäude genannte Betrag von 70 Mio. EUR die bloßen Baukosten (ohne Valorisierung) entsprechend der ÖNORM B 1801 (Planung und Bau) – mit dem bei Kostenschätzungen naturgemäß hohen Unsicherheitsgrad – umfasst habe. Auch in den zugrunde liegenden – auf der Homepage des Parlaments einsehbaren – Anfragebeantwortungen des damaligen Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit sei explizit darauf hingewiesen worden, dass der Betrag von 70 Mio. EUR lediglich die Kosten der bloßen Sanierung des historischen Palais umfasse. Der im Jahr 2004 geschätzte Wert von 70 Mio. EUR entspreche allein unter Berücksichtigung der Baupreisindizes bzw. einer Valorisierung einem Wert von etwa 90 Mio. EUR bis 100 Mio. EUR im Jahr 2014.

Die seinerzeitige Schätzung habe der Ausschreibung nicht standgehalten. Das Ausschreibungsergebnis habe letztlich rd. 97 Mio. EUR betragen. Dies bedeute einen tatsächlichen valorisierten Wert im Jahr 2014

Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu

von rd. 120 Mio. EUR. Ausschließlich dieser Betrag könne daher logisch und sachlich richtig in Vergleich mit den tatsächlichen Kosten (Planung und Bau) einer Generalsanierung der historischen Gebäude von 135,77 Mio. EUR (Stand März 2014) gesetzt werden. Für eine wesentliche Differenz bleibe dabei bei Berücksichtigung der Preisbasen kein Raum. Selbst ausgehend von den Schätzkosten im Jahr 2004 würde die Differenz unter richtiger Anwendung der Preisbasen auf Basis der Zahlen des RH maximal 40 Mio. EUR betragen. Diese Differenz sei hauptsächlich auf die dynamische Planung und Entwicklung des Projekts – zur Hebung des Nutzens und des Wertes der Liegenschaft – zurückzuführen.

Im Zuge dieser immobilienwirtschaftlich erforderlichen dynamischen Planung seien de facto 3.000 m² Nutzfläche neu geschaffen worden. Beispielsweise seien aus Lager- und Abstellräumen im Erdgeschoss hochwertige Büroräume und Archive geschaffen worden. In den Untergeschossen seien hochwertige Flächen zur Unterbringung der modernen Technik, insbesondere ein zusätzlicher Technikraum für eine Kälteanlage, geschaffen worden. Die Dachgeschossräumlichkeiten seien zur Gänze neu errichtet worden. Im Sinn einer dynamischen Planung und Realisierung hätten erhebliche Qualitätsverbesserungen im Vergleich zur Ursprungsplanung stattgefunden. Diese würden sich im Wesentlichen insbesondere an einer statisch-konstruktiven Sanierung fast des gesamten Gebäudes zeigen sowie an der kompletten Erneuerung der Elektrotechnik, Netzwerktechnik und der Lichtwellenleiter, einer modernen Ausstattung der Medien- und Präsentationstechnik, der Installierung einer hochwertigen Ausstattung, der Installierung von Akustikmaßnahmen und der Klimatisierung sämtlicher Büroräumlichkeiten und sonstiger maßgeblicher Räume. Es sei eine leistungsfähige Lüftungsanlage für alle Räumlichkeiten im Erdgeschoß und sämtliche Besprechungsräume, Druckerboxen, etc. geschaffen worden. Die komplette brandschutztechnische Sanierung sei auf dem neuesten Stand der Technik durchgeführt worden.

Durch die dynamische Planung und Realisierung sei eine moderne, transparente Bürostruktur geschaffen worden. Damit sei für künftige Veränderungen in der Struktur und Organisation ein hohes Maß an Flexibilität erreicht worden, weshalb künftige diesbezügliche Umbaumaßnahmen aus heutiger Sicht kaum mehr erforderlich sein würden. Aus einem überalterten, denkmalgeschützten Palais sei durch eine dynamische, am Puls der Zeit liegende Planung eine moderne und marktfähige Innenstadt-Immobilie mit einem zeitgemäßen Raum- und Funktionsprogramm und einem hohen qualitativen Standard geschaffen worden. Die Wertsteigerung der generalsanierten historischen Immo-



Generalsanierung
Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

bilie auf Basis der erfolgten Investition in die Immobilie belaufe sich in der Größenordnung von rd. 190 Mio. EUR bis 200 Mio. EUR.

(2) Der RH habe bei seiner Kostendarstellung übersehen, dass in der von ihm gewählten Vergleichszahl von 70 Mio. EUR weder die Kosten des Ausweichquartiers noch die Betriebskosten des Ausweichquartiers berücksichtigt seien. Somit sei ein Vergleich sachlich nicht durchführbar. Richtigerweise hätte der RH berücksichtigen müssen, dass die Betriebs- und Heizkosten ohnehin – auch im Falle einer unterbliebenen Generalsanierung – angefallen wären und eine Verteuerung der Generalsanierung daraus nicht abzuleiten sei. Dies gelte sinngemäß auch bezüglich der Mieten des Ausweichquartiers. Um einen betriebswirtschaftlich haltbaren Vergleich vornehmen zu können, hätten auch im ursprünglichen Gebäude fiktive Mieten angesetzt werden müssen. Das Ausweichquartier sei von der BIG entwickelt worden, um überhaupt als Ausweichquartier zu dienen.

Selbstverständlich habe das BMF anteilig einige Baukosten als mieterseitige Einmalinvestition getragen. Auch diese Einmalinvestition habe der RH der Generalsanierung des historischen Palais zugeschlagen, ohne auch nur ansatzweise eine immobilienwirtschaftliche Betrachtung anzustellen, welchen Nutzen diese Investition langfristig gehabt habe. Immerhin sei damit eine weitere hochwertig verwertbare Büroimmobilie geschaffen bzw. im Wert gesteigert worden. Durch die Investitionen in die Gebäude Himmelpfortgasse 6 – 8/neu, Hintere Zollamtsstraße 2b und Himmelpfortgasse 9 seien massive Wertsteigerungen aller dieser Liegenschaften geschaffen worden, die dem Bund zugute kämen. Insgesamt seien durch die Investitionen nachhaltig drei modernste und werthaltige Bürostandorte und ein Museumsstandort geschaffen worden. Die vom RH angewandte buchhalterische Sicht wäre durch eine in Lehre und Wissenschaft vertretene immobilienwirtschaftliche Fachsicht zu ergänzen gewesen.

(3) Der RH habe die Ausgaben für Adaptierungen infolge der gesetzlich bestimmten Museumsnutzung der „gesamthaften“ Übersicht der Kosten der Generalsanierung hinzugerechnet. Diese Vorgangsweise sei aus der Sicht des BMF unsachlich und fachlich nicht nachvollziehbar. Auch der RH gehe von einer fertiggestellten Generalsanierung zum Zeitpunkt der Nutzungsänderung aus. Es sei daher nicht schlüssig, dass der RH die – ohnehin dem Nationalrat vor der Flächenzuteilung an die Österreichische Galerie Belvedere bekanntgegebenen – Kosten summenmäßig den Gesamtkosten der Generalsanierung hinzuzähle.

Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

(4) Laut Stellungnahme des BMWWF (auch für die BHÖ als nachgeordnete Dienststelle) würden sich diese Empfehlungen nur an das BMF richten und könnten vom BMWWF und der BHÖ nicht weiter beurteilt bzw. beantwortet werden. Einrichtung, Möblierung, EDV usw. seien Nutzersache und würden daher von den jeweiligen Nutzern geplant, beauftragt und abgewickelt. Die BHÖ saniere Gebäude und stelle diese nach Baufertigstellung dem Nutzer zur Verfügung. Die Kostenermittlungen könnten daher von der BHÖ nur für die von der BHÖ abgewickelten bzw. beauftragten Leistungsteile aufgestellt werden. Sämtliche die BHÖ betreffenden Ausgaben seien in die Kostenermittlungen der BHÖ einbezogen und fortgeschrieben worden.

- 4.4 (1) Der RH entgegnete dem BMF, dass gemäß den Erläuterungen zum Bundesgesetz für den Verkauf des Gebäudekomplexes Kärntner Straße die „Gesamtkosten der Generalsanierung“ der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu in Höhe von rd. 70,00 Mio. EUR mit den Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen abgedeckt werden sollten. Insbesondere infolge der fehlenden Vorausvalorisierung, einer viel zu geringen Vorsorge für Unvorhergesehenes und mehreren vom BMF während der Bauphase veranlassten erheblichen Änderungen und Ausweitungen des Leistungsumfangs wurde diese Zielsetzung deutlich verfehlt. Allein die Ausgaben für die Sanierung (Planung und Bau) einschließlich Zutritts- und Sicherheitssystem (Stand März 2014: 135,77 Mio. EUR) überstiegen die aus den Liegenschaftsverkäufen erzielten Einnahmen von rd. 83,54 Mio. EUR um rd. 52,23 Mio. EUR, so dass in dieser Höhe eine Finanzierungslücke entstand, die aus dem allgemeinen Baubudget der BHÖ und aus Rücklagen des BMF gedeckt werden musste. Nach Ansicht des RH war diese Kostenentwicklung vom BMF zu verantworten.

Die mehrfachen grundlegenden Änderungen der Nutzeranforderungen während der Bauphase (etwa hinsichtlich der Ausweitung der Kühlung auf alle Büroräumlichkeiten) führten nicht nur zu Mehrausgaben, sondern auch zu einer erheblichen Bauzeitverlängerung und waren nicht durch Änderungen der maßgeblichen technischen Standards bedingt. Der RH wies darauf hin, dass er derartige, vom Nutzer während der Bauphase veranlasste Projektänderungen nicht unter den Begriff der „dynamischen Planung“ subsumierte.

Dies traf auch auf die vom BMF im Dezember 2012 – noch vor Abschluss des Generalsanierungsprojekts – veranlasste neuerliche Nutzungsänderung (teilweise Museumsnutzung der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu) zu, die Mehrausgaben von rd. 2,25 Mio. EUR (für die Verlegung von Büroräumlichkeiten des BMF und die Abgrenzung des BMF vom Museumsbereich) verursachte und den Nutzungsbeginn der general-sanierten Räumlichkeiten um weitere rund drei Monate verzögerte. Im



Generalsanierung
Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

Zuge einer Gesamtbetrachtung des Mitteleinsatzes waren die Mehrausgaben infolge dieser vom BMF veranlassten Nutzungsänderung – ungeachtet immobilienwirtschaftlicher Gesichtspunkte, die in Anbetracht der bundesinternen Nutzung – absehbar – nicht schlagend werden – in die Übersicht der gesamten mit der Sanierung verbundenen Ausgaben einzubeziehen.

(2) Hinsichtlich der Anpassungsmöglichkeit des Palaiskomplexes in der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu an künftige Veränderungen in der Organisation des BMF erwiderte der RH, dass die im Zuge der Generalsanierung geschaffenen Büroräumlichkeiten (Gruppenbüros) aufgrund der historischen Bausubstanz unterschiedliche Größen und Strukturen aufwiesen. Angesichts dieser baulichen Gegebenheiten waren Anpassungen an Organisationsänderungen (z.B. Änderung der Mitarbeiterzahl einer Abteilung) nur eingeschränkt möglich bzw. erforderten zusätzliche bauliche Maßnahmen.

(3) Der RH entgegnete, dass die von ihm gewählte Darstellung der Ausgaben für die Generalsanierung (Planung und Bau) der ÖNORM B 1801–1 entsprach und verwies darauf, dass das BMF und das BMWFW versäumt hatten, in der Planungsphase ausreichende Ansätze für Valorisierung vorzusehen. Darin war einer der Gründe für die Ausgabesteigerung gegenüber den vom BMF im Jahr 2004 prognostizierten 70 Mio. EUR gelegen. Darüber hinaus verwies der RH darauf, dass das BMF im Zuge der Generalsanierung der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu zusätzlich zu den Ausgaben für Planung und Bau (im Sinne der ÖNORM B 1801) insbesondere Ausgaben für das Ausweichquartier sowie für die Möblierung und die EDV-Ausstattung zu tragen hatte. Diese waren daher in die Übersicht der gesamten mit der Sanierung verbundenen Ausgaben einzubeziehen.

Entgegen den Ausführungen in der Stellungnahme des BMF erfasste der RH unter der Position „Mietausgaben für das Ausweichobjekt Hintere Zollamtsstraße 2b“ keine Heizkosten, sondern lediglich die Betriebskosten und laufenden öffentlichen Abgaben im Sinne von § 21 Mietrechtsgesetz. Der Bund hatte diese Betriebskosten für das Ausweichobjekt (z.B. öffentliche Abgaben, Kanalgebühren) zusätzlich zu den während der Sanierung weiterhin anfallenden Betriebskosten für das Objekt Himmelpfortgasse 6 – 8/neu zu tragen.

Der RH hielt daher an seiner an das BMF gerichteten Empfehlung fest, eine Gesamtübersicht aller mit der Generalsanierung der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu verbundenen Ausgaben zu erstellen und bis Projektende fortzuschreiben.

Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu

Hinsichtlich des Standorts Hintere Zollamtsstraße 2b (Ausweichobjekt während der Generalsanierung) verwies der RH weiters darauf, dass die – mit Baukostenbeiträgen des BMF finanzierte – bauliche Adaptierung für die Zentraleitung des BMF als Nutzerin erfolgte. Als Nachnutzer nach Abschluss der Generalsanierung sah das BMF jedoch Dienststellen (z.B. Bundesfinanzgericht) vor, deren Nutzeranforderungen von jenen der Zentraleitung des BMF (z.B. hinsichtlich des Erfordernisses von Räumlichkeiten für den Parteienverkehr) teilweise abwichen. Für das BMF war demnach ein fortdauernder, langfristiger Nutzen der Investitionen nicht uneingeschränkt gegeben. Im Übrigen verwies der RH darauf, dass Wertsteigerungen des Objekts Hintere Zollamtsstraße 2b primär der BIG als Liegenschaftseigentümerin und Vermieterin und nicht dem BMF als Nutzer zugute kamen.

(4) Der RH entgegnete dem BMWFW, dass eine Gesamtübersicht über sämtliche mit der Generalsanierung der Himmelfortgasse 6 – 8/neu verbundenen Ausgaben nur durch eine gesamthafte Fortschreibung dieser Ausgaben, und zwar sowohl seitens des BMWFW (BHÖ) als auch seitens des BMF, zu erreichen wäre.

Der RH hielt daher an seiner an das BMF, das BMWFW und die BHÖ gerichteten Empfehlung fest, die für den Betrieb eines Standorts unabdingbaren Ausgaben wie Möblierung und EDV sowie die Direktzahlungen des BMF an den Generalplaner in die Ausgaben der Generalsanierung einzubeziehen und künftig gesamthaft fortzuschreiben.

Zahlungen an den Generalplaner

- 5.1** (1) Der RH hatte dem BMF, dem BMWFW und der BHÖ in seinem Vorbericht (TZ 14) empfohlen, alle Zahlungen an den Generalplaner über die BHÖ als Auftraggeber der Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu durchzuführen, weil nur bei ihr ein Überblick über die Gesamtvergütung des Generalplaners bestand und dessen Einzelforderungen angemessen bewertet werden könnten. Die Empfehlung des RH erfolgte im Hinblick darauf, dass
- die BHÖ den Generalplanervertrag samt Nachträgen abgeschlossen hatte und abrechnete (ursprünglicher Auftragswert im Jahr 2004: rd. 5,99 Mio. EUR, der aufgrund der laufenden Projektänderungen anstieg),



Generalsanierung
Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

- das BMF aufgrund gesonderter Aufträge insgesamt rd. 0,96 Mio. EUR (Stand März 2011) für geistig-schöpferische Leistungen²³ direkt an den Generalplaner geleistet hatte.

(2) Laut Stellungnahme des BMF hätte eine Gesamtaufstellung für die Generalsanierung lediglich die in der ÖNORM genannten Kosten enthalten dürfen.

Laut Stellungnahme des BMWFW saniere die BHÖ Gebäude und stelle diese nach Baufertigstellung dem Nutzer zur Verfügung. Darüber hinaus seien Einrichtung, Möblierung, EDV usw. Nutzersache und würden daher von den jeweiligen Nutzern geplant, beauftragt und abgewickelt.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

Der Generalplaner war von der BHÖ seit 2004 mit der Planung der baulichen Maßnahmen im Zuge der Generalsanierung der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu (gemäß Generalplanervertrag aus 2004) beauftragt. Darüber hinaus führte der Generalplaner seit 2005 auch die Einrichtungsplanung²⁴ durch, die allerdings das BMF abrechnete und bezahlte.

Aufgrund einer im März 2010 zwischen BMF, BMWFW und BHÖ getroffenen Vereinbarung übernahm die BHÖ vom BMF die Abwicklung, Abrechnung und Bezahlung der Einrichtungsplanung²⁵, so dass sie nunmehr für sämtliche Planungsleistungen des Generalplaners im Zuge der Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu zuständig war. Dadurch sollte eine Koordinierung der Planungsleistungen erreicht und der Abschluss des Generalsanierungsprojekts im Oktober 2012 ermöglicht werden.²⁶ In diesem Zusammenhang erteilte die BHÖ bis 2012 insgesamt vier Zusatzaufträge betreffend Einrichtungsplanung und rechnete rd. 640.000 EUR ab.

²³ zur Realisierung von Nutzerwünschen am Standort Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

²⁴ Erstellung des Entwurfs, Bearbeitung des Musterzimmers und Ausführungsplanung

²⁵ Gleichzeitig übernahm die BHÖ auch die Abwicklung hinsichtlich der vom BMF zu inventarisierenden Möblierung.

²⁶ Ende 2009 hatten das BMF und das BMWFW vereinbart, die zu erwartende zusätzliche Bauzeitverlängerung infolge der vom BMF veranlassten Nutzungsänderungen durch Verzahnung der Terminphasen für die baulichen Maßnahmen und die Einrichtung teilweise zu kompensieren. Das BMF und das BMWFW strebten Oktober 2012 als neuen Gesamtfertigstellungstermin an.

Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu

Entgegen der Vereinbarung vom März 2010 übernahm das BMF im November 2012 wiederum die Abrechnung und Bezahlung der Einrichtungsplanung von der BHÖ,²⁷ weil es die Ansicht vertrat, dass im Falle einer Abrechnung durch die BHÖ die Anlageninventarisierung gemäß den haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht möglich wäre.²⁸

Sämtliche zuvor von der BHÖ abgerechneten und dem Generalplaner überwiesenen Honorarzahungen für die Einrichtungsplanung wurden rückabgewickelt. Der Generalplaner nahm im Februar 2013 über Aufforderung der BHÖ die Rücküberweisung dieser Honorarzahungen (rd. 640.000 EUR²⁹) an die BHÖ vor.³⁰ Das nunmehr für die Abrechnung und Bezahlung zuständige BMF zahlte diese Honorare neuerlich an den Generalplaner aus.

- 5.2** Das BMF, das BMWFW und die BHÖ setzten die Empfehlung des RH, alle Zahlungen an den Generalplaner über die BHÖ als Auftraggeber der Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu durchzuführen, teilweise um, weil eine einheitliche Abrechnung und Bezahlung der Generalplanerleistungen nicht während der gesamten Projektdauer sichergestellt war. Zwar hatte die BHÖ ab 2010 zwischenzeitlich aufgrund einer zwischen BMF, BMWFW und BHÖ getroffenen Vereinbarung vom BMF die Abwicklung, Abrechnung und Bezahlung der Einrichtungsplanung übernommen. Ab November 2012 führte dies jedoch wieder das BMF durch, so dass die Einheitlichkeit der Abrechnung und Bezahlung wiederum nicht gewährleistet war.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das BMF, das BMWFW und die BHÖ, alle Zahlungen an den Generalplaner über die BHÖ durchzuführen, weil nur bei dieser Stelle ein Überblick über die Gesamtvergütung des Generalplaners besteht und dessen Einzelforderungen angemessen bewertet werden könnten.

²⁷ Auch die vom BMF zu inventarisierende Möblierung wurde wiederum vom BMF direkt beauftragt und abgewickelt.

²⁸ Die BHÖ wirkte in der Folge an der Prüfung der vom BMF abgerechneten „4. Teilhonorarnote“ vom 9. November 2012 über rd. 1,02 Mio. EUR mit, indem der Projektleiter schriftlich bestätigte, dass „aus heutiger Sicht und bei heutigem Wissensstand bei der Vollauszahlung der 4. Teilhonorarnote (...) keine Gefahr einer Überzahlung“ bestand.

²⁹ Rücküberweisung über rd. 643.000 EUR vom 20. Februar 2013 aufgrund einer Rechnung der BHÖ

³⁰ Unabhängig davon hatte das BMF bereits zuvor im April 2012 Planungsarbeiten betreffend die Situierung von Feuerlöschern mit einem Auftragswert von rd. 10.000 EUR direkt mit dem Generalplaner verrechnet.

5.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMF bestehe selbstverständlich – entgegen der Annahme des RH – trotz getrennten Zahlungsvollzugs an den Generalplaner eine Gesamtübersicht über Kosten. Sämtliche Rechnungen – auch der Einrichtungsplanung – würden von der BHÖ sachlich geprüft. Die entsprechend dem Bundesministeriengesetz zuständige Stelle habe daher immer einen Gesamtüberblick sowohl über Leistungen und Rechnungen des Generalplaners als auch über zu erfolgende Zahlungen gehabt.*

(2) Laut Stellungnahme des BMWFW (auch für die BHÖ als nachgeordnete Dienststelle) seien Einrichtung, Möblierung, EDV usw. Nutzersache und würden daher von den jeweiligen Nutzern geplant, beauftragt und abgewickelt. Die BHÖ saniere Gebäude und stelle diese nach Baufertigstellung dem Nutzer zur Verfügung. Die Empfehlung könne sich daher nur an das BMF richten und könne von der BHÖ nicht beurteilt bzw. beantwortet werden.

5.4 (1) Der RH entgegnete dem BMF, dass das BMF ab November 2012 selbst die Abwicklung, Abrechnung und Bezahlung der Einrichtungsplanung des Generalplaners übernahm. Die BHÖ war – von einer Teilrechnung („4. Teilhonorarnote“ vom 9. November 2012) abgesehen – nicht mehr in die Abrechnung der Einrichtungsplanung eingebunden, so dass kein Gesamtüberblick über die an den Generalplaner geleisteten Vergütungen mehr bestand. Diese Sichtweise des RH deckte sich mit der Stellungnahme des BMWFW.

(2) Der RH entgegnete dem BMWFW, dass ein Gesamtüberblick über sämtliche an den Generalplaner geleistete Vergütungen nur durch eine einheitliche Abwicklung, und zwar sowohl der Bau- als auch der Einrichtungsplanung, zu erreichen wäre.

Der RH bekräftigte daher seine an das BMF, das BMWFW und die BHÖ gerichtete Empfehlung, alle Zahlungen an den Generalplaner über die BHÖ durchzuführen.

Überprüfung der Kostenermittlung externer Konsulenten auf Plausibilität

6.1 (1) Der RH hatte der BHÖ im Vorbericht (TZ 13) empfohlen, Kostenermittlungen externer Konsulenten auf Plausibilität zu überprüfen, weil bei der Generalsanierung der Himmelfortgasse 6 – 8/neu die Kostenermittlungen des Generalplaners zum Teil mangelhaft waren und die Gesamtkosten deshalb bei Planungsbeginn im März 2004 zu niedrig angesetzt wurden. Infolge weiterer Schätzungsmängel (fehlende Valo-

Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

risierung; zu geringer Anteil für Unvorhergesehenes; siehe TZ 3) lagen sie zu dieser Zeit nur bei 70,00 Mio. EUR. Mit Stand 2011 waren diese auf rd. 137,30 Mio. EUR angestiegen.

(2) Die BHÖ hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die Grundlagen von Kostenermittlungen externer Konsulenten jedenfalls zur Überprüfung einzufordern und auf Plausibilität zu prüfen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass gemäß dem Grundsatzterlass des BMWWF³¹ (in der Fassung vom September 2012) Leistungen, welche die BHÖ (bzw. die Bundesmobilienvverwaltung) Dritten zur Erbringung übertragen hatte (z.B. Leistungsverzeichnisse), zur Wahrung der Interessen der Republik Österreich „in zumutbarem Ausmaß“ von der BHÖ (bzw. der Bundesmobilienvverwaltung) zu überprüfen waren.

Im Hinblick auf zwischenzeitlich seit der Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu von der BHÖ durchgeführte Projekte zeigte sich, dass ein externer Konsulent im Auftrag der BHÖ die von externen Planern vorgenommenen Kostenschätzungen für das Bauprojekt „Gewächshausanlagen Reservegarten Belvedere“ in Wien überprüft hatte. Der externe Konsulent hatte dabei insbesondere die vom Planer angesetzten Baustellengemeinkosten kritisch hinterfragt.

- 6.2** Die BHÖ setzte die Empfehlung des RH um, weil das BMWWF als vorgesetzte Dienststelle die Überprüfung der Leistungen Dritter zur Wahrung der Interessen des Bundes angeordnet hatte und die BHÖ in einem konkreten, zwischenzeitlich seit der Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu durchgeführten Bauprojekt die von einem externen Planer vorgenommenen Kostenschätzungen eingefordert und auf ihre Plausibilität geprüft hatte. Diese Maßnahme bewirkte eine Erhöhung der Nachvollziehbarkeit. Der RH vermerkte jedoch kritisch, dass die BHÖ einen externen Konsulenten mit der Überprüfung dieser Kostenschätzungen beauftragt hatte. Er empfahl der BHÖ, das vorhandene Fachwissen bestmöglich zu nutzen, um den Aufwand für Fremdleistungen zur Überprüfung von Kostenschätzungen gering zu halten.

³¹ Abschnitt Planer, Unterabschnitt „PR 1 Ausarbeitungen und Eingaben Dritter“



Generalsanierung
Himmelfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

Planungsvorgaben im
Vorfeld von General-
planerwettbewerben

7.1 (1) Der RH hatte dem BMF im Vorbericht (TZ 4) empfohlen, im Vorfeld von Generalplanerwettbewerben (wie z.B. für Generalsanierungsprojekte) die Planungsvorgaben genau zu definieren.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren ausgeführt, dass sich keine Änderung zu seiner im Vorbericht wiedergegebenen Stellungnahme ergeben habe. Demnach sei beim Generalplanerwettbewerb für die Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu nicht die planerische Umsetzung eines zukünftigen Raum- und Funktionsschemas anhand von geschätzten und sich ändernden Mitarbeiterzahlen im Vordergrund gestanden. Der vorhandene Raum habe vielmehr bestmöglich genutzt werden sollen. Der Wettbewerb habe der Auswahl eines Architekten zwecks Aufzeigen von Adaptierungsmöglichkeiten gedient. Da letztlich der Gewinner des Generalplanerwettbewerbs mit der Generalplanung beauftragt worden sei, würden die aufgelaufenen Ausgaben (rd. 330.000 EUR) keinen verlorenen Aufwand darstellen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMF seit der Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu weder selbst einen Generalplanerwettbewerb durchgeführt noch als Nutzer Planungsvorgaben in einem derartigen Planerwettbewerb definiert hatte.

Ungeachtet dessen hatte das BMF keine Anordnung (Erlass, Weisung oder dergleichen) erlassen, die sicherstellte, dass bei künftigen Generalplanerwettbewerben die Planungsvorgaben genau definiert werden.

7.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH nicht um. Eine genaue Definition der Planungsvorgaben in allfälligen künftigen Generalplanerwettbewerben war nicht sichergestellt. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das BMF, im Vorfeld von Generalplanerwettbewerben die Planungsvorgaben genau zu definieren.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei es richtig, dass es seit der Generalsanierung Himmelfortgasse keinen Generalplanerwettbewerb durchgeführt habe und auch nicht als Nutzer Planungsvorgaben in einem derartigen Planerwettbewerb definiert habe. Zur Durchführung eines Generalplanerwettbewerbs sei das BMF nach den Bestimmungen des Bundesministerengesetzes auch nicht berufen. Im Hinblick auf die für die jeweilige Immobilie einzunehmende Sicht zur bestmöglichen Verwertung eines Gebäudes (dynamische Planung) würden Vorabplanungsverfahren im vom RH gewollten Sinn ins Leere gehen. Ein Ressourceneinsatz des BMF in nicht benötigte Leistungen würde berechtigterweise den Vorwurf von Ineffizienz und mangelnder Verwaltungsökonomie mit sich bringen.*

Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu

Schriftlicher
Abschluss und
aktenmäßige
Dokumentation von
Beratungsverträgen

7.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass Planerwettbewerbe regelmäßig dazu dienten, anhand der Nutzervorgaben die individuell beste bauliche Umsetzung zu ermitteln. Demnach setzte die Durchführung eines Generalplanerwettbewerbs voraus, dass der Nutzer die dem Wettbewerb zugrundeliegenden Planungsvorgaben möglichst exakt definierte. Der RH hielt daher gegenüber dem BMF an seiner Empfehlung fest, im Vorfeld von Generalplanerwettbewerben die Planungsvorgaben genau zu definieren.

8.1 (1) Der RH hatte dem BMF im Vorbericht (TZ 4) empfohlen, bei Beziehung externer Berater schriftliche Verträge abzuschließen und auf eine aktenmäßig nachvollziehbare Dokumentation zu achten. Die Empfehlung des RH erfolgte im Hinblick darauf, dass der damalige Bundesminister für Finanzen im Jahr 2002 im Hinblick auf die Generalsanierung der Himmelfortgasse 6 – 8³² einen Immobilienmakler, mit dem kein Auftragsverhältnis bestand, in Standort- und Verwertungsüberlegungen der Zentralleitung des BMF eingebunden hatte.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren ausgeführt, dass sich keine Änderung zu seiner im Vorbericht wiedergegebenen Stellungnahme ergeben habe. Über nicht stattgefundene Vorgänge könne keine aktenmäßige Dokumentation erfolgen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMF seit 2011 im Immobilien- und Baubereich drei Verträge mit externen Beratern in Schriftform geschlossen und aktenmäßig dokumentiert hatte. Diese betrafen zwei Beratungsleistungen in Zusammenhang mit der baulichen Barrierefreiheit der in Wien gelegenen Bundesfinanzakademie und des Finanzzentrums Wien Mitte sowie eine Machbarkeitsstudie samt Ausschreibung von Bauleistungen betreffend einen Kindergarten im Finanzzentrum Wien Mitte. Der gesamte Auftragswert betrug zusammen rd. 21.000 EUR.

Grundsätzlich bestand für alle Verträge, auch wenn sie mündlich abgeschlossen waren, eine Verpflichtung zur aktenmäßigen Dokumentation. Grundlage dafür war die gemäß § 12 des Bundesministeriengesetzes 1986 erlassene Büroordnung. Diese sah vor, alle Aufzeichnungen zu Geschäftsfällen (insbesondere Geschäftsstücke, Erledigungen, Formulare sowie sämtliche dazugehörige Grunddaten und Beilagen vom Registrieren bis zum Ablegen) im dafür vorgesehenen elektronischen Aktensystem zu führen.³³ Sofern der Vorgang von weiterer Bedeu-

³² Bezeichnung des Standorts vor der Entscheidung über den Verkauf des Gebäudekomplexes Kärntner Straße

³³ § 3 Abs. 1 der Büroordnung



Generalsanierung

Himmelfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

tung sein konnte, war der Geschäftsfall in einem Aktenvermerk oder in einer Akte festzuhalten.³⁴ Das BMF hatte jedoch bislang keine Anordnung (Weisung, Erlass oder dergleichen) erlassen, aus der sich eine Verpflichtung ergab, mit externen Beratern Verträge nur in Schriftform abzuschließen.

- 8.2** Das BMF setzte die Empfehlung des RH um. So hatte das BMF seit 2011 im Immobilien- und Baubereich drei Verträge mit externen Beratern in Schriftform geschlossen und aktenmäßig dokumentiert. Diese Maßnahme trug zu einer Erhöhung der Nachvollziehbarkeit und Transparenz bei.

Der RH stellte allerdings fest, dass keine Vorschrift bestand, aus der sich eine Verpflichtung des BMF ergab, Verträge nur in Schriftform abzuschließen. Er erachtete eine Verpflichtung zur Schriftform bei Vertragsabschlüssen mit externen Beratern aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit für erforderlich. Er empfahl daher dem BMF, eine verbindliche Anordnung zu erlassen, die für Vertragsabschlüsse mit externen Beratern die Schriftform vorschreibt.

- 8.3** *In seiner Stellungnahme pflichtete das BMF dem RH bei, dass sich aus keiner bestehenden Vorschrift eine Verpflichtung des BMF ergab, Verträge nur in Schriftform abzuschließen. Das BMF werde sich weiterhin im Sinn der Nachvollziehbarkeit und Transparenz bemühen, Verträge mit Beratern schriftlich abzuschließen bzw. Abschlüsse aktenmäßig zu dokumentieren.*

Verstärkung personeller Ressourcen

- 9.1** (1) Der RH hatte der BHÖ im Vorbericht (TZ 10) empfohlen, die der Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu zugewiesenen personellen Ressourcen zu verstärken; dies im Hinblick auf das hohe Investitionsvolumen (137,30 Mio. EUR, Stand 2011), die Komplexität des Projekts und auf zu erwartende Mehrkostenforderungen infolge der zahlreichen Änderungen.

(2) Die BHÖ hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die notwendigen Maßnahmen zur Steuerung des Projekts gesetzt zu haben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die BHÖ im Vergleich zu 2011 (Stand Vorbericht) keine Verstärkung der diesem Bauvorhaben zugewiesenen Ressourcen vornahm. Bis zur Übergabe der generalsanierten Himmelfortgasse 6 – 8/neu an das BMF (Februar 2013) oblag weiter-

³⁴ § 17 Abs. 1 und 2 der Büroordnung

Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

hin drei Mitarbeitern der BHÖ die Wahrnehmung der Bauherrenfunktion (Projektleitung).

- 9.2** Die BHÖ setzte die Empfehlung des RH nicht um. Trotz des hohen Investitionsvolumens (137,30 Mio. EUR), der Komplexität des Projekts (historisches Objekt) und zu erwartender Mehrkostenforderungen infolge der zahlreichen Änderungen nahm die BHÖ keine personelle Verstärkung für die Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu vor. Ungeachtet der noch erforderlichen Restarbeiten empfahl der RH der BHÖ, bei komplexen Projekten mit hohem Investitionsvolumen die personellen Ressourcen zu verstärken.
- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMWFW (für die BHÖ als nachgeordnete Dienststelle) seien drei Mitarbeiter mit der Bauherrenfunktion befasst gewesen. Die BHÖ habe damit die notwendigen Maßnahmen zur Steuerung und Abwicklung des Projekts gesetzt.*
- 9.4** Der RH entgegnete dem BMWFW, dass ungeachtet des Personaleinsatzes für die Wahrnehmung der Bauherrenfunktion die für ein Projekt dieser Komplexität erforderliche Steuerung nicht ausreichend funktionierte.

Dauernde Nutzung
der Hinteren Zoll-
amtsstraße 2b

- 10.1** (1) Der RH hatte dem BMF im Vorbericht (TZ 6) empfohlen, bei Standortentwicklungsprojekten ein Personalbewirtschaftungskonzept mit auf Sektionen bzw. Abteilungen bezogenen Zielwerten zu erstellen. Diese Empfehlung erfolgte im Hinblick darauf, dass das BMF im Zuge der Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu im Jahr 2002 von einer Personalreduktion seiner Zentraleitung von rd. 880 auf 550 Mitarbeiter ausgegangen war und deshalb den Gebäudekomplex Kärntner Straße verkauft hatte. Mit Stand 2011 ging das BMF – entgegen seiner ursprünglichen Planung – von künftig 640 Mitarbeitern an den beiden Standorten Himmelpfortgasse 6 – 8/neu und Himmelpfortgasse 9 aus. Zusätzlich sollten 130 Mitarbeiter auf Dauer im Objekt Hintere Zollamtsstraße 2b, dem Ausweichobjekt während der Generalsanierung, verbleiben.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren ausgeführt, dass sich keine Änderung zu seiner im Vorbericht wiedergegebenen Stellungnahme ergebe. Demnach sei der Umbau der Himmelpfortgasse 9 aufgrund von Erhaltungs- und Verbesserungsarbeiten, nicht jedoch wegen der unerreichten Personalreduktion notwendig gewesen. Zudem seien sechs zuvor bestehende Standorte aufgegeben worden. Damit habe eine Flächenreduktion in beträchtlichem Ausmaß erreicht werden können. Darüber hinaus sei die weitere Nutzung des Standorts Hintere Zoll-



Generalsanierung
Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

amtsstraße 2b durch die IT-Sektion, die Bibliothek und die Druckerei immer schon geplant gewesen und nicht auf ein Kapazitätsproblem zurückzuführen.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

- zum Personalbewirtschaftungskonzept und zur Entwicklung des Personalstands

Das BMF erstellte bislang kein Personalbewirtschaftungskonzept für seine Zentralleitung.

Mit Stand Februar 2014 hatte die Zentralleitung des BMF einen Personalstand von 720,48 Vollzeitäquivalenten. Dies bedeutete gegenüber 2011 zwar eine Reduktion um rd. 20 Vollzeitäquivalente.³⁵ Im Vergleich zur Langzeitplanung von 2002 (Ziel: 550 Mitarbeiter) lag jedoch eine Steigerung um rd. 170 Vollzeitäquivalente vor. Gegenüber der Beschlussfassung des Nationalrates über den Verkauf des Gebäudekomplexes Kärntner Straße im Jahr 2004, bei der von einer Reduktion auf unter 600 Mitarbeiter ausgegangen worden war, ergab sich eine Steigerung von zumindest 120 Vollzeitäquivalenten.

- zur Entwicklung der Arbeitsplatzanzahl

Vom Personalstand war die Anzahl der einzurichtenden Arbeitsplätze abhängig. Hierbei zeigte sich, dass nach Abschluss der Generalsanierung mit Stand Februar 2014 in den beiden Objekten Himmelpfortgasse 6 – 8/neu und Himmelpfortgasse 9 zusammen 636 Arbeitsplätze bestanden. Davon waren 595 als belegt ausgewiesen.³⁶

Im Jahr 2011 war das BMF hingegen noch von 680 Arbeitsplätzen für 640 Mitarbeiter ausgegangen. Die Reduktion von 680 Arbeitsplätzen (Stand 2011) auf 636 Arbeitsplätze (Stand 2014) war hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass Teile des Objekts Himmelpfortgasse 6 – 8/neu infolge der vom BMF im Dezember 2012 veranlassten Nutzungsänderung nicht als Büroräumlichkeiten, sondern als Museumsstandort der Österreichischen Galerie Belvedere genutzt wurden (siehe TZ 3).

³⁵ Im Jänner 2011 hatte der Personalstand der Zentralleitung 742,40 Vollzeitäquivalente betragen.

³⁶ Laut Auskunft des BMF ließ sich aus der Belegung der Arbeitsplätze nicht exakt auf die Zahl der Mitarbeiter schließen. Laut BMF waren als belegte Arbeitsplätze u.a. auch solche angeführt, die durch den Dienststellenausschuss, Praktikanten, Besucher und Gäste aus dem Ausland belegt waren.

Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

- Auswirkungen der verringerten Arbeitsplatzanzahl

Das BMF hatte in den Jahren 2001 und 2002 noch beabsichtigt, Arbeitsplätze seiner Zentralleitung von der Himmelpfortgasse 9 in den Standort Himmelpfortgasse 6 – 8 mit dem damals noch bestehenden Gebäudekomplex Kärntner Straße zu verlagern. Der Verkauf des Gebäudekomplexes Kärntner Straße (im Jahr 2004) und die nicht im angestrebten Umfang erreichte Personalreduktion erforderten in der Folge jedoch Belagsverdichtungen am Standort Himmelpfortgasse 6 – 8/neu, den Umbau des Standorts Himmelpfortgasse 9 (Erhöhung der Arbeitsplatzanzahl von 60 auf rd. 120) und die dauernde Nutzung des Objekts Hintere Zollamtsstraße 2b, des Ausweichobjekts während der Generalsanierung.

Nach den Planungen des BMF im April 2011 (Vorbericht) sollten 130 Mitarbeiter der BMF-Zentralleitung auf Dauer ihre Arbeitsplätze im Objekt Hintere Zollamtsstraße 2b haben. Die – insbesondere infolge der Nutzungsänderung (teilweise Museumsnutzung) – geringere Belegung des Standorts Himmelpfortgasse 6 – 8/neu führte dazu, dass 183 Mitarbeiter, somit um 53 Mitarbeiter mehr als im Jahr 2011 geplant,³⁷ auf Dauer auf Arbeitsplätzen im Objekt Hintere Zollamtsstraße 2b verbleiben mussten. Im Februar 2014 waren zusätzlich zur IT-Sektion, der Druckerei und Teilen der Bibliothek noch weitere Einheiten des BMF, insbesondere die Interne Revision und die Stabsstelle Glücksspiel, am Standort Hintere Zollamtsstraße 2b untergebracht. Dies wird künftig mit Mehranmietungen und Mehrausgaben für dieses im Eigentum der BIG stehende Objekt verbunden sein.

Der RH stellte außerdem fest, dass im Februar 2014 in der Hintere Zollamtsstraße 2b vorübergehend 111 mögliche Büroarbeitsplätze auf den für die Zentralleitung des BMF vorgesehenen Flächen³⁸ nicht belegt waren³⁹, weil sich der mittelfristig vorgesehene Umzug von einem ebenfalls vom BMF gemieteten Objekt (Hintere Zollamtsstraße 4) in die Hintere Zollamtsstraße 2b verzögerte.

³⁷ Mit Stand April 2011 war davon ausgegangen worden, dass nach Abschluss der Generalsanierung nur rd. 130 Mitarbeiter der BMF-Zentralleitung ihre Arbeitsplätze dauernd im Objekt Hintere Zollamtsstraße 2b haben würden.

³⁸ In diesem im Eigentum der BIG stehenden Objekt hatte das BMF nach Abschluss der Generalsanierung Flächen im Ausmaß von rd. 11.900 m² für die dauernde Nutzung durch die Zentralleitung vorgesehen.

³⁹ gemäß Planungstabelle des BMF vom Februar 2014

- 10.2** Das BMF setzte die Empfehlung des RH, bei Standortentwicklungsprojekten ein Personalbewirtschaftungskonzept mit auf Sektionen bzw. Abteilungen bezogenen Zielwerten zu erstellen, nicht um, weil es für seine Zentraleitung bislang kein Personalbewirtschaftungskonzept erstellte.

Der RH kritisierte die vom BMF im Jahr 2004 definierte Vorgabe, die Mitarbeiterzahl auf unter 600 zu reduzieren, als unrealistisch. Der RH verwies insbesondere darauf, dass die Steigerung der Mitarbeiteranzahl und der damit verbundenen Arbeitsplätze künftig laufende Mehrausgaben für Anmietungen am Standort Hintere Zollamtsstraße 2b zur Folge haben wird.

Der RH kritisierte weiters, dass vorübergehende Leerstände in den der Zentraleitung des BMF zugeordneten Gebäudeteilen der Hinteren Zollamtsstraße 2b (111 nicht belegte mögliche Arbeitsplätze mit Stand Februar 2014) einen verlorenen Mietaufwand verursachten. Der RH wiederholte seine Empfehlung an das BMF, bei Standortentwicklungsprojekten ein Personalbewirtschaftungskonzept mit auf Sektionen bzw. Abteilungen bezogenen Zielwerten zu erstellen.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei bei Standortentwicklungsprojekten eine immobilienwirtschaftliche Fachsicht einzunehmen. Nicht die sich ständig verändernde Anzahl der Mitarbeiter, sondern die Möglichkeiten des Gebäudes zur Unterbringung von Arbeitsplätzen würden bei Standortentwicklungsprojekten im Fokus einer Beurteilung stehen.*

Die Nachnutzung der Objekte erfordere aufgrund der Größe und Komplexität der Vorhaben gewisse Zeiträume. In diesen Zeiträumen zwischen Auszug und Wiederbesiedelung/Nachnutzung durch andere Dienststellen/Mitarbeiter sei keine Abmietung von temporären freien Flächen zweckdienlich bzw. möglich. Die Umsetzung des Nachnutzungskonzeptes in der Hinteren Zollamtsstraße 2b sei in der Zwischenzeit abgeschlossen. Leerstände würden nicht bestehen.

- 10.4** Der RH entgegnete dem BMF, dass bei Standortentwicklungsprojekten die Anzahl der vom Nutzer mittel- bzw. langfristig benötigten Arbeitsplätze sehr wohl eine wesentliche Kennzahl darstellte. Zur Ermittlung dieser Kennzahl war die Erstellung eines Personalbewirtschaftungskonzeptes mit auf Sektionen bzw. Abteilungen bezogenen Zielwerten erforderlich. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, bei Standortentwicklungsprojekten ein derartiges Personalbewirtschaftungskonzept zu erstellen.

Liegenschaftsverkäufe zur Finanzierung der Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen

11.1 (1) Der RH hatte dem BMF und dem BMWFW im Vorbericht (TZ 17) empfohlen, bei Verträgen mit einer Nachbesserungsklausel über den Verkauf von Liegenschaften an einen Dritten Einnahmenabschätzungen durchzuführen, um so den Erlös, den der Wiederverkäufer erhält, zu begrenzen. Hintergrund war, dass die Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu durch Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen finanziert werden sollte. Beim Verkauf des Gebäudekomplexes Kärntner Straße über die BIG im Zeitraum 2004/2005 (Bruttoerlös rd. 62,50 Mio. EUR) hatte die BIG als Wiederverkäuferin aufgrund der vereinbarten Nachbesserungsklausel (50 % des Mehrerlöses für BIG) rd. 6,83 Mio. EUR erhalten, während dem Bund nur rd. 50,31 Mio. EUR⁴⁰ verblieben waren. Das BMF und das BMWFW hatten deswegen das Einnahmepotenzial nicht vollständig ausgeschöpft.

(2) Sowohl das BMF als auch das BMWFW hatten im Nachfrageverfahren ausgeführt, dass sich keine Änderung zu ihren im Vorbericht wiedergegebenen Stellungnahmen ergeben habe. Laut Stellungnahme des BMF sei die Zielsetzung einer Nachbesserung bei Liegenschaftsverkäufen auf die ungewisse und in der Zukunft liegende Möglichkeit der „Verbesserung“ gerichtet und werde deshalb in all jenen Fällen angewendet, in welchen die Möglichkeit einer nicht vorhersehbaren Wertsteigerung oder der Erzielung eines außerordentlichen Preises bestünde. Eine seriöse Abschätzung einer derartigen Entwicklung erscheine nicht möglich.

Laut Stellungnahme des BMWFW sei mit einem im Jahr 2004 für den Gebäudekomplex Kärntner Straße erstellten Gutachten mit Verkehrswerten von rd. 35,50 Mio. EUR bis rd. 51,80 Mio. EUR (für verschiedene Verwertungsvarianten) bereits der Empfehlung des RH nach Einnahmenabschätzungen nachgekommen worden. Die Bandbreite der Schätzung würde jedoch die Grenzen der Vorhersehbarkeit bei Liegenschaften mit hervorragender Lage und „Liebhaberwert“ aufzeigen.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

- Weiterer Liegenschaftsverkauf an die BIG

Laut BMWFW habe der Liegenschaftsverkauf des Gebäudekomplexes Kärntner Straße an eine Tochtergesellschaft der BIG einen Sonderfall in Fortsetzung der mit dem Bundesimmobiliengesetz 2000 erfolgten Liegenschaftsübertragungen dargestellt. Das in der gesetzlichen Ermäch-

⁴⁰ Der Erlös des Bundes hatte sich infolge der Ausgaben für die Ausmietung eines Bestandnehmers um weitere rd. 5,36 Mio. EUR verringert.



Liegenschaftsverkäufe zur Finanzierung der
Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

tigung angeführte Basisentgelt von 50 Mio. EUR habe sich an einer Verkehrswertschätzung orientiert. Ungeachtet dessen sei seit 2004 kein weiterer Verkauf von Bundesliegenschaften an die BIG erfolgt.

Im Gegensatz dazu stellte der RH auf Grundlage zwischenzeitlich erlassener Bundesgesetze über die Veräußerung von unbeweglichem Bundesvermögen fest, dass der Bund (vertreten durch das BMWFW) im Dezember 2005 eine weitere Liegenschaft (Hohenstaufengasse 1/Renn-gasse 5 im ersten Wiener Gemeindebezirk) nach Vorliegen der diesbe-züglichen gesetzlichen Veräußerungsermächtigung⁴¹ zu einem Basis-entgelt von 7,70 Mio. EUR an die BIG veräußert hatte. Dabei war eine inhaltlich gleichartige Nachbesserungsklausel (50 % des Mehrerlöses für BIG) wie beim Verkauf des Gebäudekomplexes Kärntner Straße vereinbart worden.⁴²

– Liegenschaftsverkäufe mit Nachbesserungsklauseln seit 2011

Seit Jänner 2011 (Vorbericht) nahm das BMWFW eine Liegenschafts-veräußerung mit Nachbesserungsklausel vor. Diese betraf den Ver-kauf von Grünland um 15.000 EUR im Oktober 2012. Für den Fall der Umwidmung in Bauland wurde eine Nachbesserung in Höhe von 70 % des Differenzbetrags zwischen dem Kaufpreis und dem Schätz-wert nach der Umwidmung vereinbart. Die Käuferin hatte die Nach-besserungsklausel auf Einzel- und Gesamtrechtsnachfolger im Eigen-tum zu überbinden.

Das BMF stimmte in einem Fall einer Veräußerung mit einer Nachbes-serungsklausel (durch das BMLFUW) zu. Diese Zustimmung bezog sich auf die Veräußerung einer Teilfläche der ehemaligen Fischerdeponie zum Kaufpreis von rd. 19.000 EUR. Sie erfolgte unter der Vorausset-zung, dass das BMLFUW in den Kaufvertrag eine mindestens 20 Jahre gültige Nachbesserungsklausel für den Fall einer besseren Nutzbarkeit des Areals aufnahm. Zusätzlich waren ein Wiederkaufsrecht für den Fall einer beabsichtigten Verwertung an einen Dritten und ein Bau-verbot zugunsten des Bundes zu vereinbaren.

⁴¹ Bundesgesetz über die Veräußerung von unbeweglichem Bundesvermögen, BGBl. I Nr. 144/2005

⁴² Die Liegenschaft befand sich seit 2012 aufgrund eines Spaltungs- und Übernahmevertrags im Eigentum der ARE.

Liegenschaftsverkäufe zur Finanzierung der Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu

– Generelle Anordnungen

Weder das BMF noch das BMWFW erließ generelle Anordnungen, aus welchen sich für die Organe des Bundes eine Verpflichtung ergab, bei Verträgen mit einer Nachbesserungsklausel über Liegenschaftsverkäufe an einen Dritten Einnahmenabschätzungen durchzuführen.

Hinsichtlich bestimmter militärischer Liegenschaften (z.B. ehemalige Bunker) nahm das BMLVS Anfang 2012 – nach Abstimmung mit dem BMF – eine Ergänzung eines Erlasses⁴³ vor. Damit sollten zukünftige Wertsteigerungen, insbesondere bei Weiterveräußerungen, zugunsten des Bundes abgesichert werden.⁴⁴

– Durchführungsbestimmungen zum BFG 2014

Das BMF setzte mit Wirksamkeit vom 1. Juni 2014 Durchführungsbestimmungen zum BFG 2014 in Kraft, die eine Regelung zu Nachbesserungsklauseln und vergleichbaren Bestimmungen enthielten. Dadurch sollte die bestmögliche Verwertung für den Bund, insbesondere die Abschöpfung eines Mehrerlöses aus einer Weiterveräußerung zugunsten des Bundes, sichergestellt werden.⁴⁵

11.2 Das BMF und das BMWFW setzten die Empfehlung des RH teilweise um, bei Verträgen mit einer Nachbesserungsklausel über den Verkauf von Liegenschaften an einen Dritten Einnahmenabschätzungen durchzuführen, um so den Erlös, den der Wiederverkäufer erhält, zu begrenzen.

Der RH kritisierte, dass das BMWFW ebenso wie beim Verkauf des Gebäudekomplexes Kärntner Straße (zur Finanzierung der Generalsanierung) auch beim Verkauf einer weiteren Liegenschaft an die BIG

⁴³ Erlass vom 13. November 1997 betreffend Modalitäten der Veräußerung von militärischen Anlagen der ehemaligen Landesbefestigung bzw. von desarmierten festen Anlagen

⁴⁴ Nachbesserungsklauseln oder Dienstbarkeiten der Nichtverbauung sollten je nach Anlassfall und nach Prüfung der bundesländerspezifischen Voraussetzungen und Möglichkeiten (Flächenwidmung, Gebäude im Freiland, Erweiterung und Kubaturvermehrung von bestehenden Bauten usw.) in die Verträge aufgenommen werden, um zukünftige Wertsteigerungen obligatorisch oder dinglich abzusichern.

⁴⁵ Bei Rechtsgeschäften über die Verwertung von unbeweglichem Bundesvermögen war in jedem Einzelfall zu prüfen und schriftlich festzuhalten, ob das Gebot der für den Bund bestmöglichen Verwertung Nachbesserungsregelungen verlangte. Alternativ dazu konnten einzelfallbezogene Regelungen in Form von Vorbehalten (beispielsweise Wiederkaufs- und Vorkaufsrechte), von Verwendungsbeschränkungen oder Verwendungsaufgaben (beispielsweise Reallasten) oder sonst in dinglicher oder obligatorischer Weise (beispielsweise Dienstbarkeiten der ober- oder unterirdischen Nichtverbauung und dergleichen) in die Verträge aufgenommen werden.



Liegenschaftsverkäufe zur Finanzierung der
Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

(Hohenstaufengasse 1/Renngasse 5) im Dezember 2005 eine für den Bund nachteilige Erlösmindernde Nachbesserungsklausel (50 % des Mehrerlöses für die BIG) vereinbart hatte.

Der RH verwies darauf, dass zwar

- die vom BMF und BMWFW seit 2011 (Vorbericht) vereinbarten bzw. genehmigten Nachbesserungsklauseln grundsätzlich geeignet waren, einen Mehrerlös aus einer Weiterveräußerung zugunsten des Bundes abzuschöpfen, und
- die vom BMF mit Wirksamkeit vom 1. Juni 2014 erlassenen Durchführungsbestimmungen zum BFG 2014 sowie die Bestimmungen betreffend die Veräußerung bestimmter militärischer Liegenschaften auf eine Partizipation des Bundes an künftigen Wertsteigerungen abzielten.

Der RH kritisierte jedoch, dass das BMF und das BMWFW keine generelle Regelung für verpflichtende Einnahmenabschätzungen bei Nachbesserungsklauseln erlassen hatten. Der RH wiederholte seine Empfehlung an das BMF und das BMWFW, bei Verträgen mit einer Nachbesserungsklausel über den Verkauf von Liegenschaften an einen Dritten Einnahmenabschätzungen durchzuführen, um so den Erlös, den der Wiederverkäufer erhält, zu begrenzen.

11.3 *Das BMWFW verwies auf die Stellungnahme des BMF im Vorbericht, wonach bei einer Verkehrswertermittlung die vorhersehbaren Wertsteigerungen bereits entsprechend berücksichtigt würden. Eine Abschätzung von nicht vorhersehbaren Wertsteigerungen sei schon definitionsgemäß nicht möglich. In der Regel sei zudem jede spätere Wertsteigerung und damit die Auslösung einer Nachbesserung (z.B. aufgrund eines Weiterverkaufs) von der Initiative und Entscheidung des Käufers, die vom Bund als Verkäufer nicht beeinflusst werden könne, abhängig. Jeder allfällige Mehrerlös stehe somit immer in Relation zu unbekanntem und nicht abschätzbaren Parametern, wie etwa dem Zeitpunkt der Weiterveräußerung, einer zwischenzeitigen Umwidmung sowie allgemeinen und lagespezifischen Entwicklungen der Immobilienpreise.*

Eine Nachbesserungsklausel mit einer betragsmäßigen Limitierung des Anteils des Käufers an einem allfälligen – letztlich „willkürlich“ abgeschätzten – Mehrerlös hätte zudem zur Folge, dass dann für den Käufer jeglicher Anreiz zur Erzielung von darüber hinaus für ihn wirksamen Mehrerlösen wegfallen, die Nachbesserung aber als „Belastung“ mehr oder weniger eingepreist werde. Da somit eine „Einnahmenab-

Liegenschaftsverkäufe zur Finanzierung der Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

schätzung“ im Sinne der Empfehlung des RH nicht seriös möglich sei, könne eine Nachbesserungsklausel auch nicht auf dieser aufbauen.

Grundsätzlich obliege die Richtlinienkompetenz bezüglich Verfügungen über Bundesvermögen dem BMF. Derzeit bestehe keine derartige Richtlinie betreffend eine Nachbesserungsklausel. Aus Sicht des BMFWF seien die Umstände in jedem Einzelfall zu unterschiedlich, um eine einheitliche und allgemein anwendbare Regelung vorgeben zu können. In der Praxis werde daher in jedem Einzelfall immer gemeinsam mit BMF und der Finanzprokurator abgewogen, ob eine Nachbesserungsklausel oder ein anderes Korrektiv (z.B. Bauverbot) sinnvoll möglich sei. Nicht in allen Fällen mache eine Nachbesserungsklausel Sinn. Etwa dann nicht, wenn bei einer bebauten Liegenschaft keine unvorhersehbaren Wertsteigerungen erwartet werden könnten. Vorhersehbare Wertsteigerungen seien ohnehin bereits im Verkehrswert (Mindestkaufpreis) einbezogen, eine zusätzliche Nachbesserungsklausel würde als „Belastung“ eher preismindernd wirken. Ein Korrektiv mache z.B. bei Verkauf einer Liegenschaft mit „Grünlandwidmung“ Sinn, weil hier eine große unvorhersehbare Entwicklungsbandbreite gegeben sei. Allerdings sei in derartigen Fällen ein verbüchertes Bauverbot, das gegebenenfalls abgelöst werden könne, oftmals wirtschaftlich vorteilhafter.

Der gegenständliche Fall des Verkaufs der Liegenschaft Himmelpfortgasse an die BIG stelle insofern einen Sonderfall dar, als dieser – im Sinne einer Fortsetzung der mit dem Bundesimmobiliengesetz 2000 durchgeführten Liegenschaftsübertragungen – erfolgt sei, wobei sich das in der gesetzlichen Ermächtigung angeführte Basisentgelt von 50 Mio. EUR an einer Verkehrswertschätzung orientiert habe. Seit 2004 sei kein weiterer Verkauf von Bundesliegenschaften an die BIG mehr erfolgt.

- 11.4** Der RH erwiderte dem BMFWF, dass der Bund (vertreten durch das BMFWF) – entgegen den Ausführungen in der Stellungnahme – auch nach 2004, und zwar im Dezember 2005, eine weitere Liegenschaft (Hohenstaufengasse 1/Renngasse 5 im ersten Wiener Gemeindebezirk) an die BIG veräußerte und dabei eine inhaltlich gleichartige Nachbesserungsklausel (50 % des Mehrerlöses für BIG) wie beim Verkauf des Gebäudekomplexes Kärntner Straße vereinbarte.

Der RH verwies neuerlich darauf, dass die beim Verkauf des Gebäudekomplexes Kärntner Straße über die BIG im Zeitraum 2004/2005 vereinbarte Nachbesserungsklausel (50 % des Mehrerlöses für BIG) für den Bund wirtschaftlich nicht vorteilhaft war, zumal die BIG – bei kaum belegten Eigenleistungen – aus dem Weiterverkauf rd. 6,83 Mio. EUR



Liegenschaftsverkäufe zur Finanzierung der
Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

erhielt, wogegen dem Bund insgesamt nur rd. 50,31 Mio. EUR verblieben.

Der RH räumte gegenüber dem BMWFW zwar ein, dass bei Liegenschaftsverkäufen in jedem Einzelfall abgewogen werden sollte, mit welcher geeigneten Maßnahme sich der Verkäufer einen Anteil an späteren Wertsteigerungen der veräußerten Liegenschaft sichern könnte. Betreffend vorhersehbare und nicht vorhersehbare Wertsteigerungen bei bebauten Liegenschaften erwiderte der RH jedoch, dass die Vorhersehbarkeit einer Wertsteigerung durch die subjektive Einschätzung des Veräußerers beeinflusst sein könnte. Der RH wies darauf hin, dass auch bei bebauten Liegenschaften Wertsteigerungen möglich wären, beispielsweise durch Erhöhung der Bebauungsdichte und/oder der zulässigen Bauhöhe. Sogar die nur teilweise Widmungsänderung einer bebauten Liegenschaft (z.B. Geschäfte oder Ordinationen anstelle von Wohnungen) könnte zu Wertsteigerungen führen, die für den Veräußerer nicht vorhersehbar waren. Vor diesem Hintergrund hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, Einnahmenabschätzungen bei Verträgen über Liegenschaftsverkäufe mit Nachbesserungsklausel durchzuführen.

Interessenten-
suche bei Liegen-
schaftstransaktionen

12.1 (1) Der RH hatte dem BMF und dem BMWFW im Vorbericht (TZ 18) empfohlen, bei Liegenschaftsverkäufen eine möglichst breite Interessentensuche durchzuführen; insbesondere wäre dabei die hierfür von der Europäischen Kommission beschriebene Vorgangsweise einzuhalten. Beim Verkauf der Liegenschaft Riemergasse 2, der u.a. zur Finanzierung der Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu diene, unterblieb eine solche. Die vom BMF und vom BMWFW im Dezember 2004 vorgenommene Interessentensuche in nur einer Tageszeitung mit sehr geringer Leserreichweite (Wiener Zeitung) war nicht geeignet, die Liegenschaft bestmöglich zu verkaufen.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren ausgeführt, dass sich keine Änderung zu seiner im Vorbericht wiedergegebenen Stellungnahme ergeben habe, wonach der Mitteilung der Europäischen Kommission für den Verkauf durch ein bedingungsfreies Bietverfahren bereits bei dem im Vorbericht geprüften Verkauf des Objekts Riemergasse 2 Rechnung getragen worden sei.

Das BMWFW hatte im Nachfrageverfahren seine Zusage wiederholt, der Empfehlung des RH künftig Folge zu leisten.

Liegenschaftsverkäufe zur Finanzierung der Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

- Die Durchführungsbestimmungen des BMF zum BFG 2012 hatten noch Regelungen über die Veräußerung von unbeweglichem Bundesvermögen enthalten; gleichermaßen wie die Durchführungsbestimmungen zu den vorgegangenen Bundesfinanzgesetzen, die für die Verkäufe zur Finanzierung der Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8/neu (Riemergasse 2, Gebäudekomplex Kärntner Straße usw.) gegolten hatten. Nach diesen Regelungen durfte der Bundesminister für Finanzen Veräußerungen selbstständig verwertbarer bundeseigener Liegenschaften insbesondere nur unter der Voraussetzung zustimmen, dass diese entweder nach einem hinreichend publizierten (z.B. mehrfach über einen Zeitraum von mindestens zwei Monaten in Zeitschriften) und bedingungsfreien Bietverfahren an den Meistbietenden oder einzigen Bieter oder, wenn ein derartiges Verfahren aus besonderen Gründen (z.B. wegen Geringfügigkeit) nicht beabsichtigt war, mindestens zu dem von (einem) unabhängigen Sachverständigen für Wertermittlung festgestellten Marktwert veräußert werden sollten.⁴⁶

Diese Regelungen wiesen inhaltliche Ähnlichkeiten zu der in der Mitteilung der Europäischen Kommission (betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand⁴⁷) beschriebenen Vorgangsweise auf, nahmen auf diese Mitteilung jedoch nicht ausdrücklich Bezug.

- In den Durchführungsbestimmungen zum BFG 2013 war im Gegensatz zu den Vorjahren keine Bestimmung betreffend die Veräußerung von unbeweglichem Bundesvermögen enthalten.
- Das BMF nahm allerdings in die Durchführungsbestimmungen zum BFG 2014, die mit 1. Juni 2014 in Kraft traten, neuerlich – wie bereits zu den jährlichen BFG bis 2012 – Regelungen über die genauere Vorgangsweise bei Liegenschaftsveräußerungen auf. Die Durchführungsbestimmungen orientierten sich in folgenden Punkten stärker an der Mitteilung der Europäischen Kommission als die bis 2012 geltenden Regelungen. Demnach war

⁴⁶ Im letzteren Fall galt eine Abweichung von 5 % gegenüber dem Marktwert dann als marktkonform, wenn sich der Verkauf zum Marktwert nach angemessenen Bemühungen als unmöglich herausgestellt hatte. Erwies sich der Verkauf nach einer weiteren angemessenen Zeitspanne auch zu diesem Wert als unmöglich, konnte eine Neubewertung vorgenommen werden.

⁴⁷ Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 209 vom 10. Juli 1997, S. 0003 – 0005



Liegenschaftsverkäufe zur Finanzierung der
Generalsanierung Himmelfortgasse 6 – 8/neu

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

- neben der Publikation in (nationalen und bei voraussichtlich gemeinschaftsweitem Interesse auch in internationalen) Zeitschriften auch eine mehrfache Publikation in Internetmedien über einen Zeitraum von mindestens zwei Monaten erforderlich;
- ein tatsächlich abgegebenes höheres Angebot der Wertermittlung durch das Gutachten eines Sachverständigen vorzuziehen; und
- ein ausdrücklicher Hinweis auf die Mitteilung der Europäischen Kommission verankert; dadurch wäre eine Auslegung im Sinne dieser Mitteilung sichergestellt.

Das BMWFW veräußerte im Oktober 2012 Grünland um 15.000 EUR (siehe TZ 11). Der Kaufpreis gründete sich auf das Gutachten eines Sachverständigen.

- 12.2** Das BMF und das BMWFW setzten die Empfehlung des RH um, bei Liegenschaftsverkäufen eine möglichst breite Interessentensuche durchzuführen und dabei insbesondere die von der Europäischen Kommission hierfür beschriebene Vorgangsweise einzuhalten.

Das BMF nahm in den Durchführungserlass zum BFG 2014 eine Regelung zu Liegenschaftsverkäufen des Bundes auf, die eine der Mitteilung der Europäischen Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand entsprechende Vorgangsweise bei Liegenschaftsverkäufen, insbesondere eine möglichst breite Interessentensuche, sicherstellen sollte.

Das BMWFW hatte im Oktober 2012 einen Liegenschaftsverkauf (Grünland zum Kaufpreis von 15.000 EUR) in einer von der Mitteilung der Kommission beschriebenen Vorgangsweise (Wertermittlung durch Sachverständige) durchgeführt. Das BMF und das BMWFW setzten damit Maßnahmen zur Sicherung und Erhöhung von Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen des Bundes.

Schlussempfehlungen

- 13 Der RH stellte fest, dass das BMF von neun überprüften Empfehlungen des Vorberichts zwei umsetzte, drei teilweise und vier nicht umsetzte.

Das BMWFW setzte von fünf überprüften Empfehlungen eine um, drei teilweise und eine nicht um.

Die Burghauptmannschaft Österreich setzte von sieben Empfehlungen eine um, vier teilweise und zwei nicht um.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2011/12					
Vorbericht			Follow-up-Überprüfung		
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
BMF, BMWFW, Burghauptmannschaft Österreich					
(7)	Durchführung komplexer Sanierungsprojekte mit einem hohen Investitionsvolumen von Planungsbeginn an in einer für alle Projektbeteiligten verbindlichen Projektorganisation bzw. -struktur	2		X	
(14)	Einbeziehung und künftig gesamthafte Fortschreibung für den Betrieb eines Standorts unabdingbarer Ausgaben sowie der Direktzahlungen des BMF an den Generalplaner in die Ausgaben der Generalsanierung	4			X
(14)	Durchführung der Zahlungen an den Generalplaner über die Burghauptmannschaft Österreich, weil nur bei dieser Stelle ein Überblick über die Gesamtvergütung des Generalplaners bestand und dessen Einzelforderungen angemessen bewertet werden könnten	5		X	
BMF, BMWFW					
(17)	Durchführung von Einnahmenabschätzungen bei Verträgen mit einer Nachbesserungsklausel über den Verkauf von Liegenschaften an einen Dritten, um so den Erlös, den der Wiederverkäufer erhält, zu begrenzen	11		X	
(18)	Durchführung einer möglichst breiten Interessentensuche bei Liegenschaftsverkäufen, insbesondere unter Einhaltung der hierfür von der Europäischen Kommission beschriebenen Vorgangsweise	12	X		



Schlussempfehlungen

BMF BMWFW

BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung

Fortsetzung: Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2011/12					
Vorbericht			Follow-up-Überprüfung		
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
BMF					
(14)	Erstellung einer Gesamtübersicht aller mit der Generalsanierung verbundenen Ausgaben und Fortschreibung bis Projektende	4			X
(4)	genaue Definition von Planungsvorgaben im Vorfeld von Generalplanerwettbewerben	7			X
(4)	schriftlicher Vertragsabschluss und aktenmäßig nachvollziehbare Dokumentation im Falle der Beiziehung externer Berater	8	X		
(6)	Erstellung eines Personalbewirtschaftungskonzepts mit auf Sektionen bzw. Abteilungen bezogenen Zielwerten bei Standortentwicklungsprojekten	10			X
Burghauptmannschaft Österreich					
(13)	bei Kostenermittlungen für Bauvorhaben ausreichend hoher Ansatz des Anteils für Unvorhergesehenes in frühen Projektstadien aufgrund des geringen Detaillierungsgrads sowie zahlreicher unbekannter Faktoren und Reduktion mit fortschreitender Projektentwicklung	3		X	
(13)	Ausweisung von Reserven für Valorisationen von Planungsbeginn an im Sinne der Kostenwahrheit	3		X	
(16)	Überprüfung der Kostenermittlungen externer Konsulenten auf Plausibilität	6	X		
(10)	Verstärkung der der Generalsanierung zugewiesenen personellen Ressourcen im Hinblick auf das hohe Investitionsvolumen, die Komplexität des Projekts und auf zu erwartende Mehrkostenforderungen infolge der zahlreichen Änderungen	9			X

Aus Anlass der nunmehrigen Follow-up-Überprüfung hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

**BMF, BMWFW und
Burghauptmann-
schaft Österreich**

(1) Komplexe Sanierungsprojekte mit einem hohen Investitionsvolumen wären von Planungsbeginn an in einer für alle Projektbeteiligten verbindlichen Projektorganisation bzw. -struktur durchzuführen. Die Unterzeichnung eines schriftlichen Projektauftrags und die formelle Inkraftsetzung eines Projekthandbuchs sollten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festlegen. (TZ 2)

Schlussempfehlungen

- (2) Die für den Betrieb eines Standorts unabdingbaren Ausgaben, wie Möblierung und EDV, sowie die Direktzahlungen des BMF an den Generalplaner wären in die Ausgaben der Generalsanierung einzubeziehen und künftig gesamthaft fortzuschreiben. (TZ 4)
- (3) Alle Zahlungen an den Generalplaner wären über die BHÖ durchzuführen, weil nur bei dieser Stelle ein Überblick über die Gesamtvergütung des Generalplaners besteht und dessen Einzelforderungen angemessen bewertet werden könnten. (TZ 5)
- BMF, BMWFW**
- (4) Bei Verträgen mit einer Nachbesserungsklausel über den Verkauf von Liegenschaften an einen Dritten wären Einnahmenabschätzungen durchzuführen, um so den Erlös, den der Wiederverkäufer erhält, zu begrenzen. (TZ 11)
- BMF**
- (5) Eine Gesamtübersicht aller mit der Generalsanierung der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu verbundenen Ausgaben sollte erstellt und bis Projektende fortgeschrieben werden. (TZ 4)
- (6) Im Vorfeld von Generalplanerwettbewerben wären die Planungsvorgaben genau zu definieren. (TZ 7)
- (7) Eine verbindliche Anordnung wäre zu erlassen, die für Vertragsabschlüsse mit externen Beratern die Schriftform vorschreibt. (TZ 8)
- (8) Bei Standortentwicklungsprojekten wäre ein Personalbewirtschaftungskonzept mit auf Sektionen bzw. Abteilungen bezogenen Zielwerten zu erstellen. (TZ 10)
- Burghauptmannschaft Österreich**
- (9) Bei Kostenermittlungen für Bauvorhaben sollte der Anteil für Unvorhergesehenes in frühen Projektstadien aufgrund des geringen Detaillierungsgrads sowie zahlreicher unbekannter Faktoren ausreichend hoch angesetzt und mit fortschreitender Projektentwicklung reduziert werden. (TZ 3)
- (10) Reserven für Valorisierungen wären im Sinne der Kostenwahrheit von Planungsbeginn an auszuweisen. (TZ 3)



Schlussempfehlungen

BMF BMWFW

**BMF: Standortentwicklung;
Follow-up-Überprüfung**

(11) Das vorhandene Fachwissen wäre bestmöglich zu nutzen, um den Aufwand für Fremdleistungen zur Überprüfung von Kostenschätzungen gering zu halten. (TZ 6).

(12) Bei komplexen Projekten mit hohem Investitionsvolumen wären die personellen Ressourcen zu verstärken. (TZ 9)



ANHANG

- Tabelle A:** Chronologie des sogenannten Museumsprojekts in der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu
- Abbildung A:** Verlegung des Eingangs des BMF von der Himmelpfortgasse 8 zur Himmelpfortgasse 8a
- Abbildung B:** Ehemaliger Eingang des BMF in der Himmelpfortgasse 8, nunmehr Museumseingang
- Abbildung C:** Securitybereich beim ehemaligen Eingang des BMF in der Himmelpfortgasse 8, nunmehr Museumseingang
- Abbildung D:** Neuer Eingang des BMF in der Himmelpfortgasse 8a

ANHANG
Tabelle A

Tabelle A: Chronologie des sogenannten Museumsprojekts in der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu	
Zeitraum	Ereignis
Mai/Juni 2012	Gespräche zwischen dem BMF und der Österreichischen Galerie Belvedere über die Möglichkeit einer Nutzung der Prunkräumlichkeiten als Museum
September 2012 bis Jänner 2013	Erstellung einer Machbarkeitsstudie in vier Varianten durch den Generalplaner des Sanierungsprojekts im Auftrag der BHÖ ¹
12. Dezember 2012	schriftliche Zusage der damaligen Bundesministerin für Finanzen an die Österreichische Galerie Belvedere über einen Aufwandsersatz und jährliche Beiträge zur Abdeckung der Ausgaben für den Museumsbetrieb durch das BMF
14. Dezember 2012	Bekanntgabe der Entscheidung über die Museumsnutzung der sogenannten Prunkräumlichkeiten in einer Pressekonferenz der damalige Bundesministerin für Finanzen zusammen mit der damaligen Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur und der Direktorin der Österreichischen Galerie Belvedere
18. Dezember 2012	Ersuchen des BMF an das BMWFW, die Umsetzung des Museumsprojekts (Variante 4 der Machbarkeitsstudie) in Höhe von rd. 5,70 Mio. EUR zu veranlassen und Zusage der Mittelbereitstellung durch das BMF
Jänner 2013	Festlegung des BMWFW über die Umsetzung der baulichen Maßnahmen in fünf Etappen im Zuge eines Museumsprojekts
1. Februar 2013	Übernahme der im Zuge der Generalsanierung baulich fertiggestellten Himmelpfortgasse 6 – 8/neu durch das BMF, jedoch ohne die künftigen Museumsräumlichkeiten
April bis Juni 2013	Durchführung baulicher Adaptierungen in den dem BMF nach Abschluss der Generalsanierung bereits übergebenen Räumlichkeiten
Mai/Juni 2013	Übersiedlung der Zentraleitung des BMF von der Hinteren Zollamtsstraße 2b (Ausweichobjekt während Generalsanierung) in die Himmelpfortgasse 6 – 8/neu und die Himmelpfortgasse 9
Juni 2013	Änderung des Bundesmuseen-Gesetzes 2002 zwecks Überlassung der Museumsräumlichkeiten an die Österreichische Galerie Belvedere ²
Juni bis Oktober 2013	bauliche Adaptierungen zur Abgrenzung des künftigen Museumsbereiches von den Gebäudeteilen des BMF
September 2013	Abschluss einer Vereinbarung betreffend Überlassung der Museumsräumlichkeiten an die Österreichische Galerie Belvedere
Oktober 2013	Eröffnung des Museums (sogenanntes „Winterpalais des Prinzen Eugen von Savoyen“) der Österreichischen Galerie Belvedere nach Abschluss der Adaptierungen im Museumsbereich

¹ Im Zeitraum September und Oktober 2012 arbeitete der Generalplaner zwei Realisierungsvarianten mit geschätzten Projektkosten von rd. 7,41 Mio. EUR (Variante 1) bzw. rd. 2,69 Mio. EUR (Variante 2) aus. Ausgehend von der Variante 1 erstellte er bis November 2012 eine Variante 3 über rd. 5,32 Mio. EUR und bis Jänner 2013 eine Variante 4 über rd. 5,7 Mio. EUR. Die Auftragserteilung an den Generalplaner erfolgte im November 2012 und mit Zusatzauftrag vom April 2013.

² Mit der Novelle zum Bundesmuseen-Gesetz BGBl. I Nr. 93/2013 wurde die Anlage A zum Bundesmuseen-Gesetz 2002 ergänzt und dadurch die Möglichkeit geschaffen, nicht näher spezifizierte Teile der Liegenschaft EZ 464, KG 01004 Innere Stadt Wien (Zentraleitung des BMF, Himmelpfortgasse 6 – 8/neu) der Österreichischen Galerie Belvedere zum entgeltlichen Gebrauch zu überlassen.

Quellen: BMF; BMWFW; BHÖ

Abbildung A: Verlegung des Eingangs des BMF von der Himmelpfortgasse 8 zur Himmelpfortgasse 8a



Anmerkung: Infolge der Nutzungsänderung (teilweise Museumsnutzung der Himmelpfortgasse 6 – 8/neu) verlegte das BMF seinen in der Himmelpfortgasse 8 gelegenen Eingang in die Himmelpfortgasse 8a. Der ständig besetzte Securitybereich des BMF verblieb jedoch beim Eingang Himmelpfortgasse 8. Die Mitarbeiter des Securitydienstes hatten daher keinen unmittelbaren Kontakt zu Personen, die das BMF durch den nunmehrigen Eingang Himmelpfortgasse 8a betraten bzw. verließen.

Quellen: BHÖ, Generalplaner

ANHANG
Abbildung B

Abbildung B: Ehemaliger Eingang des BMF in der Himmelpfortgasse 8, nunmehr Museumseingang



Anmerkung: Der Eingang Himmelpfortgasse 8 wurde nicht mehr vom BMF, sondern vom Museum genutzt.
Quelle: RH

Abbildung C: Securitybereich beim ehemaligen Eingang des BMF in der Himmelpfortgasse 8, nunmehr Museumseingang



Anmerkung: Der Securitybereich des BMF war weiterhin beim nunmehrigen Museumseingang Himmelpfortgasse 8 angeordnet. Das BMF nutzte die im Zuge der Generalsanierung beschaffte Personenvereinzlungsschleuse nicht mehr. Diese fand nur mehr außerhalb der Öffnungszeiten des Museums für Museumsmitarbeiter und Reinigungspersonal Verwendung.

Quelle: RH

ANHANG
Abbildung D

Abbildung D: Neuer Eingang des BMF in der Himmelfortgasse 8a



Anmerkung: Für den neuen Eingang Himmelfortgasse 8a beschaffte das BMF eine (zusätzliche) Personenvereinzelungsschleuse.
Quelle: RH



Bericht des Rechnungshofes

Gendergesundheit in Österreich



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	388
Abkürzungsverzeichnis _____	389

BMG**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Gesundheit****Gendergesundheit in Österreich**

Kurzfassung _____	392
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	398
Zuständigkeiten und Akteure _____	398
Ziele und Steuerung der Gendergesundheit _____	401
Aufgabenverteilung BMG und GÖG _____	407
Studien, Publikationen und konkrete Maßnahmen _____	415
Schlussempfehlungen _____	421

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Geförderte Projekte des BMG mit Genderbezug _____	409
Tabelle 2: Projekte mit Genderbezug des ÖBIG _____	412
Tabelle 3: Geförderte Projekte des FGÖ mit Genderbezug _____	414

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BFG	Bundesfinanzgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BIQG	Bundesinstitut für Qualität im Gesundheitswesen
BKA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
FGÖ	Fonds Gesundes Österreich
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GÖG	Gesundheit Österreich GmbH
GÖG-G	Bundesgesetz über die Gesundheit Österreich GmbH
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
i.V.m.	in Verbindung mit
lt.	laut
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
ÖBIG	Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheit
rd.	rund
RH	Rechnungshof

Abkürzungen



u.a.	unter anderem
TZ	Textzahl(en)
UG	Untergliederung
VA	Voranschlag(s)
WHO	Weltgesundheitsorganisation
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

Gendergesundheit in Österreich

Die Zuständigkeit und Verantwortung für die Wahrnehmung der Angelegenheiten der Gendergesundheit waren auf mehrere Zentralstellen des Bundes verteilt. Die Trennung von Frauen-, Kinder- und Jugendgesundheit (BMG) bzw. Männergesundheit (BMASK) war infolge der damit verbundenen organisatorischen, inhaltlichen und finanziellen Auswirkungen nicht zweckmäßig. Auch gab es dadurch in Österreich – etwa im Unterschied zur Schweiz – kein gesamthaftes Berichtswesen zum Thema Gendergesundheit.

Die für die Umsetzung des Rahmen-Gesundheitsziels „Gesundheitliche Chancengerechtigkeit“ gebildete Arbeitsgruppe hatte rund ein Jahr nach Beschluss der Rahmen-Gesundheitsziele noch immer keine Indikatoren für die Zielerreichung festgelegt. Im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung sollte gemäß Bundesfinanzgesetz 2013 die Teilnehmerate am Projekt „Mammographie-Screening Austria“ bis Ende 2013 um 5 Prozentpunkte steigen. Bis Herbst 2013 war das Projekt noch nicht angelaufen.

Generell spielte die Gendergesundheit in Österreich eine untergeordnete Rolle. Nur 3 % der gewährten Förderungen des BMG wiesen einen Genderbezug auf. Eine Gesamtevaluierung über den Kosten-Nutzen-Aspekt dieser Förderungen wurde nicht durchgeführt. Diverse Berichte und Studien berücksichtigten den Genderaspekt nur in geringem Ausmaß.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der ressortübergreifenden Aufgabenverteilung betreffend Gendergesundheit, der Strategien und Ziele des BMG, des Berichtswesens, des Zusammenwirkens mit anderen Gesundheitseinrichtungen und der Förderungsabwicklung mit Schwerpunkt Gendergesundheit. Der RH fokussierte seine Prüfung auf das BMG. (TZ 1)

Zuständigkeiten und Akteure

Das Arbeitsprogramm der Österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 enthielt das Ziel von „Health in All Policies“ (Betonung von Gesundheit in allen Politikbereichen). Aufgrund dessen und insbesondere auch im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung des Bundes war die Genderthematik von allen Ressorts zu berücksichtigen. (TZ 2)

Die Zuständigkeit und Verantwortung für die Wahrnehmung der Angelegenheiten der Gendergesundheit in Österreich waren auf zwei Ressorts – BMG und BMASK – aufgeteilt; dem BKA waren darüber hinaus Koordinierungsaufgaben zur Implementierung des Gendermainstreamings in den übrigen Ressorts übertragen. Insbesondere die Trennung von Frauen-, Kinder- und Jugendgesundheit einerseits (BMG) bzw. Männergesundheit andererseits (BMASK) war infolge der damit verbundenen organisatorischen, inhaltlichen und finanziellen Auswirkungen nicht zweckmäßig. (TZ 3)

Dem BMG oblagen laut Geschäftsverteilung die Wahrnehmung der fachlichen Angelegenheiten zum Thema Gendergesundheit sowie die Gewährung von Förderungen mit Genderbezug. Die im Jahr 2006 errichtete Gesundheit Österreich GmbH (GÖG), deren Alleingesellschafter der Bund (vertreten durch den Bundesminister für Gesundheit) war, hatte u.a. die Gender- und Diversitätsgerechtigkeit zum Ziel. Die Agenden der Gendergesundheit waren somit zwischen dem BMG und der GÖG bzw. ihren drei Geschäftsbereichen – Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen (ÖBIG), Fonds Gesundes Österreich (FGÖ) und Bundesinstitut für Qualität im Gesundheitswesen (BIQG) – geteilt. (TZ 4, 15)

Das BMG nahm seine Steuerungsfunktion wahr, indem es im Wege des Kuratoriums des FGÖ auch die Förderungspraxis des Fonds mitbestimmte und indem es mit der GÖG jährliche Arbeitsprogramme zu den von ihr durchgeführten Studien und Projekten vereinbarte. (TZ 4, 15)

Das BMG richtete 2012 eine Koordinierungsstelle zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen BMG und GÖG ein. Diese sollte auch die Umsetzung des jährlichen Arbeitsprogramms beobachten. Die Einrichtung einer Koordinierungsstelle war zweckmäßig, allerdings wurde sie laut ihren Angaben nicht lückenlos über den Status-quo der laufenden Projekte aus den Arbeitsprogrammen der GÖG informiert. (TZ 4, 16)

Rahmen- Gesundheitsziele

Mitte 2012 beschloss die Bundesgesundheitskommission insgesamt zehn Rahmen-Gesundheitsziele. Von den zehn Zielen wies das Rahmen-Gesundheitsziel 2 (Gesundheitliche Chancengerechtigkeit) den überwiegenden Genderbezug auf. Zur Umsetzung der Rahmen-Gesundheitsziele wurden Arbeitsgruppen eingesetzt. Klare Vorgaben an die Arbeitsgruppen betreffend Ziele, Zeitrahmen oder Berichtspflichten fehlten. Die mit dem Genderthema befasste Arbeitsgruppe hatte rund ein Jahr nach Beschluss der Rahmen-Gesundheitsziele noch immer keine Indikatoren für die Zielerreichung festgelegt. (TZ 6)

Wirkungsorientierte Haushaltsführung

Das BMG legte als Wirkungsziel 2 die „Gewährleistung des gleichen Zugangs von Frauen und Männern zur Gesundheitsversorgung mit speziellem Fokus auf genderspezifische Vorsorge- und Präventionsprogramme“ fest. Das Wirkungsziel 2 stand in Einklang mit den in der Zielhierarchie übergeordneten Zielformulierungen (Arbeitsprogramm der Österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018, Rahmen-Gesundheitsziel 2). (TZ 7, 8)

Das Wirkungsziel 2 sollte durch zwei Maßnahmen – die Erhöhung der Transparenz bei den Krankheiten Herzinfarkt und Krebs sowie die Implementierung des Nationalen Brustkrebs-Früherkennungsprogramms („Mammographie-Screening Austria“) – verfolgt werden. Die Maßnahme „Mammographie-Screening Austria“ als Beispiel für ein genderspezifisches Vorsorge- und Präventionsprogramm kann zur „Verbesserung der Gesundheit beider Geschlechter unter Berücksichtigung geschlechterspezifischer Unterschiede“ beitragen. Die Maßnahme der Erhöhung der Transparenz über die

Kurzfassung

geschlechterspezifische Verteilung von Krankheiten war nur ein erster Schritt zur Erreichung des Wirkungsziels. (TZ 9)

Als ersten Indikator für das Wirkungsziel 2 sah das Bundesfinanzgesetz 2013 (BFG) die Erhöhung der Teilnehmerate an der Vorsorgeuntersuchung NEU um 85.400 Personen bzw. 10 % (davon 25.620 Frauen bzw. 5 % und 59.780 Männer bzw. 15 %) vor. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung war bei näherungsweise Fortschreibung der Steigerungsraten aus dem Jahr 2012 die Erreichung eines Teilziels – der Steigerung der Teilnehmerate insgesamt (Frauen und Männer) um 10 % – realistisch, nicht hingegen jene des Teilziels Teilnehmerzahlen Männer (Steigerung um 15 %). Das BMG hatte hier verabsäumt, rechtzeitig Schritte zur Zielerreichung einzuleiten. (TZ 10, 12)

Als zweiten Indikator definierte das BFG 2013 die Teilnehmerate der Frauen zwischen 45 und 70 Jahren am bundesweiten Projekt „Mammographie-Screening Austria“, die bis Ende 2013 um 5 Prozentpunkte steigen sollte. Absolute Zahlen zu diesem Indikator waren dem BFG 2013 nicht zu entnehmen, wodurch keine Transparenz gegeben war. (TZ 10)

Auch war zu beanstanden, dass das BMG über keine unterjährigen Steuerungsmechanismen verfügte, um die Umsetzung der Maßnahmen und die Erreichung des Zielwerts sicherzustellen. Die Teilnehmerate am Projekt „Mammographie-Screening Austria“ sollte bis Ende 2013 um 5 Prozentpunkte steigen, bis Herbst 2013 hatte das Projekt aber noch nicht einmal gestartet. Im BFG 2014 war der Zielwert für 2013 nicht mehr ausgewiesen. (TZ 11)

Kosten- und Leistungsrechnung

Aufgrund des fehlenden Kostenträgers zum Thema Gendergesundheit war das BMG nicht in der Lage, die zur Erreichung seines Wirkungsziels 2 (Gleichstellungsziel) intern entstandenen Kosten zu ermitteln. (TZ 13)

Berichtswesen

Im Unterschied etwa zur Schweiz gab es in Österreich kein gesamthafte Berichtswesen zum Thema Gendergesundheit. Sowohl das BMG als auch das BMASK erstellten jeweils für ihre Teilbereiche eigene Gesundheitsberichte. Dadurch war weder ein Überblick über die Gesundheitssituation von Frauen und Männern noch eine gesamthafte Grundlage für gesundheitspolitischen Handlungs- und Forschungsbedarf vorhanden. (TZ 14)

**Förderungen durch
das BMG**

Ab 2011 nannte das BMG die genderspezifische Gesundheitsförderung explizit in seinen Förderungsschwerpunkten. Im Jahr 2013 kam als weiterer Förderungsschwerpunkt „Maßnahmen zur Verbesserung der gesundheitlichen Chancengleichheit“ hinzu. (TZ 17)

Das BMG förderte von 2009 bis 2013 insgesamt 161 Projekte mit einem Förderungsbetrag von 30,05 Mio. EUR. Nur 3 % dieser Fördermittel (rd. 910.000 EUR) entfielen auf Projekte mit Genderbezug. (TZ 17)

Die Förderungswerber mussten in den Förderungsanträgen den Genderbezug ausdrücklich begründen und – um Doppelförderungen zu vermeiden – die Projektfinanzierung (Eigenmittel, andere Förderungsgeber) offenlegen. Im Zusammenhang mit der Abrechnung überprüfte das BMG den vom Förderungsnehmer zu erstellenden Sachbericht und die zahlenmäßigen Nachweisungen über die Mittelverwendung. Bei Nichterfüllung der Förderungsbedingungen verlangte das BMG Nachbesserungen oder setzte Nachfristen bzw. wurden auch Fördermittel rückgefordert. Eine Evaluierung hinsichtlich der gesamthaften Wirkung der geförderten Projekte (z.B. bei den Frauengesundheitszentren) führte das BMG nicht durch. (TZ 18)

Gesundheit Österreich GmbH (GÖG)

Das von der GÖG jährlich erstellte Arbeitsprogramm wies die für ein nachvollziehbares Projektmanagement notwendigen Eckpunkte auf. Allerdings war nicht ersichtlich, welche Projekte Genderaspekte berücksichtigten. (TZ 19)

Die GÖG legte ihre Arbeitsprogramme der Generalversammlung zum Teil verspätet zur Genehmigung vor. (TZ 20)

Das ÖBIG führte im Zeitraum 2009 bis 2013 insgesamt 79 Projekte mit Genderbezug durch und wendete dafür 16,15 Mio. EUR auf. (TZ 21)

Der FGÖ förderte von 2009 bis 2013 sieben Projekte mit Genderbezug und wendete dafür Fördermittel in Höhe von rd. 743.000 EUR auf. (TZ 22)

Hervorzuheben war, dass die Themen Gender und gesundheitliche Chancengerechtigkeit in den Förderungsunterlagen des FGÖ zwingend vom Förderungswerber zu beantwortende Kernfragen waren und der FGÖ im Sinne der Nachhaltigkeit der Förderungsausgaben grundsätzlich nur solche Projekte förderte, die nach erfolgreichem Projektende auf die Übernahme in den Regelbetrieb abzielten. Wie

Kurzfassung

bei Förderungen durch das BMG waren auch bei Förderungen durch den FGÖ zur Vermeidung von Doppelförderungen Zuwendungen anderer Förderungsstellen offenzulegen. (TZ 22)

Eine gesamthafte Evaluierung hinsichtlich der Wirkung und des Nutzens der geförderten Projekte im Regelbetrieb führte auch der FGÖ, wie das BMG, nicht durch. (TZ 22)

Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Diabetes

Der Frauengesundheitsbericht 2010/2011 zeigte Unterschiede zwischen den Geschlechtern bei Herz-Kreislauf-Erkrankungen auf. Die Abgabe eines zu diesem Thema von der GÖG erstellten Berichts war für Mitte 2014 vorgesehen. (TZ 23)

Mit dem Diabetesbericht 2013 der GÖG lag eine aktuelle Übersicht zu Diabetes in Österreich vor, die auch den Genderaspekt berücksichtigte. Allerdings war er mit dem Vorgänger-Bericht aus dem Jahr 2004 nur eingeschränkt vergleichbar, weil aus budgetären Gründen eine umfassende Aktualisierung unterblieben war. (TZ 23)

Die Gesamtausgaben für Diabetes-Patienten lagen im Jahr 2010 laut Diabetesbericht 2013 bei rd. 2,8 Mrd. EUR. Die Ausgabendarstellung beruhte aber überwiegend auf Schätzungen und es fehlte eine geschlechterspezifische Differenzierung der Ausgaben. (TZ 23)

Laut Diabetesbericht 2013 reduzierten sich durch die Teilnahme von Diabetikern am Disease-Management-Programm „Therapie Aktiv“ die Gesundheitsausgaben von rd. 3.900 EUR auf rd. 3.200 EUR. Daraus ergab sich ein Einsparungspotenzial von insgesamt rd. 24 Mio. EUR jährlich. Jedoch nahmen an dem Programm nur rd. 7 % der in Österreich diagnostizierten Diabetiker teil. Eine genderspezifische Erhebung und Darstellung der Wirkungen des Programms unterblieb auch hier. (TZ 23)

Suchterkrankungen

Eine vom BMG in Vorbereitung einer „Nationalen Suchtpräventionsstrategie mit besonderem Augenmerk auf die Gefährdung von Kindern und Jugendlichen“ beauftragte und veröffentlichte Studie berücksichtigte den Genderaspekt kaum. Damit fehlten für Suchterkrankungen genderspezifische Daten, um fundierte Entscheidungsgrundlagen für die in Aussicht genommene Nationale Suchtpräventionsstrategie liefern zu können. (TZ 24)

Im September 2007 wurde im BMG das „Alkoholforum“, ein nationales Beratungs- und Empfehlungsgremium betreffend Alkohol, gegründet. Bis 2009 hatte das Forum 37 Empfehlungen erarbeitet, wovon zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erst fünf umgesetzt waren. Einen konkreten Genderbezug wiesen die Empfehlungen nicht auf. (TZ 25)

Laut einer 2008 veröffentlichten Studie der Weltgesundheitsorganisation (WHO) konsumierten rd. 40 % der österreichischen Bevölkerung zumindest gelegentlich Tabak. Während der Tabakkonsum von Männern sank, erhöhte sich der Anteil der weiblichen Raucherinnen. Die vom BMG für Inserate und Kampagnen zur Nikotinsucht eingesetzten finanziellen Mittel (von 2009 bis 2013 1,23 Mio. EUR) wiesen nur in Einzelfällen einen Genderbezug auf. (TZ 26)

Kenndaten zur Gendergesundheit in Österreich					
Grundlagen für Gendergesundheit	Rahmen-Gesundheitsziele; Wirkungsziele gemäß BHG 2013, BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.; Gesundheit Österreich GmbH-Gesetz, BGBl. I Nr. 132/2006 i.d.g.F.; Gesundheitsförderungsgesetz, BGBl. I Nr. 51/1998 i.d.g.F.; Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln, BGBl. II Nr. 51/2004 i.d.g.F.; Suchtmittelgesetz, BGBl. I Nr. 112/1997 i.d.g.F.				
Förderungen und Projekte mit Genderbezug	2009	2010	2011	2012	2013
	BMG				
Anzahl	6	6	6	5	5
	in Mio. EUR				
Förderungssumme	0,16	0,19	0,22	0,16	0,18
	FGÖ				
Anzahl ¹	2	2	0	3	0
	in Mio. EUR ¹				
Förderungssumme	0,10	0,32	0,00	0,32	0,00
	GÖG/ÖBIG				
Anzahl	20	11	12	22	14
	in Mio. EUR				
Investitionen	3,43	3,37	3,30	3,53	2,52

¹ jeweils Projektende dargestellt, meist zwei- bis dreijähriger Projektzeitraum

Quelle: BMG

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 2013 das Thema Gendergesundheit in Österreich. Unter dem Begriff Gendergesundheit werden

- die Gewährleistung des gleichen Zugangs von Frauen und Männern zur Gesundheitsversorgung mit speziellem Fokus auf genderspezifische Vorsorge- und Präventionsprogramme sowie
- die Verbesserung der Gesundheit beider Geschlechter unter Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Unterschiede in der Gesundheitsversorgung und des Gesundheitsverhaltens

verstanden.

Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung

- der ressortübergreifenden Aufgabenverteilung betreffend Gendergesundheit,
- der Strategien und Ziele des BMG,
- des Berichtswesens,
- des Zusammenwirkens mit anderen Gesundheitseinrichtungen und
- der Förderungsabwicklung mit Schwerpunkt Gendergesundheit.

Der RH fokussierte seine Gebarungüberprüfung auf das BMG. Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2009 bis 2013, in Einzelfällen bezog der RH auch frühere Zeiträume in seine Betrachtung ein.

(2) Zu dem im August 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMG im November 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2015.

Zuständigkeiten und Akteure

„Health in All
Policies“

2.1 (1) Das Arbeitsprogramm der Österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 enthielt neben dem Ziel, die Rahmen-Gesundheitsziele (siehe TZ 6) umzusetzen sowie berufs- und zielgruppenspezifische Prävention und Gesundheitsförderung als Leitgedanken zu etablieren, auch das Ziel von „Health in All Policies“:

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) versteht unter „Health in All Policies“ eine intersektorale Governance (z.B. Gesundheits-, Umwelt-, Erziehungs-, Fiskalpolitik) für die Betonung von Gesundheit in allen Politikbereichen. So sollen soziale, ökonomische, kulturelle, politische, technologische, rechtliche und umweltbezogene Faktoren, die die Gesundheit beeinflussen können, in allen Politikbereichen berücksichtigt werden.

(2) Auf Bundesebene befassten sich zur Zeit der Gebarungüberprüfung vor allem das BMG, das BMASK und das BKA mit Angelegenheiten der Gendergesundheit. Infolge des „Health in All Policies“-Ziels der Bundesregierung und insbesondere auch im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung des Bundes war die Genderthematik von allen übrigen Ressorts zu berücksichtigen.

2.2 Der RH wies darauf hin, dass infolge der Aufnahme des „Health in All Policies“-Ziels in das Arbeitsprogramm der Österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 alle Ressorts auch Themen der Gendergesundheit in ihre Aufgabenwahrnehmung einzubeziehen hatten.

Ressortübergreifende
Zuständigkeit von
BMG, BMASK und
BKA

3.1 Der strategische Schwerpunkt der Gendergesundheit lag im BMG in den Bereichen Frauen-, Kinder- und Jugendgesundheit, während das BMASK für den Bereich der Männergesundheit zuständig war. Darüber hinaus war die Abteilung II/1¹ im BKA mit Koordinierungsaufgaben zur Implementierung des Gendermainstreaming in den übrigen Ressorts befasst.

3.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Zuständigkeit und Verantwortung für die Wahrnehmung der Angelegenheiten der Gendergesundheit in Österreich auf zwei Ressorts aufgeteilt waren. Er hielt insbesondere die Trennung von Frauen-, Kinder- und Jugendgesundheit einerseits bzw. Männergesundheit andererseits infolge der damit verbundenen organisatorischen, inhaltlichen und finanziellen Auswirkungen für nicht zweckmäßig.

Der RH empfahl dem BMG, auf eine Konzentration der Gesamtverantwortung für die Gendergesundheit im BMG hinzuwirken, um Synergieeffekte sowohl in inhaltlicher als auch in budgetärer Hinsicht nutzen zu können. Eine gebündelte Zuständigkeit in Fragen der Gendergesundheit wäre nach Ansicht des RH auch für die Weiterentwicklung der Gendergesundheit und für einen Wissenstransfer in den übrigen Ressorts von Vorteil.

¹ Abteilung für gleichstellungspolitische Grundsatz- und Rechtsangelegenheiten

Zuständigkeiten und Akteure

3.3 Laut Stellungnahme des BMG habe es bereits mit dem BMASK ein Gespräch geführt. Vorbehaltlich der budgetären Möglichkeiten solle in den nächsten Jahren ein gemeinsamer Gendergesundheitsbericht erstellt werden (siehe TZ 14).

3.4 Der RH entgegnete, dass sowohl für die Erstellung des Frauen- als auch des Männergesundheitsberichts ohnedies bereits budgetär vorgesorgt sein muss.

Zuständigkeiten BMG und GÖG

4 (1) Dem BMG² oblagen laut Geschäftsverteilung die Wahrnehmung der fachlichen Angelegenheiten zum Thema Gendergesundheit sowie die Gewährung von Förderungen mit Genderbezug (siehe TZ 15, 17).

(2) Als nationales Forschungs- und Planungsinstitut im Gesundheitswesen sowie als Kompetenzstelle für Gesundheitsförderung³ wurde im Jahr 2006 die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) errichtet, mit dem Bund (vertreten durch den Bundesminister für Gesundheit) als Alleingesellschafter (siehe TZ 19).⁴

Das GÖG-G nannte als Ziel der GÖG u.a. die Gender- und Diversitätsgerechtigkeit⁵. Darüber hinaus oblagen ihr auch Aufgaben gemäß Gesundheitsförderungsgesetz⁶, insbesondere:

- die Erhaltung, Förderung und Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung im ganzheitlichen Sinn und in allen Phasen des Lebens;
- die Aufklärung und Information über vermeidbare Krankheiten sowie über die die Gesundheit beeinflussenden seelischen, geistigen und sozialen Faktoren.

Die GÖG gliederte sich in drei Geschäftsbereiche:

- a) ÖBIG (Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheit),
- b) FGÖ (Fonds Gesundes Österreich) und
- c) BIQG (Bundesinstitut für Qualität im Gesundheitswesen).

² Abteilung III/8 „Kinder-, Jugend- und Gendergesundheit, Ernährung“

³ siehe dazu www.goeg.at (Zugriff 3. Juli 2014)

⁴ Bundesgesetz über die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG-G), BGBl. I Nr. 132/2006 i.d.g.F.

⁵ § 3 Abs. 2 Z 4 GÖG-G

⁶ BGBl. I Nr. 51/1998 i.d.g.F.

- a) Das ÖBIG hatte u.a. die Aufgabe,
- strukturverändernde Maßnahmen und Projekte zur Kostendämpfung und Effizienzsteigerung im Gesundheitswesen zu beobachten, zu analysieren und einschließlich Berichtswesen und Dokumentation zu evaluieren, bzw.
 - Methoden zur Erfassung, Darstellung, Analyse und Auswertung von Daten, die für den Gesundheitszustand der Bevölkerung von Bedeutung waren, zu erarbeiten (siehe TZ 21).
- b) Ziel des FGÖ war ein hohes Alter bei guter Gesundheit für alle in Österreich lebenden Menschen. Dabei sollten Rahmenbedingungen – wie z.B. in Wohnort, Schule und Arbeitsplatz – geschaffen werden, die die Menschen in die Lage versetzen, ein Leben in guter Gesundheit zu führen (siehe TZ 22).
- c) Dem BIQG oblagen die Entwicklung, Umsetzung und Evaluierung eines Qualitätssystems basierend auf den Prinzipien der Patientenorientierung, Transparenz, Effektivität und Effizienz.

(3) Im Jahr 2012 wurde im BMG mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen BMG und GÖG zu optimieren, eine Koordinierungsstelle eingerichtet. Diese Stelle war insbesondere für das Monitoring des Arbeitsprogramms der GÖG zuständig (siehe TZ 16).

Ziele und Steuerung der Gendergesundheit

Zielhierarchie

- 5 Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung fanden sich die wesentlichen Ziele zum Thema Gendergesundheit in Österreich in folgenden Quellen:
- Arbeitsprogramm der Österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018,
 - von der Bundesgesundheitskommission beschlossene Rahmen-Gesundheitsziele,
 - Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2014 – 2017 und
 - Wirkungsziele zum Bundesfinanzgesetz 2013 (BFG)⁷.

Für die Umsetzung dieser Ziele war das BMG verantwortlich.

⁷ BGBl. I Nr. 103/2012 i.d.g.F.

Ziele und Steuerung der Gendergesundheit

Rahmen-
Gesundheitsziele

- 6.1** (1) Im Jahr 2011 beschlossen die Bundesgesundheitskommission und der Ministerrat, Rahmen-Gesundheitsziele für Österreich zu erarbeiten.

Diesem Vorhaben folgend beschloss die Bundesgesundheitskommission Mitte 2012 insgesamt zehn Rahmen-Gesundheitsziele. Von den zehn Zielen wies das Rahmen-Gesundheitsziel 2 (Gesundheitliche Chancengerechtigkeit) den überwiegenden Genderbezug auf: „Für gesundheitliche Chancengerechtigkeit zwischen den Geschlechtern und sozio-ökonomischen Gruppen, unabhängig von der Herkunft, für alle Altersgruppen sorgen.“

(2) Zur Umsetzung der Rahmen-Gesundheitsziele wurden Arbeitsgruppen eingesetzt. Auf klare Vorgaben an die Arbeitsgruppen betreffend Ziele, Zeitrahmen oder Berichtspflichten wirkte das BMG nicht hin.

Die mit dem Rahmen-Gesundheitsziel 2 (Gesundheitliche Chancengerechtigkeit) befasste Arbeitsgruppe 2 hatte rund ein Jahr nach Beschluss der Rahmen-Gesundheitsziele noch immer keine Indikatoren für die Zielerreichung festgelegt.

- 6.2** Der RH stellte kritisch fest, dass das BMG nicht darauf hingewirkt hatte, dass die mit dem Genderthema befasste Arbeitsgruppe rund ein Jahr nach Beschluss der Rahmen-Gesundheitsziele Indikatoren für die Zielerreichung festlegte.

Er empfahl daher dem BMG, auf eine rasche Umsetzung der Rahmen-Gesundheitsziele hinzuwirken, bspw. durch klare Vorgaben an die eingerichteten Arbeitsgruppen betreffend Ziele, Themenbereiche, Zeitrahmen und Meilensteine sowie Informations-, Berichts- und Dokumentationspflichten.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMG seien den Arbeitsgruppen bereits klare Vorgaben hinsichtlich Ziele, Zeitrahmen, Berichts- und Dokumentationspflichten gegeben worden.*

Wirkungsorientierte
Haushaltsführung

Strategie

- 7** (1) Mit dem Beschluss zur Erarbeitung von Rahmen-Gesundheitszielen legten die Bundesgesundheitskommission und der Ministerrat im Jahr 2011 die Strategie für die Verbesserung der Gesundheit aller in Österreich lebenden Menschen, unabhängig von Bildungsstatus, Einkommenssituation oder Lebensumständen fest.

Im Bundesvoranschlag waren gemäß § 23 des Bundeshaushaltsgesetzes (BGH) 2013⁸ Wirkungsziele und für deren Erreichen vorgesehene Maßnahmen mit Indikatoren anzuführen und mit den veranschlagten Mittelverwendungen umzusetzen.

Wirkungsziel

- 8.1** Das BFG 2013 legte für die Untergliederung (UG) 24 (Gesundheit) als Wirkungsziel 2 die „Gewährleistung des gleichen Zugangs von Frauen und Männern zur Gesundheitsversorgung mit speziellem Fokus auf genderspezifische Vorsorge- und Präventionsprogramme“ fest. Als prioritär wurde dabei „die Verbesserung der Gesundheit beider Geschlechter unter Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Unterschiede in der Gesundheitsversorgung und des Gesundheitsverhaltens“ bezeichnet.
- 8.2** Der RH hielt fest, dass das Wirkungsziel 2 des BMG im BFG 2013 mit den in der Zielhierarchie übergeordneten Zielformulierungen (Arbeitsprogramm der Österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 (siehe TZ 5), Rahmen-Gesundheitsziel 2 (siehe TZ 6)) in Einklang stand und diese Zielformulierungen in sachlogischer Erweiterung konkretisierte.

Maßnahmen

- 9.1** Als Maßnahmen zur Erreichung des Wirkungsziels 2 legte das BFG 2013 die Erhöhung der Transparenz im Hinblick auf die geschlechtsspezifische Verteilung der Krankheiten durch Auswertung der Daten betreffend Herzinfarkt und Krebs sowie als zweiten Schwerpunkt die Implementierung des Nationalen Brustkrebs-Früherkennungsprogramms („Mammographie-Screening Austria“) fest.
- 9.2** Hinsichtlich der Eignung der Maßnahmen zur Erreichung des Wirkungsziels hielt der RH fest, dass das Projekt „Mammographie-Screening Austria“ mit dem Ziel der „genderspezifischen Vorsorge- und Präventionsprogramme“ und teilweise mit dem prioritären Ziel der „Verbesserung der Gesundheit beider Geschlechter unter Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Unterschiede“ (siehe TZ 8) zur Verbesserung der Gesundheit beider Geschlechter beitragen kann. Auch wies der RH darauf hin, dass die Transparenz über die geschlechtsspezifische Verteilung von Krankheiten nur einen ersten Schritt zur Erreichung der Wirkungsziele darstellte.

⁸ BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.

Ziele und Steuerung der Gendergesundheit

Indikatoren

- 10.1** (1) Als Indikatoren zur Messung der Zielerreichung des Wirkungsziels 2 sah das BFG 2013 die Erhöhung der Teilnehmerate von Frauen und Männern an der Vorsorgeuntersuchung NEU um durchschnittlich 10 % oder 85.400 Personen auf rd. 940.000 Personen vor. Die Erhöhung bei den Frauen sollte 5 % oder 25.620 Personen und bei den Männern 15 % oder 59.780 Personen betragen. Die Basisdaten entstammten dem Statistischen Jahrbuch der österreichischen Sozialversicherungsträger.
- (2) Als weiteren Indikator definierte das BFG 2013 die Teilnehmerate der Frauen zwischen 45 und 70 Jahren am bundesweiten „Mammographie-Screening Austria“. Bis Ende 2013 sollte die Teilnehmerate um 5 Prozentpunkte von 40 % auf 45 % steigen. Absolute Zahlen zu diesem Indikator waren dem BFG 2013 nicht zu entnehmen.
- 10.2** Der RH beanstandete das Fehlen von absoluten Zahlen beim Indikator „Mammographie-Screening Austria“, wodurch keine Transparenz gegeben war. Er empfahl daher dem BMG, Wirkungsziele bzw. Indikatoren, die eine zahlenbasierte Veränderung zum Inhalt haben, mit absoluten Zahlen (z.B. der Ausgangsbasis) so festzulegen, dass eine Überprüfung im Sinne eines Vorher-Nachher-Vergleichs möglich ist.
- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMG werde auf der Grundlage des bundesweiten Brustkrebsfrüherkennungsprogramms erstmals nach den Kriterien eines bevölkerungsbezogenen, organisierten, qualitätsgesicherten Screening-Programms untersucht. Daher seien für diesen Indikator erst in den nächsten Jahren gesicherte Zahlen verfügbar, die einen jährlichen Vergleich ermöglichen würden.*
- 10.4** Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, nur solche Wirkungsziele bzw. Indikatoren festzulegen, die eine Überprüfung im Sinne eines Vorher-Nachher-Vergleichs ermöglichen.

Umsetzung

- 11.1** Der Projektbeginn „Mammographie-Screening Austria“ war im Arbeitsprogramm der GÖG mit 1. Jänner 2013 festgelegt. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Herbst 2013 hatte die GÖG Vorarbeiten geleistet, das Projekt war aber noch nicht angelaufen. Im BFG 2014⁹ war der Zielwert für 2013 nicht mehr ausgewiesen.

⁹ BGBl. I Nr. 38/2014

11.2 Der RH kritisierte, dass das BMG den Indikator zum „Mammographie-Screening Austria“ festlegte, ohne die Voraussetzungen für einen zeitgerechten Projektstart geschaffen zu haben, und dass es keine unterjährigen Steuerungsmechanismen hatte, um die Umsetzung der Maßnahmen und die Erreichung des Zielwertes sicherzustellen. Gemäß Indikator sollte die Teilnehmerate am Projekt „Mammographie-Screening Austria“ bis Ende 2013 um 5 Prozentpunkte steigen (siehe TZ 10), bis Herbst 2013 hatte das Projekt aber noch nicht einmal gestartet und der Zielwert war im BFG 2014 nicht mehr ausgewiesen.

Der RH empfahl dem BMG, vor der Aufnahme von Wirkungszielen in das BFG ihre Überprüfbarkeit anhand geeigneter Indikatoren und unterjähriger Steuerungsmechanismen zur Erreichung des Zielwertes sicherzustellen.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMG werde es diese Empfehlung berücksichtigen.*

Wirkungscontrolling, Steuerung und Evaluierung

12.1 (1) Bis Ende 2012 waren die Teilnahmezahlen an der Vorsorgeuntersuchung NEU bei den Frauen um rd. 9 % (von 458.134 auf 501.194) und bei den Männern um rd. 7 % (von 396.279 auf 424.494) gestiegen. Somit lag die Steigerungsrate bei den Frauen über dem Zielwert von 5 %, bei den Männern hingegen deutlich unter dem Zielwert von 15 %.

Das BMG setzte keine Maßnahmen, um die Teilnehmerate der Männer zu erhöhen.

(2) Für das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht angelauene Projekt „Mammographie-Screening Austria“ (siehe TZ 11) standen keine Daten zur Verfügung.

12.2 Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war bei näherungsweise Fortschreibung der Steigerungsraten aus dem Jahr 2012 die Erreichung eines Teilziels – der Steigerung der Teilnehmerate insgesamt (Frauen und Männer) um 10 % – realistisch, nicht hingegen jene des Teilziels Teilnahmezahlen Männer (Steigerung um 15 %). Der RH kritisierte, dass es das BMG hier verabsäumte, rechtzeitig Schritte zur Zielerreichung einzuleiten.

Ziele und Steuerung der Gendergesundheit

Er empfahl dem BMG, den gesetzlichen Vorgaben entsprechend in regelmäßigen Abständen den Umsetzungsgrad der Wirkungsziele zu beobachten und zu evaluieren, um erforderlichenfalls rechtzeitig steuernd eingreifen zu können.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMG werde es dieser Empfehlung nachkommen.*

Kosten- und Leistungsrechnung

- 13.1** Für die insbesondere mit Genderthemen befasste Fachabteilung des BMG waren mehrere Kostenträger eingerichtet; ein Kostenträger zum Thema Gendergesundheit fehlte. Dadurch verfügte das BMG über keine Daten zu den für Genderthemen intern entstandenen Kosten.

- 13.2** Der RH kritisierte, dass das BMG aufgrund des fehlenden Kostenträgers für Gendergesundheit nicht in der Lage war, die zur Erreichung seines Gleichstellungsziels aufgewendeten Kosten zu ermitteln.

Er empfahl dem BMG, die Kosten- und Leistungsrechnung im BMG dahingehend zu adaptieren, dass auch die Kosten im Zusammenhang mit den Wirkungszielen darin abgebildet werden können.

- 13.3** *Das BMG sagte zu, durch Anlegen weiterer „Gender-Kostenträger“ in Hinkunft eine separate Auswertung zum Thema Gendergesundheit zu ermöglichen.*

Berichtswesen zur Gendergesundheit

- 14.1** Als Folge der organisatorischen Trennung zwischen Frauen-, Kinder- und Jugendgesundheit (BMG) sowie Männergesundheit (BMASK) gab es kein gesamthafte Berichtswesen zum Thema Gendergesundheit. Das BMG erstellte jährliche Frauengesundheitsberichte, das BMASK Männergesundheitsberichte.

Im Unterschied dazu verfügte etwa die Schweiz über einen einheitlichen Gendergesundheitsbericht. Im Fokus dieses Berichts standen insbesondere

- die Vermittlung eines Überblicks über die Gesundheitssituation von Frauen und Männern,
- das Aufzeigen eines diesbezüglichen gesundheitspolitischen Handlungs- und Forschungsbedarfs,

- die Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen für die Versorgungsplanung.

14.2 Der RH kritisierte, dass es in Österreich kein gesamthafte Berichtswesen zum Thema Gendergesundheit gab und sowohl das BMG als auch das BMASK jeweils für ihre Teilbereiche eigene Gesundheitsberichte erstellten. Dadurch war weder ein Überblick über die Gesundheitssituation von Frauen und Männern noch eine gesamthafte Grundlage für gesundheitspolitischen Handlungs- und Forschungsbedarf vorhanden.

Der RH empfahl dem BMG, in Anlehnung etwa an den Schweizer Gendergesundheitsbericht auch in Österreich einen beide Geschlechter umfassenden gesamthafte Gesundheitsbericht zu erstellen.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMG habe es bereits mit dem BMASK ein Gespräch geführt. Vorbehaltlich der budgetären Möglichkeiten solle in den nächsten Jahren ein gemeinsamer Gendergesundheitsbericht erstellt werden (siehe auch TZ 3).*

14.4 Der RH entgegnete, dass sowohl für die Erstellung des Frauen- als auch des Männergesundheitsberichts ohnedies bereits budgetär vorgesorgt sein muss.

Aufgabenverteilung BMG und GÖG

Steuerungs- und Koordinierungsfunktion des BMG

15.1 Wie einleitend dargestellt (siehe TZ 4), waren die Agenden der Gendergesundheit zwischen dem BMG und den Bereichen der GÖG aufgeteilt. Die erforderliche Steuerung nahm das BMG wie folgt wahr:

Die Abstimmung zwischen dem BMG und dem FGÖ, die beide Förderungen für Projekte mit Genderbezug vergaben, erfolgte über ein Kuratorium des FGÖ, in dem der Bundesminister für Gesundheit vertreten war. Die GÖG (konkret das ÖBIG) führte Studien und Projekte mit Genderbezug durch, die sie in ihrem jährlichen Arbeitsprogramm mit dem BMG vereinbarte.

15.2 Der RH hob hervor, dass das BMG über das Kuratorium des FGÖ die Förderungspraxis des FGÖ mitbestimmte und mit der GÖG jährliche Arbeitsprogramme vereinbarte.

Aufgabenverteilung BMG und GÖG

16.1 Im Jahr 2012 richtete das BMG eine Koordinierungsstelle ein. Diese sollte die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Abteilungen des BMG und der GÖG koordinieren sowie die Umsetzung des jährlichen Arbeitsprogramms der GÖG beobachten.

Laut Angabe der Koordinierungsstelle wurde sie jedoch nicht über alle laufenden Projekte aus den Arbeitsprogrammen der GÖG lückenlos informiert. So war z.B. das Projekt „Mammographie-Screening Austria“ im Arbeitsprogramm 2013 vorgesehen, die diesbezügliche Auftragserteilung erfolgte jedoch ohne Einbindung der Koordinierungsstelle.

16.2 Der RH sah zwar die Einrichtung einer Koordinierungsstelle im BMG aufgrund der zahlreichen Akteure als grundsätzlich zweckmäßig an, verwies aber am Beispiel des Projekts „Mammographie-Screening Austria“ kritisch auf die mangelhafte Kommunikation.

Der RH empfahl dem BMG, in Entsprechung der ursprünglichen Zielsetzung die Koordinierungsstelle über den Status-quo aller Projekte aus den Arbeitsprogrammen der GÖG zu informieren.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMG habe es die vom RH empfohlene Einbindung der Koordinierungsstelle bereits umgesetzt.*

Förderungen durch
das BMG

17.1 (1) Das BMG legte jährlich seine Förderungsschwerpunkte fest, die wie die gesamte Förderungsabwicklung auf der Homepage des BMG abrufbar waren. Die Förderungsschwerpunkte des BMG betrafen

– die Gesundheitsvorsorge und –prävention:

Schwerpunkte waren hier bspw.

- Frauengesundheit,
- psychische Gesundheit,
- Alkohol und Rauchen/Tabak sowie
- seit 2011 genderspezifische Gesundheitsförderung;

– die interkulturelle Gesundheitsförderung.

Die Förderungsschwerpunkte für 2013 enthielten die Themen Frauengesundheit und genderspezifische Gesundheitsförderung. Darüber hinaus wiesen sie als weiteren Förderungsschwerpunkt „Maßnahmen zur Verbesserung der gesundheitlichen Chancengleichheit“ auf.

(2) Der nachstehenden Tabelle sind die Förderungen und die Anzahl der vom BMG geförderten Projekte, insgesamt und jene mit Genderbezug, zu entnehmen:

Tabelle 1: Geförderte Projekte des BMG mit Genderbezug						
	2009	2010	2011	2012	2013	Summe 2009 bis 2013
	in Mio. EUR					
Förderungen ¹	5,60	7,31	5,34	5,44	6,36	30,05
<i>davon</i> <i>mit Genderbezug^{1, 2}</i>	0,16	0,19	0,22	0,16	0,18	0,91
	Anzahl					
geförderte Projekte	35	34	34	28	30	161
<i>davon</i> <i>mit Genderbezug</i>	6	6	6	5	5	28

¹ VA-Ansatz 1/24206

² Förderungen durch Abt. III/8 bearbeitet

Quellen: BMG; RH

Das BMG förderte von 2009 bis 2013 insgesamt 161 Projekte mit einem Förderungsbetrag von 30,05 Mio. EUR. Davon wiesen 28 Projekte (rd. 17 %) mit einem Förderungsbetrag von insgesamt rd. 910.000 EUR (rd. 3 %) einen Genderbezug auf.

Die Förderungen mit Genderaspekt waren insbesondere auf Frauengesundheit und Berücksichtigung des sozio-ökonomischen Hintergrunds – z.B. Migration, unzureichende Schulbildung, keine oder schlecht bezahlte Arbeit – ausgerichtet. Der größte Anteil dieser Förderungen (61 % oder rd. 555.000 EUR im Zeitraum 2009 bis 2013) entfiel auf die „Arbeitsgemeinschaft der österreichischen Frauengesundheitszentren“¹⁰. Die Frauengesundheitszentren hatten grundsätzlich die Frauengesundheit zum Ziel, dies unter Berücksichtigung genderspezifischer Aspekte vor dem Hintergrund der Defini-

¹⁰ Die „ARGE der österreichischen Frauengesundheitszentren“ ist ein Zusammenschluss nach bürgerlichem Recht der einzelnen Frauengesundheitszentren in Österreich (Kooperationsvertrag vom Dezember 2007).

Aufgabenverteilung BMG und GÖG

tion von Gender als Mitberücksichtigung des sozialen Umfelds bei Gesundheit bzw. Krankheit.

- 17.2** Der RH anerkannte, dass das BMG ab dem Jahr 2011 die genderspezifische Gesundheitsförderung in seinen Förderungsschwerpunkten explizit berücksichtigte.

Er hielt kritisch fest, dass im BMG nur rd. 3 % der gesamten Fördermittel auf Projekte mit Genderbezug entfielen. Er empfahl daher dem BMG – auch im Hinblick auf das im Rahmen des BFG 2013 formulierte Gleichstellungsziel – den Förderungsschwerpunkt genderspezifische Gesundheitsförderung bei der Zuteilung der Fördermittel verstärkt zu beachten.

- 17.3** *Das BMG sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.*

- 18.1** (1) Die Förderungsabwicklung von Projekten erfolgte im BMG nach den „Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln“¹¹ (kurz: **Rahmenrichtlinien**).

(2) Die Förderungswerber mussten ihre Förderungsanträge jährlich neu einreichen. Dabei war als fachlich-inhaltliches Förderungskriterium die Einhaltung der Förderungsschwerpunkte, somit auch der Genderbezug, ausdrücklich zu begründen. Darüber hinaus hatten die Förderungswerber die Projektfinanzierung (Eigenmittel, andere Förderungsgeber) offenzulegen. Die Förderung eines Gesamtprojekts ausschließlich aus Budgetmitteln des BMG war nicht vorgesehen. Durch den verpflichtenden Ausweis anderer Förderungsquellen sollten Doppelförderungen von Projekten vermieden werden.

(3) Über die Gewährung und die Höhe von Förderungen entschied nach einer fachlich/inhaltlichen Beurteilung durch die jeweilige Fachabteilung der Bundesminister für Gesundheit.

(4) Nach Ablauf des Projektzeitraums mussten die Förderungsnehmer dem BMG einen sogenannten „Sachbericht“ über die durchgeführten Maßnahmen und die erbrachten Leistungen sowie einen zahlenmäßigen Nachweis über die Mittelverwendung zu einem im Förderungsvertrag festgelegten Zeitpunkt vorlegen. Der Sachbericht musste u.a. auch erläutern, ob bei der Projektdurchführung die im Förderungsantrag dargelegten genderspezifischen Aspekte berücksichtigt wurden und welche Auswirkungen das Projekt auf Frauen und Männer hatte.

¹¹ BGBl. II Nr. 51/2004 i.d.g.F.

(5) Im Zusammenhang mit der Abrechnung überprüfte das BMG die Sachberichte und zahlenmäßigen Nachweisungen. Bei Nichterfüllung der Förderungsbedingungen verlangte es Nachbesserungen oder setzte Nachfristen bzw. forderte es auch Fördermittel zurück.

Eine Evaluierung hinsichtlich der gesamthaften Wirkung der geförderten Projekte führte das BMG nicht durch.

- 18.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMG zwar Einzelbeurteilungen aufgrund der Berichte der einzelnen Förderungsnehmer vornahm, jedoch über keine Evaluierung hinsichtlich der gesamthaften Wirkung der geförderten Projekte verfügte.

Er empfahl daher dem BMG, die von ihm geförderten Projekte (z.B. die Frauengesundheitszentren) unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Aspekts einer Evaluierung hinsichtlich der gesamthaften Wirkung zu unterziehen.

- 18.3** *Laut Stellungnahme des BMG würden alle Förderungen mittels Werkvertrag vorbereitet und abgeschlossen. Das BMG verlange den Förderungswerbern Informationen betreffend die zielgerichtete Verwendung der Mittel und den erzielten Erfolg in nachvollziehbarer Form ab.*

- 18.4** Der RH entgegnete, dass das BMG nicht nur die Einhaltung der Förderungsrichtlinien im Einzelfall sicherstellen, sondern darüber hinaus die Förderungsprojekte auch einer Evaluierung hinsichtlich ihrer gesamthaften Wirkung unterziehen sollte.

Gesundheit Österreich GmbH (GÖG)

- 19.1** Die GÖG erstellte in Abstimmung mit dem BMG ein jährliches Arbeitsprogramm, das ein gegliedertes Budget mit Investitions-, Personal- und Finanzplan umfasste. Die im Arbeitsprogramm enthaltenen Projekte wiesen die für ein nachvollziehbares Projektmanagement notwendigen Eckpunkte – wie bspw. Verantwortlichkeiten, Zeitrahmen, Inhalte, Leistungen und Kosten – auf. Welche Projekte sich mit dem Genderthema auseinandersetzten, war aus dem Arbeitsprogramm nicht erkennbar. Erst auf Nachfrage konnte die GÖG dem RH eine Liste der Projekte mit Genderbezug übermitteln.

- 19.2** Der RH bemängelte, dass aus dem Arbeitsprogramm nicht eindeutig ersichtlich war, welche Projekte Genderbezug aufwiesen.

Er empfahl daher dem BMG, bei der Erstellung des jährlichen Arbeitsprogramms auf die gesonderte Kennzeichnung der Projekte mit Genderbezug hinzuwirken.

Aufgabenverteilung BMG und GÖG

19.3 *Das BMG sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.*

20.1 Gemäß § 14 Abs. 4 GÖG-G war das Arbeitsprogramm der GÖG bis spätestens 15. Oktober jeden Jahres für das folgende Kalenderjahr der Generalversammlung der GÖG zur Genehmigung vorzulegen. Tatsächlich verzögerte sich im überprüften Zeitraum die Vorlage der Arbeitsprogramme um bis zu vier Monate (für das Kalenderjahr 2011).

20.2 Der RH wies kritisch auf die Nichteinhaltung des gesetzlich festgelegten Zeitpunkts zur Vorlage der Arbeitsprogramme hin.

Er empfahl dem BMG, darauf hinzuwirken, dass die Arbeitsprogramme der GÖG der Generalversammlung zeitgerecht vorgelegt werden, um die Durchführung der Projekte auf Basis eines genehmigten Programms sicherzustellen.

20.3 *Laut Stellungnahme des BMG erfolgten alle Schritte zur Erstellung des Arbeitsprogramms in enger Abstimmung zwischen BMG und der GÖG; die Termine hingen von vielfältigen Abstimmungsschritten ab. Eine Überschreitung der Frist habe es für das Arbeitsprogramm 2011 gegeben, seither seien die Vorlagetermine eingehalten worden.*

20.4 Der RH entgegnete, dass laut den ihm übergebenen Unterlagen die Übermittlung der Arbeitsprogramme für die Jahre 2009 bis 2012 jeweils verspätet erfolgte. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Österreichisches
Bundesinstitut für
Gesundheitswesen
(ÖBIG)

21.1 Die folgende Tabelle zeigt die Projekte mit Genderbezug, die das ÖBIG im Zeitraum 2009 bis 2013 durchführte:

Tabelle 2: Projekte mit Genderbezug des ÖBIG						
Projekte	2009	2010	2011	2012	2013	Summe 2009 bis 2013
	in Mio. EUR					
Projektvolumen	3,43	3,37	3,30	3,53	2,52	16,15
	Anzahl					
Projekte	20	11	12	22	14	79

Quellen: GÖG; ÖBIG; Darstellung RH

Das ÖBIG wickelte demnach von 2009 bis 2013 insgesamt 79 Projekte mit Genderbezug ab und wendete dafür insgesamt 16,15 Mio. EUR auf. Die Projekte betrafen bspw. Grundlagenarbeiten zur Patientensicherheit, ein nationales Krebsrahmenprogramm, Leitlinien für integrierte Versorgung sowie Disease-Management zu den Themen Schlaganfall bei Frauen, Diabetes, Morbus Parkinson und Demenz.

21.2 Der RH hielt fest, dass das ÖBIG in den vergangenen Jahren zahlreiche Projekte mit Genderbezug durchführte.

Fonds Gesundes
Österreich (FGÖ)

22.1 (1) Neben dem BMG förderte auch der FGÖ Projekte, die Genderaspekte sowie gesundheitliche Chancengerechtigkeit zum Inhalt hatten. Der FGÖ-Projektguide sah die Themen Gender und gesundheitliche Chancengerechtigkeit als von allen Förderungswerbern zu beantwortende Kernfragen vor; der FGÖ beurteilte jeden einzelnen Förderungsantrag auf seinen Genderbezug hin.

Projekte mit Genderbezug waren aus Sicht des FGÖ jene, für die ein spezieller Bedarf für Frauen oder Männer hinsichtlich ihrer Gesundheit unter Berücksichtigung von Bildungsunterschieden, Einkommen oder Migration bestand, wobei der FGÖ den Fokus insbesondere auf den Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung legte.

(2) Die Förderungen des FGÖ stellten Kofinanzierungen dar. Im jeweiligen Förderungsantrag hatte der Förderungswerber die Eigenmittel sowie beantragte Förderungen bei anderen Förderungsstellen und sonstige projektbezogene Finanzierungen anzugeben. Doppelförderungen sollten so verhindert werden.

(3) Der FGÖ-Projektguide sah die Evaluierung und die Verbreitung der Projektergebnisse bspw. durch Schulungen oder Präsentationen vor.

Die vom FGÖ mit Genderbezug geförderten Projekte hatten in der Regel einen mehrjährigen Projektzeitraum und zielten nach erfolgreichem Abschluss auf die Übernahme in den Regelbetrieb ab. Die in den Regelbetrieb übernommenen Projekte wurden keiner weiteren Evaluierung hinsichtlich der Wirkung und des Nutzens der geförderten Projekte unterzogen.

(4) Die nachstehende Tabelle zeigt die in den Jahren 2009 bis 2013 abgeschlossenen Förderungsprojekte des FGÖ mit Genderbezug:

Aufgabenverteilung BMG und GÖG

Tabelle 3: Geförderte Projekte des FGÖ mit Genderbezug						
	2009	2010	2011	2012	2013	Summe 2009 bis 2013
	in EUR					
Förderungsvolumen ¹	95.959	323.681	0	323.639	0	743.279
	Anzahl					
Anzahl ¹	2	2	0	3	0	7

¹ aufgliedert nach Projektende

Quellen: FGÖ; Darstellung RH

Im Zeitraum 2009 bis 2013 wurden sieben Projekte abgeschlossen. Bei Gesamtprojektkosten von 1,65 Mio. EUR förderte der FGÖ mit diesen sieben Projekten rd. 743.000 EUR.

(5) Das vom FGÖ geförderte Projekt „Gesund arbeiten ohne Grenzen“¹² war in den Förderungsunterlagen als „gender- und kultursensibles Projekt der betrieblichen Gesundheitsförderung“ mit einer zweijährigen Projektlaufzeit ausgewiesen. Fünf Krankenanstalten des Wiener Krankenanstaltenverbunds nahmen an diesem Projekt teil. Zielgruppe waren gering qualifizierte Mitarbeiterinnen aus den Bereichen Hausarbeit, Küche und Abteilungshilfe.

Zusätzlich zum Endbericht erstellte ein externes Institut einen Evaluierungsbericht zur Prozess- und Ergebnisevaluation. Demnach wurden die Ziele der Nachhaltigkeit und Übertragbarkeit des Projekts erreicht. Im Rahmen des Projekts wurden Gesundheitsbeauftragte mit dem Ziel von Gesundheitsmultiplikatorinnen tätig bzw. auch als Vermittlerinnen zwischen den Mitarbeiterinnen des Niedriglohniveaus und der Hierarchie ausgebildet. Nach Projektende fanden regelmäßige Treffen der Gesundheitsbeauftragten zu einem Erfahrungsaustausch in halbjährlichen Intervallen statt.

- 22.2** (1) Der RH hob positiv hervor, dass der FGÖ in seinem Projektguide die Themen Gender und gesundheitliche Chancengerechtigkeit als bei sämtlichen Projekten vom Förderungswerber zu beantwortende Kernfragen vorsah. Dadurch war ein Mindestmaß widmungsgemäßer Verwendung der Fördermittel grundgelegt.

¹² Zur Zeit der Gebarungüberprüfung lief dieses Projekt im dritten Durchlauf. Das Projekt wurde zuvor schon zweimal durchgeführt (von 2009 bis 2012).

(2) Weiters anerkannte der RH im Sinne der Nachhaltigkeit der Förderungsausgaben, dass der FGÖ grundsätzlich nur solche Projekte förderte, die nach erfolgreichem Projektende auf die Übernahme in den Regelbetrieb abzielten.

(3) Die Kofinanzierung und Bedachtnahme auf Zuwendungen anderer Förderungsstellen erachtete der RH zur Vermeidung von Doppelförderungen als zweckmäßig.

(4) Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass zwar Einzelbeurteilungen aufgrund der Evaluierungsberichte vorlagen (z.B. zum Projekt „Gesund arbeiten ohne Grenzen“), jedoch keine gesamthafte Evaluierung hinsichtlich der Wirkung und des Nutzens der geförderten Projekte im Regelbetrieb.

Der RH empfahl daher dem BMG, in Zusammenarbeit mit dem Kuratorium des FGÖ auf eine gesamthafte Evaluierung der in den Regelbetrieb übernommenen Projekte hinzuwirken.

22.3 *Laut Stellungnahme des BMG sei Nachhaltigkeit bei der Förderungstätigkeit des FGÖ ein wichtiges Ziel und Qualitätskriterium. So sei Anfang 2014 ein Fragebogen (Evaluierungsbogen) eingeführt worden, der bei allen externen Projekt-Evaluationen als Basis verwendet würde und somit projektübergreifende Auswertungen ermögliche. Beim Projekt „Gesund arbeiten ohne Grenzen“ sei das Nachhaltigkeitsmonitoring über weiterführende Projekte der Projektakteure erfolgt.*

Studien, Publikationen und konkrete Maßnahmen

Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Diabetes

23.1 (1) Der Frauengesundheitsbericht 2010/2011 enthielt Auswertungen hinsichtlich der Herz-Kreislauf-Erkrankungen bei Frauen und Männern. Demnach waren Frauen rund zehn Lebensjahre später als Männer von Herz-Kreislauf-Erkrankungen betroffen. Neben dem Altersfaktor war bei Frauen die spätere Diagnose einer Herz-Kreislauf-Erkrankung für ein nachhaltigeres Krankheitsbild mitverantwortlich.

Im Arbeitsprogramm 2013 der GÖG war die krankheitsbezogene epidemiologische Berichterstattung – unter Berücksichtigung genderspezifischer Aspekte – zu den Herz-Kreislauf-Erkrankungen sowie deren Prävention bis Mitte 2014 vereinbart; die Berichtserstellung hatte zur Zeit der Gebarungüberprüfung bereits begonnen. Der Bericht sollte das Versorgungsangebot, die Versorgungsprozesse, die Ergebnisqualität und die Patientenperspektive behandeln.

Studien, Publikationen und konkrete Maßnahmen

(2) Zum Krankheitsbild Diabetes erstellte die GÖG den Diabetesbericht 2013; allerdings konnte die Aktualisierung des vorangegangenen Berichts (Diabetesbericht 2004) aus budgetären Gründen nicht in vollem Umfang erfolgen. Der Diabetesbericht 2013 enthielt ein eigenes Kapitel „Genderaspekt“, das den Einfluss von Diabetes auf das Leben von Frauen und Männern sowie Unterschiede (z.B. höheres Risiko bei übergewichtigen Frauen) und Gemeinsamkeiten (z.B. gute Blutzuckereinstellung) bei den Geschlechtern darstellte.

(3) Laut dem Diabetesbericht 2013 waren bis zu 9 % der Bevölkerung – davon 57 % Männer und 43 % Frauen – an Diabetes erkrankt. Die Gesamtausgaben für Diabetes-Patienten lagen im Jahr 2010 bei rd. 2,8 Mrd. EUR, wobei die Ausgabendarstellung überwiegend auf Schätzungen beruhte. Eine geschlechterspezifische Differenzierung der Ausgaben fehlte.

(4) Die Gesundheitsausgaben reduzierten sich lt. Diabetesbericht 2013 durch die Teilnahme von Diabetikern am Disease-Management-Programm¹³ „Therapie Aktiv“ von rd. 3.900 EUR auf rd. 3.200 EUR. Rund 30.000 Betroffene, das waren rd. 7 % der österreichweit diagnostizierten Diabetiker, nahmen daran teil; daraus ergab sich ein Einsparungspotenzial von insgesamt rd. 24 Mio. EUR jährlich. Eine genderspezifische Erhebung und die Darstellung der Wirkungen des Programms unterblieben.

23.2 (1) Der RH hielt fest, dass der Frauengesundheitsbericht 2010/2011 Unterschiede zwischen den Geschlechtern bei Herz-Kreislauf-Erkrankungen aufzeigte und die GÖG eine weitergehende Berichterstattung vorsah. Er empfahl dem BMG, die Ergebnisse des Berichts der GÖG als Entscheidungsgrundlage für weitere gesundheitspolitische Maßnahmen zu berücksichtigen.

(2) Der RH stellte fest, dass mit dem Diabetesbericht 2013 eine aktuelle Übersicht zu Diabetes in Österreich vorlag, die auch den Genderaspekt berücksichtigte. Er kritisierte jedoch die nur eingeschränkte Vergleichbarkeit der Diabetesberichte 2004 und 2013. Er empfahl dem BMG, regelmäßig genderbezogene Auswertungen und vergleichbare

¹³ Ziel eines Disease Management Programms ist die systematische, integrierte, multiprofessionelle und patientenorientierte Versorgung chronisch Kranker. Die Teilnahme am Disease-Management-Programm „Therapie Aktiv“ sollte zur Erhaltung bzw. Verbesserung der Lebensqualität der Diabetiker, zur Risikominimierung für Folgeerkrankungen und zur Vermeidung frühzeitiger Todesfälle beitragen. Eckpunkte des Programms waren die Behandlung nach evidenzbasierten Leitlinien, Qualitätssicherungsmaßnahmen, Verfahren der Einschreibung, Schulung der Leistungserbringer und der Versicherten, Dokumentation und Evaluierung.

Berichte zu Diabetes zu erstellen, um so den Erfolg der getroffenen Maßnahmen feststellen zu können.

(3) Der RH bemängelte, dass die im Diabetesbericht 2013 erfolgte Gesamtdarstellung der Ausgaben überwiegend auf Schätzungen beruhte. Er empfahl dem BMG, die tatsächlichen Ausgaben für Diabetes zu erheben, zu analysieren und genderbezogen darzustellen.

(4) Der RH erachtete die Einrichtung des Disease-Management-Programms „Therapie Aktiv“ für Diabetiker grundsätzlich als zweckmäßig. Allerdings wies er auf die geringe Teilnehmerate von nur rd. 7 % der diagnostizierten Diabetiker hin. Auch vermisste der RH eine genderspezifische Erhebung und Darstellung der Wirkungen dieses Programms.

Er empfahl dem BMG im Hinblick auf die damit verbundenen Kostensenkungspotenziale, das Programm österreichweit zu implementieren und seine Wirkungen in regelmäßigen Abständen unter Berücksichtigung des Genderaspekts zu evaluieren.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMG solle der Bericht „Herz-Kreislauf-Erkrankungen“ Basis für die gesundheitspolitische Planung und weitere Maßnahmen sein. Durch die gesonderte Behandlung des Genderaspekts im Hinblick auf Diagnostik und Therapie solle bei Ärzten ein Bewusstsein geschaffen und sollten Fort- und Weiterbildungen angeregt werden.*

Die Erstellung regelmäßiger Diabetesberichte mit genderspezifischen Auswertungen sei, wie auch die Erhebung der tatsächlichen Ausgaben für Diabetes, vorgesehen.

Betreffend das Programm „Therapie Aktiv“ teilte das BMG mit, dass die Anzahl der teilnehmenden Ärzte und Patienten nach Bundesland stark variere. Die Akzeptanz sei seitens der Ärzte nicht sehr hoch und von den Patienten würde viel Commitment abverlangt. Daher könnten aufgrund der geringen Teilnehmerate die Effekte nicht gut nachgewiesen werden.

23.4 Der RH verwies auf die im Rahmen der Gesundheitsreform in den Vordergrund gestellte Eigenverantwortlichkeit des Patienten für seine Gesundheit und die Möglichkeit des BMG, auf die Erhöhung der Akzeptanz des Disease-Management-Programms sowohl bei den Ärzten als auch bei den Patienten hinwirken zu können. Er hielt seine Empfehlung, die Wirkungen des Programms in regelmäßigen Abständen unter Berücksichtigung des Genderaspekts zu evaluieren, unverändert aufrecht.

Studien, Publikationen und konkrete Maßnahmen

Suchterkrankungen

Nationale Suchtpräventionsstrategie

24.1 Für den Themenbereich Suchterkrankungen beauftragte und veröffentlichte das BMG im Jahr 2013 eine Studie zur Vorbereitung einer „Nationalen Suchtpräventionsstrategie mit besonderem Augenmerk auf die Gefährdung von Kindern und Jugendlichen“, die sämtliche Abhängigkeitserkrankungen behandelte. Die Studie befasste sich inhaltlich vor allem mit der illegalen Drogensucht. Der Genderaspekt war in der Studie kaum berücksichtigt.

24.2 Der RH stellte kritisch fest, dass das BMG in der genannten Studie dem Genderaspekt nur geringe Bedeutung beimaß. Damit fehlten für Suchterkrankungen genderspezifische Daten, um fundierte Entscheidungsgrundlagen für die in Aussicht genommene Nationale Suchtpräventionsstrategie liefern zu können.

Er empfahl dem BMG daher, bei der Erarbeitung der Nationalen Suchtpräventionsstrategie den Genderaspekt entsprechend zu berücksichtigen.

24.3 *Laut Stellungnahme des BMG sei das Ziel der Studie die Erarbeitung jener Grundlagen gewesen, die in einer künftigen Suchtpräventionsstrategie – unter Beachtung des Genderaspekts – berücksichtigt werden sollten. Die Berücksichtigung des Genderaspekts bei der Erarbeitung der Nationalen Suchtpräventionsstrategie stehe nicht in Frage.*

Alkoholsucht

25.1 (1) Laut der 2007 veröffentlichten Informationsbroschüre des BMG „Der ganz normale Alkoholkonsum“ galten rd. 5 % der österreichischen Bevölkerung über 16 Jahre als Alkoholiker. Der Anteil der alkoholkranken Männer lag bei 7,5 %, jener der Frauen bei 2,5 % der Bevölkerung.

(2) Im September 2007 wurde im BMG das sogenannte „Alkoholforum“, ein nationales Beratungs- und Empfehlungsgremium betreffend Alkohol, gegründet. Ziel des Forums war es, unter Vorsitz des BMG den Handlungs- und Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Problematik Alkohol aus Sicht von Fachleuten zu identifizieren und praxisnahe Empfehlungen abzugeben. Bis 2009 hatte das Forum 37 Empfehlungen – wovon fünf Empfehlungen zur Zeit der Gebarungüberprüfung umgesetzt waren – erarbeitet. Einen konkreten Genderbezug wiesen die Empfehlungen nicht auf. Die weiteren Empfehlungen blieben vom BMG bislang unberücksichtigt.

- 25.2** Der RH kritisierte den fehlenden Genderbezug und die unzureichende Realisierung der Vorschläge des Alkoholforums. Er empfahl dem BMG, bei der Entwicklung einer umfassenden Suchtstrategie der Alkoholsucht einen angemessenen Stellenwert einzuräumen und auch regelmäßige Evaluierungen der getroffenen Maßnahmen durchzuführen. Insbesondere sollte dabei der Genderbezug berücksichtigt werden.
- 25.3** *Laut Stellungnahme des BMG könnte nunmehr auch die Umsetzung der restlichen Empfehlungen des Alkoholforums realisiert werden. Die Verzögerung sei auch auf die sich erst seit 2013 abzeichnenden alkoholpolitischen Fragestellungen im Rahmen der ab diesem Zeitpunkt verstärkt diskutierten und künftigen EU-Alkoholstrategie zurückzuführen gewesen, die auch die nationalen Gegebenheiten und darauf bezugnehmende Erfordernisse ebenso wie den Genderaspekt berücksichtigen müssten.*

Nikotinsucht

- 26.1** (1) Laut einer 2008 veröffentlichten Studie der WHO¹⁴ wies Österreich eine Raucherprävalenz (d.h., dass zumindest gelegentlich Tabak konsumiert wurde) von rd. 40 % der Bevölkerung auf. Nach Geschlechtern getrennt hatte sich der Tabakkonsum von Männern und Frauen unterschiedlich entwickelt. Laut der Gesundheitsbefragung 2006/2007 sank – gegenüber einer Befragung aus den 1970er Jahren – der Anteil an männlichen täglichen Rauchern von 39 % auf 27 %, während jener der Raucherinnen von 10 % auf 19 % anstieg.
- (2) Das BMG beauftragte von 2009 bis 2013 Inserate und Kampagnen zum Thema Nikotinsucht im Betrag von 1,23 Mio. EUR. Daneben förderte es in diesem Zeitraum zwei gemeinnützige Organisationen mit insgesamt 12.000 EUR. Die eingesetzten finanziellen Mittel wiesen nur in Einzelfällen einen Genderbezug auf. So beinhaltete etwa das Rauchertelefon – eine telefon- und internetgestützte Einrichtung zur Raucherentwöhnung, die das BMG mit 25.000 EUR jährlich förderte – eine speziell an Mädchen gerichtete Kampagne. Mit weiteren 5.000 EUR förderte das BMG Inserate in einer Mädchenzeitschrift.
- 26.2** Der RH kritisierte in Anbetracht des gestiegenen Anteils Tabak konsumierender Frauen, dass der Genderbezug in den diesbezüglichen Maßnahmen des BMG unterrepräsentiert war. Er empfahl dem BMG, in diesem Bereich verstärkt gendergerechte Maßnahmen zu setzen.

¹⁴ WHO 2008: WHO Report on the global Tobacco Epidemic



Studien, Publikationen und konkrete Maßnahmen

- 26.3** *Laut Stellungnahme des BMG seien sowohl die Alkohol- als auch die Tabakprävalenz bei mehreren nationalen Erhebungen stets genderspezifisch erhoben worden.*
- 26.4** Der RH entgegnete, dass die Erhebung von genderspezifischen Daten alleine nicht ausreicht, sondern dass diese auch bei der künftigen Förderungspolitik des BMG berücksichtigt werden sollten. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Schlussempfehlungen

27 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMG hervor:

(1) Auf eine Konzentration der Gesamtverantwortung für die Gendergesundheit im BMG sollte hingewirkt werden, um Synergieeffekte sowohl in inhaltlicher als auch in budgetärer Hinsicht nutzen zu können. (TZ 3)

(2) Auf eine rasche Umsetzung der Rahmen-Gesundheitsziele wäre hinzuwirken, bspw. durch klare Vorgaben an die dafür eingerichteten Arbeitsgruppen betreffend Ziele, Themenbereiche, Zeitrahmen und Meilensteine sowie Informations-, Berichts- und Dokumentationspflichten. (TZ 6)

(3) Wirkungsindikatoren, die eine zahlenbasierte Veränderung zum Inhalt haben, wären mit absoluten Zahlen (z.B. der Ausgangsbasis) so festzulegen, dass eine Überprüfung im Sinne eines Vorher-Nachher-Vergleichs möglich ist. (TZ 10)

(4) Vor der Aufnahme von Wirkungszielen in das BFG sollte ihre Überprüfbarkeit anhand geeigneter Indikatoren und unterjähriger Steuerungsmechanismen zur Erreichung des Zielwertes sichergestellt werden. (TZ 11)

(5) Der Umsetzungsgrad der Wirkungsziele sollte gemäß den gesetzlichen Vorgaben in regelmäßigen Abständen beobachtet und evaluiert werden, um erforderlichenfalls rechtzeitig steuernd eingreifen zu können. (TZ 12)

(6) Die Kosten- und Leistungsrechnung im BMG wäre dahingehend zu adaptieren, dass auch die Kosten im Zusammenhang mit den Wirkungszielen darin abgebildet werden können. (TZ 13)

(7) In Anlehnung etwa an den Schweizer Gendergesundheitsbericht sollte auch in Österreich ein beide Geschlechter umfassender gesamthafter Gesundheitsbericht erstellt werden. (TZ 14)

(8) Die Koordinierungsstelle im BMG sollte über den Status-quo aller Projekte aus den Arbeitsprogrammen der GÖG informiert werden. (TZ 16)

Schlussempfehlungen

(9) Auch im Hinblick auf das im Rahmen des BFG 2013 formulierte Gleichstellungsziel sollte der Förderungsschwerpunkt genderspezifische Gesundheitsförderung bei der Zuteilung der Fördermittel verstärkt beachtet werden. (TZ 17)

(10) Die vom BMG geförderten Projekte sollten unter Berücksichtigung des Kosten–Nutzen–Aspekts einer Evaluierung hinsichtlich der gesamthaften Wirkung (z.B. der Frauengesundheitszentren) unterzogen werden. (TZ 18)

(11) Es sollte hingewirkt werden

a) bei der Erstellung des jährlichen Arbeitsprogramms der GÖG auf die gesonderte Kennzeichnung der Projekte mit Genderbezug; (TZ 19)

b) auf eine zeitgerechte Vorlage der Arbeitsprogramme der GÖG an die Generalversammlung; (TZ 20)

c) auf eine gesamthafte Evaluierung der in den Regelbetrieb übernommenen Projekte des FGÖ. (TZ 22)

(12) Die Ergebnisse des zu erstellenden Berichts der GÖG zu Herz–Kreislauf–Erkrankungen sollten als Entscheidungsgrundlage für weitere gesundheitspolitische Maßnahmen berücksichtigt werden. (TZ 23)

(13) Es sollten regelmäßig genderbezogene Auswertungen und vergleichbare Berichte zu Diabetes erstellt werden, um so den Erfolg der getroffenen Maßnahmen feststellen zu können. (TZ 23)

(14) Die tatsächlichen Ausgaben für Diabetes wären zu erheben, zu analysieren und genderbezogen darzustellen. (TZ 23)

(15) Das Disease–Management–Programm „Therapie Aktiv“ für Diabetiker sollte im Hinblick auf die damit verbundenen Kostensenkungspotenziale österreichweit implementiert und seine Wirkungen sollten in regelmäßigen Abständen unter Berücksichtigung des Genderaspekts evaluiert werden. (TZ 23)

(16) Bei der Erarbeitung der Nationalen Suchtpräventionsstrategie wäre der Genderaspekt entsprechend zu berücksichtigen. (TZ 24)



(17) Bei der Entwicklung einer umfassenden Suchtstrategie wäre der Alkoholsucht ein angemessener Stellenwert einzuräumen. (TZ 25)

(18) Die gegen Alkoholsucht getroffenen Maßnahmen wären unter Berücksichtigung des Genderbezugs regelmäßig zu evaluieren. (TZ 25)

(19) Auch im Bereich der Nikotinsucht sollten verstärkt gendergerechte Maßnahmen gesetzt werden. (TZ 26)





Bericht des Rechnungshofes

Versorgung von Schlaganfallpatienten in der Steiermark; Follow-up-Überprüfung



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 428

BMG**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Gesundheit****Versorgung von Schlaganfallpatienten in der Steiermark;
Follow-up-Überprüfung**

Kurzfassung 430

Prüfungsablauf und -gegenstand 432

Reformpoolprojekt Integrierte Schlaganfallversorgung 433

Standards der Akutversorgung 435

Schlaganfall-
Register 437

Datenqualität 440

Zielgruppen- und geschlechtsspezifische Unterschiede bei
der Schlaganfallversorgung 441

Phasen im Rehabilitationsprozess von Schlaganfallpatienten 442

Nahtstelle Krankenanstalt und Rehabilitationseinrichtung 443

Schlussempfehlungen 444

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens 447

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EDV	elektronische Datenverarbeitung
etc.	et cetera
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GÖG	Gesundheit Österreich GmbH
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
KAGes	Steiermärkische Krankenanstalten GmbH
KIS	Krankenhausinformationssystem
LGBL.	Landesgesetzblatt
Nr.	Nummer
ÖSG	Österreichischer Strukturplan Gesundheit
PVA	Pensionsversicherungsanstalt
Reha	Rehabilitation
RH	Rechnungshof
StGKK	Steiermärkische Gebietskrankenkasse
TZ	Textzahl(en)
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

Versorgung von Schlaganfallpatienten in der Steiermark; Follow-up-Überprüfung

Der Gesundheitsfonds Steiermark und die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) setzten die Empfehlungen des RH, die er zum Thema Versorgung von Schlaganfallpatienten in der Steiermark im Jahr 2012 (Reihe Bund 2012/10 und Reihe Steiermark 2012/6) veröffentlicht hatte, mehrheitlich um.

Unerledigt blieben die Abstimmung der von der GÖG für Benchmarks verwendeten Sollwerte und Indikatoren mit jenen des oberösterreichischen Schlaganfall-Registers sowie der Aufbau eines umfassenden Schlaganfall-Registers in der Steiermark. Die Daten der Internen Abteilungen der steiermärkischen Krankenanstalten waren noch nicht im Schlaganfall-Register enthalten. Auch erst im Aufbau begriffen war ein Datawarehouse in der Steiermark. Dieses war, da es den gesamten Versorgungsprozess sämtlicher Schlaganfallpatienten in der Steiermark abbilden sollte, die Voraussetzung für Datenanalysen zur Erhebung der Ursachen schlechter Indikatorenwerte einzelner Leistungsanbieter und zur Sicherstellung verbessernder Maßnahmen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung zur Versorgung von Schlaganfallpatienten in der Steiermark war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung gegenüber der Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) und gegenüber dem Gesundheitsfonds Steiermark abgegeben hatte. (TZ 1)

Reformpoolprojekt Integrierte Schlaganfallversorgung

Die Empfehlung, bei jenen Leistungsanbietern in der Kette der Schlaganfallversorgung, die schlechte Indikatorenwerte aufwiesen, die Ursachen zu erheben und verbessernde Maßnahmen sicherzustellen, setzte der Gesundheitsfonds Steiermark teilweise um. Die Neurologischen Abteilungen erfassten bereits ihre Daten im Schlaganfall-Register, was die Datenbasis – als Grundlage der Ursachenanalyse – verbesserte. Die Datenerfassung der Internen Abteilungen verschob sich jedoch auf den Herbst 2014. (TZ 2)

Das Datawarehouse, das im Vollausbau die Grundlage für Datenanalysen zur Erhebung der Ursachen schlechter Indikatorenwerte einzelner Leistungsanbieter und zur Sicherstellung verbessernder Maßnahmen sein sollte, war erst in Teilfunktionen in Betrieb. Dadurch war neben der Ursachenanalyse auch die Kommunikation von Auswertungen an die Systempartner noch nicht umfassend möglich. (TZ 2)

Standards der Akutversorgung

Die Empfehlung, die für Benchmarks verwendeten Sollwerte des Stroke Unit-Registers der GÖG mit jenen des oberösterreichischen Schlaganfall-Registers abzustimmen und die Indikatoren auf aussagekräftige Kennzahlen zu reduzieren, setzte die GÖG nicht um. Allerdings setzte sie sich bei den jährlich stattfindenden Vernetzungstreffen der einzelnen Schlaganfall-Initiativen für eine Vereinheitlichung von Sollwerten und eine Reduzierung auf die aussagekräftigsten Indikatoren ein. (TZ 3)

Schlaganfall-Register

Indem die Neurologischen Abteilungen der Krankenanstalten der Steiermärkischen Krankenanstalten GmbH (KAGes) ihre Daten im Schlaganfall-Register der KAGes erfassten, setzte der Gesundheitsfonds Steiermark die Empfehlung, die landesweite Schlaganfall-Dokumentation nach oberösterreichischem Modell weiterzuführen, teilweise um. Allerdings erfassten die Internen Abteilungen ihre Daten für das Schlaganfall-Register der KAGes noch nicht. Auch

**Versorgung von Schlaganfallpatienten in der
Steiermark; Follow-up-Überprüfung**

werden der Vollausbau des Datawarehouse, ein Indikatorenvergleich und somit eine landesweite Schlaganfall-Dokumentation nach oberösterreichischem Modell erst Ende 2014 möglich sein. (TZ 4)

Die Datenübermittlung zwischen dem Schlaganfall-Register der KAGes und dem Stroke Unit-Register der GÖG erfolgte nunmehr automatisiert; die Krankenanstalten der KAGes erfassten die Daten vereinheitlicht und nur mehr einmal im Krankenhausinformationssystem (KIS) der KAGes. Beides begrenzte – entsprechend der Empfehlung des RH – den Dokumentationsaufwand. Auch hatte die GÖG im Interesse der Vermeidung von Mehrgleisigkeiten und Fehleranfälligkeiten eine Schnittstelle zur automatisierten Datenübernahme der KAGes-Daten programmiert. Die GÖG führte aber bisher noch kein umfassendes Schlaganfall-Register – die Daten der Neurologischen und Internen Abteilungen fehlten darin –, wodurch ihr Register und jenes der KAGes weiterhin uneinheitlich waren. (TZ 5)

Datenqualität

Die Empfehlung, bei den für die Schlaganfall-Register erforderlichen Daten eine gute Qualität sicherzustellen, setzten der Gesundheitsfonds Steiermark und die GÖG um: Die Datenerfassung in das Schlaganfall-Register der KAGes erfolgte vereinheitlicht über das KIS, wobei das EDV-System routinemäßige Vollständigkeits- und Plausibilitätskontrollen durchführte. Auch prüfte der Gesundheitsfonds Steiermark jährlich stichprobenartig die Datenqualität der medizinischen Dokumentation in den Krankenanstalten (z.B. Arztbriefe). Die GÖG ihrerseits hatte eine Datenschnittstelle programmiert, über die Daten aus bestehenden Datenpools der Krankenanstalten unter automatisiert implementierten Plausibilitätsprüfungen geladen wurden. (TZ 6)

Zielgruppen- und geschlechtsspezifische Unterschiede

Die vom RH empfohlenen zielgruppenspezifischen und auf die Betroffenheit von Frauen verstärkt eingehenden Informationskampagnen führte der Gesundheitsfonds Steiermark mittels Fernsehspots, eigener Website, Foldern etc. durch. Der empfohlenen Sensibilisierung des medizinischen Personals dienten die Stroke Unit-Sitzungen der KAGes. (TZ 7)

Phasen im Rehabilitationsprozess von Schlaganfallpatienten

Der Gesundheitsfonds Steiermark wirkte im Sinne der Empfehlung des RH in Abstimmung mit dem Bund auf eine klare Regelung der Versorgungs- und Finanzierungszuständigkeiten für die Reha-Phase C hin: Er machte die Schaffung einer klaren Regelung sowohl

Kurzfassung

in den Sitzungen der „Fachgruppe Planung“ als auch im Schriftverkehr mit dem BMG zum Thema. (TZ 8)

Nahtstelle Krankenhaus und Rehabilitationseinrichtung

Indem die Krankenanstalten nunmehr im Interesse der Verkürzung der Wartezeiten Informationen über die Bewilligung eines Reha-Antrags erhielten, setzte der Gesundheitsfonds Steiermark die Empfehlung des RH um. (TZ 9)

Im Sinne der Empfehlung des RH vermerkte nunmehr die antragstellende Krankenhaus das Datum der Antragstellung auf dem Antragsformular. Empfehlungsgemäß dokumentierte auch die Pensionsversicherungsanstalt das Datum der Bewilligung und verarbeitete die Daten EDV-mäßig. (TZ 10)

Kenndaten zur Versorgung von Schlaganfallpatienten in der Steiermark		
Rechtsgrundlagen	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens, BGBl. I Nr. 105/2008 i.d.g.F. und LGBl. Nr. 55/2008 i.d.g.F., Gesundheit Österreich GmbH-Gesetz, BGBl. Nr. 132/2006 i.d.g.F., Steiermärkisches Gesundheitsfonds-Gesetz 2013, LGBl. Nr. 105/2013 i.d.g.F.	
Reformpoolprojekt zur integrierten Schlaganfallversorgung	Stand 2011	Stand Mai 2014 (zur Zeit der Gebarungsüberprüfung)
Kosten	300.000 EUR	–
Status	Pilotprojekt abgeschlossen; Überführung in Regelbetrieb geplant	in Regelbetrieb übergeführt
Datenanalyse	noch keine umfassenden Datenanalysen verfügbar	Datenerfassung im Schlaganfall-Register; Datawarehouse im Aufbau befindlich; Datenanalysen teilweise möglich; Vergleiche ab Herbst 2014 möglich
geschlechtsspezifische Analysen	ja	ja

Quelle: Gesundheitsfonds Steiermark

Prüfungsablauf und –gegenstand

- (1) Der RH überprüfte im April und Mai 2014 bei der Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) und beim Gesundheitsfonds Steiermark die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zum Thema Versorgung von Schlaganfallpatienten abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2012/10 und in der Reihe Steiermark 2012/6 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinen Berichten Reihe Bund 2013/13 und Reihe Steiermark 2013/7 veröffentlicht.

(2) Zu dem im September 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die GÖG im September 2014, der Gesundheitsfonds Steiermark und die Steiermärkische Gebietskrankenkasse (StGKK) im Oktober 2014 und das BMG im November 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung gegenüber der GÖG im Jänner 2015. Gegenüber dem BMG, dem Gesundheitsfonds Steiermark und der StGKK war keine Gegenäußerung erforderlich.

Reformpoolprojekt Integrierte Schlag- anfallversorgung

2.1 (1) Ziel des im Jahr 2008 durchgeführten Reformpoolprojekts „Modell der Integrierten Versorgung Schlaganfall in der Steiermark“ war die bestmögliche Versorgung von Schlaganfallpatienten über sektorale Grenzen hinweg (Krankenanstalten und Rehabilitationseinrichtungen). Der RH hatte in diesem Zusammenhang dem Gesundheitsfonds Steiermark in seinem Vorbericht (TZ 4) empfohlen, auf Basis der Ergebnisse von Datenanalysen bei jenen Leistungsanbietern in der Versorgungskette, die schlechte Indikatorenwerte aufwiesen (z.B. lange Zeitdauer bis zur ersten Bildgebung, geringe Outcome-Verbesserungen), die Ursachen dafür zu erheben und verbessernde Maßnahmen sicherzustellen.

Weiters hatte der RH dem Gesundheitsfonds Steiermark in seinem Vorbericht (TZ 4, 5) empfohlen, eine für die Steuerung der Schlaganfallversorgung geeignete Datenbasis aufzubauen und Auswertungen daraus den Systempartnern zu kommunizieren. Diese Datenbasis sollte nicht nur Daten der Stroke Units berücksichtigen, sondern einen Überblick über die gesamte Versorgungskette ermöglichen.

(2) Der Gesundheitsfonds Steiermark hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass im 1. Halbjahr 2013 die Steiermärkische Krankenanstalten GmbH (KAGes) das Stroke Unit-Register für die Stroke Units aufgebaut und ausgerollt habe. Der Bereich für die Neurologischen und Internen Abteilungen werde bis Ende 2013 in allen KAGes-Krankenanstalten implementiert. Zur Datenerfassung und –aufbereitung aller Leistungserbringer werde von der StGKK ein Datawarehouse eingerichtet. Die dort installierte Schlaganfallkoordination sammle Daten der Versorgungspartner Rettung und Akutkrankenanstalten. Ein Ausbau um Daten aus den Rehabilitationseinrichtungen bzw. der Pensionsversicherung sei geplant. Weiters stünden der StGKK ihre eigenen Daten aus dem niedergelassenen Bereich zur Verfügung.

Reformpoolprojekt Integrierte Schlaganfallversorgung

Ziel sei es, umfassende Daten über die Versorgung von Schlaganfallpatienten zu erheben und zu überwachen. Ebenso sei ein laufendes Monitoring verschiedener Kennzahlen geplant, die den Betroffenen rückgespiegelt werden sollten. Bei Nichterreichung der Zielwerte bzw. bei schlechten Benchmark-Ergebnissen seien Analysen der möglichen Ursachen und entsprechende Maßnahmen vorgesehen. Darüber hinaus solle die Schlaganfallversorgung im Landes-Zielsteuerungsvertrag verankert werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Neurologischen Abteilungen der KAGes-Krankenanstalten die Daten seit 2013 im Schlaganfall-Register erfassten. Die Datenerfassung in den Internen Abteilungen der KAGes-Krankenanstalten verzögerte sich jedoch und soll laut Gesundheitsfonds Steiermark im Herbst 2014 beginnen.

Das Datawarehouse der StGKK war seit 2012 in Teilfunktionen (z.B. KAGes Kurz- bzw. Lang-Datensatz) in Betrieb, konnte aber die gesamte Versorgungskette noch nicht abbilden. Dieses Datawarehouse sollte in der endgültigen Fassung die Daten aller Schlaganfallpatienten in der Steiermark vollständig enthalten und somit die Grundlage für Analysen bilden, um die Ursachen für schlechte Indikatorenwerte einzelner Leistungsanbieter zu erheben und verbessernde Maßnahmen sicherzustellen.

Der Gesundheitsfonds Steiermark hatte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung weder Ursachenauswertungen fertiggestellt noch Analyseergebnisse den Systempartnern kommuniziert. Für Ende 2014 planten der Gesundheitsfonds Steiermark und die StGKK die Veröffentlichung ihres Berichts „Integrierte Versorgung Schlaganfall in der Steiermark“. Dieser Bericht sollte auch dazu dienen, die Ursachen für schlechte Indikatorenwerte bei einzelnen Leistungsanbietern festzustellen. Die Kommunikation dieser Ergebnisse an die Systempartner war ebenso geplant wie die Einleitung verbessernder Maßnahmen. Die Schlaganfallversorgung war im Landes-Zielsteuerungsvertrag Gesundheit als Ziel verankert.

- 2.2** Der Gesundheitsfonds Steiermark setzte beide Empfehlungen teilweise um, indem die Neurologischen Abteilungen der KAGes-Krankenanstalten die Daten nunmehr im Schlaganfall-Register erfassten, was die Schlaganfall-Datenbasis verbesserte. Unerledigt war hingegen weiterhin die Miteinbeziehung der Internen Abteilungen der KAGes-Krankenanstalten in das Register. Ebenso befand sich das Datawarehouse als Voraussetzung für Datenanalysen zum Zwecke der Erhebung der Ursachen von schlechten Indikatorenwerten einzelner Leistungsanbieter und der Sicherstellung verbessernder Maßnahmen erst im Aufbau,

wodurch die Ursachenanalyse und die Kommunikation von Auswertungen an die Systempartner noch nicht umfassend möglich waren.

Der RH empfahl dem Gesundheitsfonds Steiermark, für die Ausweitung des Schlaganfall-Registers auf die Internen Abteilungen der KAGes-Krankenanstalten und den weiteren Ausbau des Datawarehouse als Grundlage für Datenanalysen und für die Kommunikation der Ergebnisse an die Systempartner zu sorgen.

2.3 *Laut Stellungnahmen des Gesundheitsfonds Steiermark und der StGKK werde weiter auf eine rasche Ausweitung des Schlaganfall-Registers auf die Internen Abteilungen der KAGes-Krankenanstalten hingewirkt. Der Vollausbau des Datawarehouse sei mit Ende 2014 größtenteils abgeschlossen. Damit sei die Erstellung des Schlaganfallberichts möglich und die Ergebnisse könnten den Systempartnern kommuniziert werden (siehe TZ 4).*

Standards der Akutversorgung

3.1 (1) Im Vorbericht hatte der RH ein Benchmarking mit Sollwerten, wie es die GÖG und Oberösterreich (im Schlaganfall-Register) umsetzten, als zur Sicherung der Qualität der Schlaganfallversorgung für zweckmäßig erachtet. Allerdings waren die Sollwerte der GÖG einerseits und des oberösterreichischen Schlaganfall-Registers andererseits unterschiedlich. Der RH hatte daher der GÖG in seinem Vorbericht (TZ 5) empfohlen, die von der GÖG bzw. in Oberösterreich für Benchmarks verwendeten Sollwerte möglichst aufeinander abzustimmen und auf die aussagekräftigsten Indikatoren zu reduzieren, um im täglichen Betrieb anwendbare Kennzahlen zu etablieren und deren Wirksamkeit erhöhen zu können.

(2) Die GÖG hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass das Stroke Unit-Register und die Schlaganfallversorgung durch die bundesweit einheitliche Ergebnisqualitätsmessung im stationären Bereich aus Routedaten mittels Einsicht in die Krankenakten überprüft würden, um daraus die weiteren Schritte ableiten zu können. Die Vorbereitung dieser Überprüfung würde Datenplausibilisierungen, Indikatorenauswahl und die Festlegung der Abteilungen inkludieren, die einem Peer Review zugeführt würden. Das bestehende Register der GÖG sei ein Stroke Unit-Register und kein Schlaganfall-Register, weshalb es nur einen Teil der Versorgung widerspiegle. Zur Abstimmung der Sollwerte zwischen den Registern sei die GÖG an die Betreiber des oberösterreichischen Registers herantreten, um die dort verwendeten Indikatoren und Sollwerte in Erfahrung zu bringen.

Standards der Akutversorgung

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die GÖG keine Abstimmung der Sollwerte vorgenommen und die Indikatoren nicht auf aussagekräftige Kennzahlen reduziert hatte. Nach Ansicht der GÖG wiesen ihr Stroke Unit-Register und das Register des Oberösterreichischen Gesundheitsfonds unterschiedliche Zielrichtungen und Datenverfügbarkeiten auf.

Allerdings setzte sich die GÖG bei den jährlich stattfindenden Vernetzungstreffen der einzelnen Schlaganfall-Initiativen für eine weitere Vereinheitlichung von Sollwerten (z.B. Zeitdauer zwischen dem Schlaganfall bis zur Aufnahme oder Behandlung in der Krankenanstalt) und die Reduktion auf die aussagekräftigsten Indikatoren (z.B. Lyse, Diagnoseklassifikationen) ein, sofern dies möglich und zielführend war.

- 3.2** Die GÖG setzte die Empfehlung nicht um. Nach wie vor waren die von der GÖG und im oberösterreichischen Schlaganfall-Register für Benchmarks verwendeten Sollwerte nicht aufeinander abgestimmt und die Indikatoren nicht auf aussagekräftige Kennzahlen reduziert. Der RH anerkannte jedoch die Bestrebungen der GÖG, auf eine Reduzierung auf die aussagekräftigsten Indikatoren hinzuwirken.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an die GÖG aufrecht, die von ihr für Benchmarks verwendeten Sollwerte mit jenen des oberösterreichischen Schlaganfall-Registers abzustimmen und die Indikatoren auf aussagekräftige Kennzahlen zu reduzieren, sofern dies trotz der unterschiedlichen Zielrichtungen und Datenverfügbarkeiten der Register möglich und zielführend war.

- 3.3** *Die GÖG verwies in ihrer Stellungnahme auf die unterschiedlichen Zielrichtungen und Datenverfügbarkeiten der Register, weshalb eine völlige Vereinheitlichung der Indikatoren nicht möglich bzw. nicht zielführend sei. So würden in Oberösterreich als Referenzwerte die Durchschnittswerte aller Krankenanstalten erfasst, während die GÖG auf Basis von verfügbaren Evidenzen definierte Sollwerte verwende, die nicht mit den Durchschnittswerten vergleichbar seien. Die Verwendung von Durchschnittswerten würde einen qualitativen Rückschritt bedeuten.*

- 3.4** Der RH entgegnete, dass er sich der unterschiedlichen Zielsetzung und Datenverfügbarkeit der beiden Register bewusst war. Er hatte daher eine Vereinheitlichung der Daten nur insofern empfohlen, als dadurch qualitative Verbesserungen möglich waren.

Versorgung von Schlaganfallpatienten in der Steiermark; Follow-up-Überprüfung**Schlaganfall-Register**

4.1 (1) Der Bund und die Länder führten jeweils eigene Schlaganfall-Register, zur Zeit des Vorberichts allerdings mit unterschiedlichen Datenbeständen. Der RH hatte daher dem Gesundheitsfonds Steiermark in seinem Vorbericht (TZ 6) empfohlen, aufbauend auf dem Schlaganfall-Register der KAGes die landesweite Schlaganfall-Dokumentation nach oberösterreichischem Modell weiterzuführen. Das oberösterreichische Register enthielt nicht nur – wie z.B. jenes der GÖG – Daten der Stroke Units, sondern auch aus anderen Einheiten, die Schlaganfallpatienten betreuten (z.B. Interne Abteilungen, Transport, Rehabilitation).

(2) Der Gesundheitsfonds Steiermark hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass das steirische Schlaganfall-Register in seiner endgültigen Fassung die Daten über den gesamten Versorgungsprozess beinhalten werde. So seien mögliche Verbesserungspotenziale zu identifizieren und regelmäßig zu überwachen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass zwar die Neurologischen Abteilungen der KAGes-Krankenanstellen die Daten seit 2013 im Schlaganfall-Register der KAGes erfassten, sich aber die Datenerfassung in den Internen Abteilungen auf den Herbst 2014 verschob; ebenso befand sich das Datawarehouse, das den gesamten Versorgungsprozess und eine landesweite Schlaganfall-Dokumentation nach oberösterreichischem Modell abbilden sollte, erst im Aufbau (siehe TZ 2).

4.2 Der Gesundheitsfonds Steiermark setzte die Empfehlung teilweise um, weil zwar die Neurologischen Abteilungen der KAGes-Krankenanstellen die Daten nunmehr im Schlaganfall-Register erfassten, nicht aber die Internen Abteilungen. Ebenso war das Datawarehouse noch im Aufbau befindlich. Ein Indikatorenvergleich und eine landesweite Schlaganfall-Dokumentation nach oberösterreichischem Modell werden erst Ende 2014 möglich sein.

Der RH empfahl dem Gesundheitsfonds Steiermark daher neuerlich, für die Ausweitung des Schlaganfall-Registers auf die Internen Abteilungen der KAGes-Krankenanstellen und für den weiteren Ausbau des Datawarehouse als Grundlage für eine landesweite Schlaganfall-Dokumentation nach oberösterreichischem Modell zu sorgen (siehe TZ 2).

4.3 *Laut den Stellungnahmen des Gesundheitsfonds Steiermark und der StGKK werde weiter auf eine rasche Ausweitung des Schlaganfall-Registers auf die Internen Abteilungen der KAGes-Krankenanstellen hingewirkt. Der Vollausbau des Datawarehouse sei mit Ende 2014 größtenteils abgeschlossen. Damit sei die Erstellung des Schlaganfall-*

Schlaganfall-Register

berichts möglich und die Ergebnisse könnten den Systempartnern kommuniziert werden (siehe TZ 2).

- 5.1** (1) Der RH hatte der GÖG und dem Gesundheitsfonds Steiermark in seinem Vorbericht (TZ 6) empfohlen, die vorhandenen Schlaganfall-Register möglichst zu vereinheitlichen und automatische Überleitungen zwischen den Registern sicherzustellen, um Mehrgleisigkeiten und Fehleranfälligkeiten zu verhindern.

Weiters hatte der RH der GÖG und dem Gesundheitsfonds Steiermark in seinem Vorbericht (TZ 6) empfohlen, zur Begrenzung des Dokumentationsaufwands die Inhalte der Register möglichst aus VORSYSTEMEN, wie elektronischen Krankenakten, überzuleiten.

(2) Laut Mitteilung der GÖG im Nachfrageverfahren werde die Einbeziehung von Daten der Krankenanstalten sowie weiterer Bereiche der Patientenversorgung im Rahmen der Evaluierung und Reorganisation des Stroke Unit-Registers diskutiert und gegebenenfalls umgesetzt. Die Schnittstelle für die Übernahme der Daten aus dem Krankenhausinformationssystem (KIS) werde programmiert.

Der Gesundheitsfonds Steiermark hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Daten des Stroke Unit-Registers der KAGES über eine Schnittstelle an das Stroke Unit-Register der GÖG übermittelt würden. Das steirische Schlaganfall-Register sollte im Vollausbau Daten über den gesamten Versorgungsprozess eines Schlaganfallpatienten enthalten, wobei auf bereits vorhandene elektronische Daten zugegriffen würde. Dadurch könnten Doppeleingaben und Übertragungsfehler durch die händische Erfassung ausgeschlossen werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Register weiterhin nicht vereinheitlicht waren. Insbesondere erfasste das Stroke Unit-Register der GÖG nur die Daten aus den Stroke Unit-Einheiten, nicht aber jene aus den Neurologischen und Internen Abteilungen der KAGES-Krankenanstalten, während das Register der KAGES neben den Daten der Stroke Units auch jene der Neurologischen Abteilungen der KAGES-Krankenanstalten erfasste.

Im Zusammenhang mit dem Dokumentationsaufwand stellte der RH fest, dass die Stroke Units und Neurologischen Abteilungen der KAGES-Krankenanstalten die Daten nur noch einmal erfassten, nämlich einheitlich über eine KIS-Datenmaske. Sie konnten dadurch den Dokumentationsaufwand begrenzen. Diese Daten übermittelte die KAGES in zweimonatigen Intervallen automatisiert an das Stroke Unit-Register

**Versorgung von Schlaganfallpatienten in der
Steiermark; Follow-up-Überprüfung**

der GÖG. Die GÖG hatte mittlerweile eine Schnittstelle programmiert, die im Interesse der Vermeidung von Mehrgleisigkeiten und Fehleranfälligkeiten eine automatisierte Datenüberleitung der KAGes-Daten ermöglichte.

- 5.2** (1) Die GÖG setzte die Empfehlung zu vereinheitlichten Schlaganfall-Registern und automatischen Überleitungen zwischen den Registern teilweise um, indem sie im Interesse der Vermeidung von Mehrgleisigkeiten und Fehleranfälligkeiten durch die Programmierung einer Datenschnittstelle eine automatisierte Übernahme der KAGes-Daten in ihr Stroke Unit-Register ermöglichte. Sie führte aber bisher noch kein umfassendes Schlaganfall-Register – die Daten der Neurologischen und Internen Abteilungen fehlten darin –, wodurch ihr Register und jenes der KAGes weiterhin uneinheitlich waren.

Der RH empfahl daher der GÖG neuerlich, die vorhandenen Schlaganfall-Register zu vereinheitlichen.

(2) Durch die neu programmierte Schnittstelle zur automatisierten Überleitung der KAGes-Daten setzte die GÖG die Empfehlung zur Überleitung der Inhalte aus Vorkomplexen um.

(3) Der Gesundheitsfonds Steiermark setzte die Empfehlungen um. Mit der Erweiterung des Schlaganfall-Registers um die Daten der Neurologischen Abteilungen der KAGes-Krankenanstalten hatte er für notwendige Schritte für ein einheitlich umfassendes Register gesorgt. Ebenso wirkte er auf die Begrenzung des Dokumentationsaufwands hin, indem nunmehr die Krankenanstalten der KAGes die Daten vereinheitlicht und nur mehr einmal im KIS erfassten. Diese Daten übermittelte die KAGes automatisiert an das Stroke Unit-Register der GÖG.

- 5.3** *Laut Stellungnahme der GÖG sei die Ausweitung des Stroke Unit-Registers auf ein Schlaganfall-Register eine sinnvolle Weiterentwicklung, die in die Erstellung des Arbeitsprogramms 2015 eingebracht würde.*

Das BMG wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass auf Grundlage des Österreichischen Strukturplans Gesundheit und im Rahmen der Leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung alle in Österreich behördlich bewilligten Stroke-Units an dem bundesweiten Register teilnehmen würden. Die nach gesetzlichen Vorgaben erhobenen Routinedaten würden im Rahmen der bundesweiten Ergebnisqualitätsmessung einer Qualitätssicherung unterzogen.

Datenqualität

6.1 (1) Der RH hatte der GÖG und dem Gesundheitsfonds Steiermark in seinem Vorbericht (TZ 7) empfohlen, bei den für die Register erforderlichen Daten eine gute Qualität sicherzustellen.

(2) Die GÖG teilte im Nachfrageverfahren mit, dass sie die Register evaluieren und im Rahmen der bundesweit einheitlichen Ergebnisqualitätsmessung im stationären Bereich aus Routinedaten eine Überprüfung mittels Einsicht in die Krankenakten durchführe. Die zu erfassenden Parameter würden aufgrund der Evaluierungsergebnisse angepasst.

Der Gesundheitsfonds Steiermark hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass für das steirische Schlaganfall-Register die üblichen Plausibilitätsprüfungen vorgesehen seien und er regelmäßig Datenqualitätskontrollen der Leistungsdaten durchführe.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die GÖG eine Datenschnittstelle programmiert hatte, über die Daten aus bereits bestehenden Datenpools der Krankenanstalten unter automatisiert implementierten Plausibilitätsprüfungen geladen wurden (siehe TZ 5), und sie dadurch eine gute Datenqualität sicherstellte.

Die Dateneingabe in das Schlaganfall-Register der KAGes erfolgte über die KIS-Datenmaske, bei der das EDV-System Vollständigkeits- und Plausibilitätskontrollen routinemäßig durchführte, um eine gute Datenerfassung sicherzustellen.

Der Gesundheitsfonds Steiermark führte jährlich stichprobenartige Qualitätskontrollen bei den Krankenanstalten durch, bei denen er die Datenqualität der medizinischen Dokumentation (z.B. Arztbriefe) hinsichtlich der Diagnose- und Leistungscodierung überprüfte und auswertete sowie die Ergebnisse den Krankenanstalten rückmeldete. Die letzte derartige Überprüfung zum Thema Schlaganfall fand 2008 und somit vor der dem Vorbericht zugrunde liegenden Gebarungsüberprüfung im Jahr 2011 statt.

6.2 (1) Die GÖG setzte die Empfehlung um, indem sie mit der Einrichtung einer Datenschnittstelle zusammen mit einer automatisierten Plausibilitätskontrolle eine gute Datenqualität sicherstellte.

(2) Der Gesundheitsfonds Steiermark setzte die Empfehlung ebenfalls um, weil er in Zusammenarbeit mit der KAGes für eine gute Datenerfassung sorgte und die Daten durch Zufallsstichproben in den einzelnen Krankenanstalten generell jährlich inhaltlich überprüfte.

Versorgung von Schlaganfallpatienten in der Steiermark; Follow-up-Überprüfung

Da die letzte Stichprobenüberprüfung mit Schwerpunkt Schlaganfall allerdings bereits 2008 und somit vor der dem Vorbericht zugrunde liegenden Gebarungüberprüfung im Jahr 2011 stattgefunden hatte, empfahl der RH dem Gesundheitsfonds Steiermark ergänzend, diesen Themenbereich bei einer der nächsten Überprüfungen zu berücksichtigen.

6.3 *Laut Stellungnahme des Gesundheitsfonds Steiermark habe er eine Stichprobenüberprüfung mit Schwerpunkt Schlaganfall an den Neurologischen Abteilungen der KAGes-Krankenanstalten für 2015 bereits beschlossen.*

Zielgruppen- und geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Schlaganfallversorgung

7.1 (1) Der RH hatte dem Gesundheitsfonds Steiermark in seinem Vorbericht (TZ 9) empfohlen, zielgruppenspezifische Informations-Kampagnen zum Thema Schlaganfall durchzuführen und dabei auch verstärkt auf die Betroffenheit von Frauen einzugehen. Ebenso sollte eine Sensibilisierung des medizinischen Personals für dieses Thema angestrebt werden.

(2) Der Gesundheitsfonds Steiermark hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Steirische Gesundheitskonferenz 2013 dem Thema Schlaganfall gewidmet gewesen sei und zeitgleich eine Informationskampagne für die Bevölkerung begonnen habe. Weiters sei eine Website eingerichtet worden, die auf die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den Symptomen und der Versorgung von Schlaganfallpatienten eingehe. Das Personal der Krankenanstalten werde im Rahmen der Implementierung der Schlaganfall-Dokumentation sowie zukünftig durch die Rückspiegelung der Monitoring-Ergebnisse, die auch nach Geschlecht ausgewertet werden sollen, sensibilisiert.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Gesundheitsfonds Steiermark zielgruppenspezifische Informationskampagnen für die Bevölkerung durchführte. Laut „Kommunikationskonzept Integrierte Versorgung Schlaganfall in der Steiermark“ der StGKK und der Gesundheitsplattform Steiermark war als Zielgruppe „die/der SteirerIn“ definiert. Zu diesen Informationskampagnen zählten Fernsehspots, die zeitlich nahe zu ziel(alters)gruppenrelevanten Sendungen (z.B. Steiermark heute) gesendet wurden, Zeitungsinserate sowie bei diversen Gesundheitseinrichtungen (z.B. Hausärzte) aufliegende Plakate bzw. Folder. Darüber hinaus richtete der Gesundheitsfonds Steiermark eine eigene Website¹ ein, die verstärkt auf die Betroffenheit von Frauen einging. Auch die Stroke Unit-Sitzungen der KAGes behandelten den Genderbezug regelmäßig. Diese Sitzungen dienten auch dazu, auf die Sensibilisierung des medizinischen Personals hinzuwirken.

¹ zeitisthirm.at

Phasen im Reha- bilitationsprozess von Schlaganfall- patienten

7.2 Der Gesundheitsfonds Steiermark setzte die Empfehlung um, indem er zielgruppenspezifische Informationskampagnen durchführte, darin verstärkt auf die Betroffenheit von Frauen einging und auf die Sensibilisierung des medizinischen Personals hinwirkte.

8.1 (1) Nach den Feststellungen des Vorberichts war nicht eindeutig geregelt, ob die Rehabilitation in der Phase C auch in Akutkrankenanstalten oder ausschließlich im extramuralen Bereich stattfinden sollte. Um den in der Stroke Unit bzw. Frührehabilitation erzielten Behandlungserfolg nicht zu gefährden und damit es nicht zu Brüchen in der Versorgungskette kommt, hatte der RH dem Gesundheitsfonds Steiermark in seinem Vorbericht (TZ 12) daher empfohlen, in Abstimmung mit dem Bund auf eine klare Regelung der Versorgungs- und Finanzierungszuständigkeit für die Reha-Phase C (extramuraler Bereich oder Akutkrankenanstalt) hinzuwirken.

(2) Laut Mitteilung des Gesundheitsfonds Steiermark im Nachfrageverfahren habe der im Juni 2013 beschlossene Bundes-Zielsteuerungsvertrag im Steuerungsbereich Versorgungsstrukturen das strategische Ziel festgelegt, „Versorgungsaufträge und Rollenverteilung für alle Versorgungsstufen mit Blick auf den Best Point of Service zu definieren und erste Umsetzungsschritte zu setzen“. Die Umsetzung sei bis Mitte 2015 vorgesehen. Auch in der Weiterentwicklung des Österreichischen Strukturplans Gesundheit (ÖSG) sei diese Thematik einzubringen und folglich im Rahmen der einzurichtenden Arbeitsgremien zu bearbeiten.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Gesundheitsfonds Steiermark in Abstimmung mit dem Bund auf eine klare Regelung der Versorgungs- und Finanzierungszuständigkeit für die Reha-Phase C im Zuge der Aktualisierung des ÖSG hinwirkte. Er machte die Schaffung einer klaren Regelung sowohl in den Sitzungen der „Fachgruppe Planung“ als auch im Schriftverkehr mit dem BMG zum Thema.

8.2 Der Gesundheitsfonds Steiermark setzte die Empfehlung um, indem er sowohl in den Sitzungen der „Fachgruppe Planung“ als auch im Schriftverkehr mit dem BMG eine klare Regelung der Versorgungs- und Finanzierungszuständigkeit für die Reha-Phase C thematisierte. Eine endgültige Regelung stand aber noch aus.

Versorgung von Schlaganfallpatienten in der Steiermark; Follow-up-Überprüfung

Nahtstelle Krankenhaus und Rehabilitationseinrichtung

9.1 (1) Der RH hatte dem Gesundheitsfonds Steiermark in seinem Vorbericht (TZ 14) empfohlen, zwecks Verkürzung der Wartezeiten in der Krankenhaus auf eine Reha darauf hinzuwirken, Informationen über die Bewilligung/Ablehnung eines Reha-Antrags – sofern der Reha-Antrag in der Krankenhaus gestellt wird – auch der Krankenhaus zur Verfügung zu stellen; dies insbesondere bei alleinstehenden Personen, die sich in Krankenhäusern und nicht an ihrem Wohnsitz aufhalten.

(2) Der Gesundheitsfonds Steiermark hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sich das Reformpoolprojekt bisher der Bevölkerungsinformation sowie der Optimierung des Versorgungsprozesses im präklinischen und akutstationären Bereich widme. Eine Einbeziehung der Rehabilitationsphase sei ab Herbst 2013 geplant. Gemeinsam mit dem Fachbeirat für Neurologie solle die gesamte Schnittstelle zwischen Krankenhaus und Rehabilitationseinrichtung bearbeitet werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Stroke-Register-Sitzung der KAGes vom 30. Oktober 2013 im Interesse einer Verkürzung der Wartezeiten auf eine Reha die Verbesserung des Informationsflusses zwischen Krankenhaus und Rehabilitationseinrichtung behandelt hatte. Dabei wurde folgende Vorgangsweise festgelegt: Mittels eines Antragsformulars beantragt die behandelnde Krankenhaus eine Rehabilitation bei der Pensionsversicherungsanstalt (PVA). Nach der Genehmigung² durch die PVA nimmt die Reha-Einrichtung schriftlich Kontakt mit den Patienten und fernmündlich mit der Krankenhaus auf. Eine schriftliche Übermittlung an die Krankenhaus erfolgt nicht.

9.2 Der Gesundheitsfonds Steiermark setzte die Empfehlung um, weil im Interesse einer Verkürzung der Wartezeiten nunmehr auch die Krankenhäusern – fernmündlich – die Informationen über die Bewilligung von Reha-Anträgen erhielten.

Um eine lückenlose Nachvollziehbarkeit sicherstellen zu können, empfahl der RH dem Gesundheitsfonds Steiermark ergänzend, die Information über die Bewilligung des Reha-Antrags den Krankenhäusern hinkünftig auch schriftlich zu übermitteln.

9.3 *Laut Stellungnahme des Gesundheitsfonds Steiermark werde er darauf einwirken, dass die Bewilligung von Reha-Anträgen den Krankenhäusern zukünftig auch in schriftlicher Form übermittelt werden.*

² Laut Auskunft der StGKK gab es keine Ablehnung von Reha-Anträgen, die in der Krankenhaus gestellt wurden.

Nahtstelle Krankenhaus und Rehabilitationseinrichtung

Laut Stellungnahme der StGKK erfolge für jene Reha-Anträge, die in den Zuständigkeitsbereich der StGKK fallen, bereits eine schriftliche Information an die Krankenhäuser.

10.1 (1) Der RH hatte dem Gesundheitsfonds Steiermark in seinem Vorbericht (TZ 14) empfohlen, möglichst vollständige Daten über die Zeitpunkte der Antragstellung auf Rehabilitation sowie der Bewilligung bzw. Ablehnung dieser Anträge anzustreben. Durch eine Analyse dieser Daten könnten Rückschlüsse auf Wartezeiten getroffen und Steuerungsmaßnahmen gesetzt werden.

(2) Der Gesundheitsfonds Steiermark hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass gemeinsam mit dem Fachbeirat für Neurologie die gesamte Schnittstelle zwischen Krankenhaus und Rehabilitationseinrichtung bearbeitet werden sollte.

(3) Wie der RH feststellte, musste nunmehr die antragstellende Krankenhaus auf dem Antragsformular das Datum der Antragstellung angeben; die PVA musste das Datum der Bewilligung³ eines Antrags schriftlich vermerken und EDV-mäßig verarbeiten.

10.2 Der Gesundheitsfonds Steiermark setzte die Empfehlung um, weil nunmehr sowohl die antragstellende Krankenhaus das Datum der Antragstellung auf dem Antragsformular als auch die PVA das Datum der Bewilligung eines Reha-Antrags schriftlich vermerkten und die PVA die Daten EDV-mäßig verarbeitete.

Schlussempfehlungen

11 Zusammengefasst stellte der RH folgendes Umsetzungsergebnis fest:

- Die GÖG setzte von vier an sie gerichteten Empfehlungen zwei ganz, eine teilweise und eine nicht um.
- Der Gesundheitsfonds Steiermark setzte von zehn an ihn gerichteten Empfehlungen sieben ganz und drei teilweise um.

³ Laut Auskunft der StGKK gab es keine Ablehnung von Reha-Anträgen, die in der Krankenhaus gestellt wurden.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Bund 2012/10 und Reihe Steiermark 2012/6)					
Vorbericht			Follow-up-Überprüfung		
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
Gesundheit Österreich GmbH (GÖG)					
5	Abstimmung der für Benchmarks verwendeten Sollwerte und Reduzierung auf die aussagekräftigsten Indikatoren	3			X
6	Vereinheitlichung der vorhandenen Schlaganfall-Register und automatische Überleitung zwischen den Registern	5		X	
6	Begrenzung des Dokumentationsaufwands durch Überleitung der Registerinhalte aus Vorkomplexen	5	X		
7	Sicherstellung einer guten Datenqualität für die Daten des Schlaganfall-Registers	6	X		
Gesundheitsfonds Steiermark					
4	Erhebung der Ursachen und verbessernde Maßnahmen bei Leistungsanbietern mit schlechten Indikatorenwerten	2		X	
4, 5	Aufbau einer geeigneten Datenbasis für die Steuerung der Schlaganfallversorgung; Kommunikation der Auswertungen an die Systempartner	2		X	
6	Weiterführung der landesweiten Schlaganfall-Dokumentation nach oberösterreichischem Vorbild	4		X	
6	Vereinheitlichung der vorhandenen Schlaganfall-Register und automatische Überleitung zwischen den Registern	5	X		
6	Begrenzung des Dokumentationsaufwands durch Überleitung der Registerinhalte aus Vorkomplexen	5	X		
7	Sicherstellung einer guten Datenqualität für die Daten des Schlaganfall-Registers	6	X		
9	Durchführung von zielgruppenspezifischen Informations-Kampagnen zum Thema Schlaganfall; Sensibilisierung des medizinischen Personals	7	X		
12	klare Regelung der Versorgungs- und Finanzierungszuständigkeit für die Reha-Phase C	8	X		
14	Information über Bewilligung/Ablehnung eines Reha-Antrags	9	X		
14	vollständige Daten betreffend Antragstellung auf Rehabilitation sowie deren Bewilligung bzw. Ablehnung	10	X		

Schlussempfehlungen

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Gesundheit Österreich GmbH

(1) Die für Benchmarks verwendeten Sollwerte wären mit jenen des oberösterreichischen Schlaganfall-Registers abzustimmen und die Indikatoren auf aussagekräftige Kennzahlen zu reduzieren, sofern dies trotz der unterschiedlichen Zielrichtungen und Datenverfügbarkeiten der Register möglich und zielführend ist. (TZ 3)

(2) Die vorhandenen Schlaganfall-Register sollten vereinheitlicht werden. (TZ 5)

Gesundheitsfonds Steiermark

(3) Für die Ausweitung des Schlaganfall-Registers auf die Internen Abteilungen der KAGes-Krankenanstalten und den weiteren Ausbau des Datawarehouse als Grundlage für eine landesweite Schlaganfall-Dokumentation nach oberösterreichischem Modell wäre zu sorgen. (TZ 2, 4)

(4) Der Schwerpunkt Schlaganfall sollte bei einer der nächsten Stichprobenüberprüfungen berücksichtigt werden. (TZ 6)

(5) Die Informationen über die Bewilligung des Reha-Antrags sollten den Krankenanstalten hinkünftig auch schriftlich übermittelt werden. (TZ 9)

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**



Gesundheit Österreich GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender keiner

Stellvertreter des
Vorsitzenden keiner

Geschäftsführung [Mag. Georg ZINIEL, MSc](#)
(seit 1. August 2011)



Bericht des Rechnungshofes

Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	452
Abkürzungsverzeichnis _____	453

BMG**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Gesundheit****Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation**

Kurzfassung _____	456
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	461
Allgemeines/Rechtliche Grundlagen _____	462
Organisation _____	463
Aufgabenwahrnehmung _____	469
Qualitätssicherung _____	477
Gebarung _____	485
Internes Kontrollsystem _____	493
Schlussempfehlungen _____	495

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Organisatorische Zuordnung und Ressourceneinsatz der Geschäftsbereiche _____	464
Tabelle 2:	Zeitaufwand und Entgelte der GÖG für die Führung des IVF-Registers _____	466
Tabelle 3:	Zeitaufwand und Entgelte der BHAG für die Fondsbuchhaltung _____	467
Abbildung 1:	IVF-Register _____	468
Tabelle 4:	Tarife für IVF-Vertragskrankenanstalten _____	470
Abbildung 2:	Fondsgestützte Behandlungsfälle (IVF-Versuche) 2001 bis 2013 _____	471
Tabelle 5:	Patientenstromanalyse 2013 _____	473
Tabelle 6:	Qualitätsvorgaben in den Verträgen _____	478
Tabelle 7:	Anzahl transferierter Embryonen _____	481
Tabelle 8:	Schwangerschaften je Follikelpunktion _____	481
Tabelle 9:	Entwicklung Baby-Take-Home-Rate (Geburten je Follikelpunktion) _____	482
Abbildung 3:	Finanzierungsstruktur der fondsgestützten IVF-Behandlungen _____	486
Tabelle 11:	Behandlungskosten und Fallkosten 2009 bis 2013 ____	487
Tabelle 10:	Aufbringung der Fondsmittel im Jahr 2013 _____	487
Tabelle 12:	Vergleich der Behandlungskosten laut IVF-Register und Jahresabschlüssen _____	489

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHAG	Buchhaltungsagentur des Bundes
BMFJ	Bundesministerium für Familie und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
bzw.	beziehungsweise
ELAK	Elektronischer Akt
etc.	et cetera
EUR	Euro
FLAF	Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen
FMedG	Fortpflanzungsmedizingesetz
Fonds	In-vitro-Fertilisationsfonds
GÖG	Gesundheit Österreich GmbH
GQG	Gesundheitsqualitätsgesetz
Hauptverband	Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
IVF	In-vitro-Fertilisation
LKH	Landeskrankenhaus
Nr.	Nummer
ÖBIG	Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem, und andere(s)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation

Der beim BMG eingerichtete Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation (IVF) leistete anspruchsberechtigten Paaren finanzielle Unterstützung, wenn zur Erfüllung ihres Kinderwunsches Maßnahmen der In-vitro-Fertilisation erforderlich waren.

Die Aufgabenwahrnehmung des Fonds beruhte auf einer zweckmäßigen Organisation und guten Zusammenarbeit seiner Geschäftsbereiche, wobei das IVF-Register als wesentliches Instrument der Fondsverwaltung effiziente Verwaltungsabläufe unterstützte und eine geeignete Grundlage für die vom Fonds getroffenen Qualitätssicherungsmaßnahmen war.

Der Fonds hatte auf eine ausreichende Versorgung Bedacht zu nehmen, verfügte jedoch über keine objektiven Kriterien zur Bemessung der dafür in den Vertragskrankenanstalten vorzuhaltenden Behandlungskapazitäten.

Das BMG konnte das gesetzlich vorgesehene umfassende Konzept für die Qualitätssicherung auf dem Gebiet der In-vitro-Fertilisation auch 14 Jahre nach Einrichtung des Fonds noch nicht vorlegen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Organisation, der Aufgabenerfüllung, der Gebarung und des Internen Kontrollsystems (IKS) des Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation (Fonds) sowie der von ihm gesetzten Qualitätssicherungsmaßnahmen. (TZ 1)

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

Allgemeines/Rechtliche Grundlagen

Während das Fortpflanzungsmedizingesetz (FMedG) die Zulässigkeit der medizinisch unterstützten Fortpflanzung regelte, legte das In-vitro-Fertilisationsfondsgesetz (IVF-Fonds-Gesetz) fest, unter welchen Voraussetzungen sich die öffentliche Hand an den Kosten der In-vitro-Fertilisation (IVF) beteiligte. (TZ 2)

Organisation

Die in der Geschäftsordnung des Fonds vorgesehene Bestellung eines Stellvertreters des Fondsvorsitzenden war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht erfolgt. (TZ 3)

Der Fonds umfasste vier Geschäftsbereiche, nämlich den gesundheitsrechtlichen, den medizinisch-fachlichen, den finanziellen und den familienpolitischen Bereich. Die Fondsorganisation entsprach den Vorgaben der Geschäftsordnung des Fonds. (TZ 4)

Der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) schloss gemäß IVF-Fonds-Gesetz für den Fonds die Verträge mit den Trägern der Krankenanstalten, die In-vitro-Fertilisationen durchführten. (TZ 5)

Die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) führte das IVF-Register im Auftrag des Fonds und erhielt dafür ein Entgelt von durchschnittlich 106.000 EUR pro Jahr. Ihre Leistungen wurden seit dem 1. Jänner 2012 aufgrund einer Leistungsanweisung des Fonds an

die GÖG erbracht und vom Fonds abgegolten. Dies war im Interesse der Kostenwahrheit angemessen. Die Abrechnungen der GÖG waren nachvollziehbar. (TZ 6)

Die Buchhaltungsagentur (BHAG) führte seit dem 1. Jänner 2005 die Buchhaltung für den Fonds. Der Fonds trug die Kosten seit dem 1. Jänner 2012. Er überprüfte die von der BHAG erbrachten Leistungen und nahm den auffallend höheren Ressourceneinsatz im Jahr 2009 zum Anlass, auf eine vereinbarungskonforme Leistungserbringung hinzuwirken. Die rechnerische Prüfung der Belege im Rahmen des Zahlungsvollzugs gehörte nicht zu den vereinbarten Pflichten der BHAG; die rechnerische Richtigkeit prüfte der Fonds selbst. (TZ 7)

Aufgabenwahrnehmung

Die vom Hauptverband für den Fonds abgeschlossenen Verträge begründeten die Berechtigung der Krankenanstalten zur Durchführung der IVF unter Kostentragung des Fonds. (TZ 9)

Der Text der vom Fonds mit den Trägern von Krankenanstalten abgeschlossenen Verträge wiederholte über weite Strecken Bestimmungen des IVF-Fonds-Gesetzes im Wortlaut; dies machte bei Gesetzesänderungen eine Neufassung der Verträge erforderlich. Die Begründung für die unterschiedlichen Tarife für öffentliche und private Vertragskrankenanstalten war nicht nachvollziehbar. (TZ 10)

Der Fonds verfügte über keine objektiven Kriterien zur Bemessung der optimal vorzuhaltenden Behandlungskapazitäten in den Vertragskrankenanstalten und damit auch über keine Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich des Abschlusses zusätzlicher Verträge. Es gab keine Hinweise auf Versorgungslücken. Eine Mindestfallzahl pro Vertragskrankenanstalt ist zur Wahrung der Behandlungsqualität von Bedeutung. Es war daher unerlässlich, die Frage des Abschlusses zusätzlicher Verträge einer möglichst objektiven Bewertung zu unterziehen. (TZ 11)

Der Anspruch auf Übernahme von 70 % der IVF-Behandlungskosten durch den Fonds bestand im Wesentlichen bei Unfruchtbarkeit der Frau oder des Mannes, sofern die Patienten bei Beginn des Versuchs das 40. (Frau) bzw. 50. (Mann) Lebensjahr nicht vollendet hatten. Die Vertragskrankenanstalten überprüften die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen vor Behandlungsbeginn und schlossen mit dem Paar einen schriftlichen Behandlungsvertrag. Das Regis-

Kurzfassung

ter führte bei der Anmeldung eine Plausibilitätsprüfung anhand der Sozialversicherungsnummern durch und meldete gegebenenfalls das Überschreiten der Altersgrenzen oder die Ausschöpfung der dem Paar zustehenden Versuche. (TZ 12, 13)

Bei Leistungszuständigkeit eines privaten Versicherungsträgers erfolgte die Zahlung an die Vertragskrankenanstalt erst nach Eingang der Zahlung des Versicherungsträgers. Diese Vorgangsweise führte zu einer Überschreitung der vertraglich vereinbarten Zahlungsfrist. (TZ 14)

Die vereinbarten Tarife waren seit März 2012 Pauschaltarife und deckten insbesondere auch alle im Rahmen eines IVF-Versuchs erforderlichen Medizinprodukte und Arzneimittel ab. Die Umstellung der Leistungsabgeltung auf pauschale Tarife, mit denen auch sämtliche verordneten oder verabreichten Arzneimittel abgegolten wurden, war für den Fonds zumindest kostenneutral. Der Wegfall der gesonderten Abrechnung der Arzneimittelrezepte führte einerseits zu einer Reduzierung des Verwaltungsaufwands des Fonds und stellte andererseits einen zusätzlichen Anreiz für die Vertragskrankenanstalten dar, ökonomische Grundsätze bei der Arzneimittelverordnung bzw. -verabreichung zu beachten. (TZ 15, 24)

Qualitätssicherung

Die medizinisch unterstützte Fortpflanzung führte weltweit zu einer Zunahme von Mehrlingsschwangerschaften. Die damit verbundene Erhöhung des Fehl- und Frühgeburtenrisikos verursachte steigende Kosten im Gesundheitswesen. (TZ 16)

Die vertraglich vereinbarten Qualitätskriterien waren unsystematisch in den Vertragstext integriert. Positiv war, dass der Fonds die Vertragskrankenanstalten seit dem Jahr 2012 vertraglich zur Einhaltung der Empfehlungen der einschlägigen Fachgesellschaften hinsichtlich der Anzahl maximal zu transferierender Embryonen verpflichtete, um die Qualität der fondsfinanzierten IVF-Behandlungen weiter zu erhöhen und Risiken für werdende Mütter und ungeborene Kinder zu reduzieren. (TZ 17)

Die Vertragskrankenanstalten waren zur Dokumentation aller IVF-Versuche im IVF-Register verpflichtet. Die vollständige Dokumentation der IVF-Versuche im IVF-Register umfasste auch Informationen über den Verlauf und das Ende der Schwangerschaft. Die

Geburtsmeldequote im IVF-Register lag im Jahr 2013 bei fünf der insgesamt 27 Vertragskrankenanstalten unter 90 %. (TZ 18, 19)

Bei Unterbleiben der gesetzlich vorgesehenen Geburtsmeldung durch die Patienten hatte der Fonds die anteilmäßig bezahlten Kosten von den Patienten zurückzufordern; eine Rückforderung von Leistungen erfolgte bis dato nicht. Die flankierenden Maßnahmen des Fonds bei der Einführung der gesetzlichen Meldepflicht der Patienten sowie die vertragliche Verpflichtung der Krankenanstalten zur Meldung nicht vollständig dokumentierter Behandlungsfälle trugen zu einer Erhöhung der Geburtsmeldequote im IVF-Register bei. (TZ 19)

Die GÖG erstellte für den internen Gebrauch einmal jährlich eine Datenauswertung aus dem IVF-Register, die der Planung von Qualitätssicherungsmaßnahmen diene. Die wesentlichen Erfolgsindikatoren wiesen gemäß den Datenauswertungen der GÖG insgesamt einen positiven Trend auf. Die vergleichende Darstellung der einzelnen Vertragskrankenanstalten war eine geeignete Grundlage für die vom Fonds gesetzten Qualitätssicherungsmaßnahmen. (TZ 20)

Der Fonds überprüfte die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Mindestfallzahlen und Erfolgsraten durch die Vertragskrankenanstalten vor Ort. In einem aktuellen Fall stellte der Fonds die Vertragskündigung per Ende 2014 in Aussicht, sollten die in Folge einer im Jänner 2014 durchgeführten Einschau vereinbarten Maßnahmen nicht zu einer deutlichen Ergebnisverbesserung führen. Im Jahr 2013 wurden in dieser Krankenanstalt lediglich 19 IVF-Versuche bei einer Schwangerschaftsrate von 11,76 % je Follikelpunktion – bei einem Durchschnittswert aller Vertragskrankenanstalten von 31,7 % – durchgeführt. (TZ 21)

Das im IVF-Fonds-Gesetz vorgesehene Konzept zur umfassenden Qualitätssicherung auf dem Gebiet der IVF fehlte 14 Jahre nach der Einrichtung des Fonds noch immer. Der Fonds konnte die verbindliche Beachtung eines Qualitätsstandards nur für jene IVF-Behandlungen festlegen bzw. vereinbaren, die in Vertragskrankenanstalten unter seiner Kostentragung durchgeführt wurden. Die Qualitätssicherung war auch im nicht fondsfinanzierten Bereich von Bedeutung; der Fonds sollte diesbezüglich eine Vorreiterrolle einnehmen. (TZ 22)

Kurzfassung

Gebarung

Die Mittel des Fonds wurden zu 50 % durch den Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (FLAF) und zu 50 % durch die Krankenversicherungsträger im Wege des Hauptverbands, die Krankenfürsorgeeinrichtungen und private Versicherungsunternehmen aufgebracht. (TZ 23)

Die IVF-Behandlungen in den Vertragskrankenanstalten machten im Jahr 2013 rd. 99,2 % der Aufwendungen des Fonds aus. (TZ 24)

Der Fonds hatte entgegen den gesetzlichen Vorgaben seit seinem Bestehen keine Voranschläge erstellt. (TZ 26)

Die in den Jahresabschlüssen des Fonds dargestellten Aufwendungen stimmten mit den Daten aus dem IVF-Register nicht überein. Der Fonds hatte die Abweichung von rd. 8,6 % im Jahr 2010 nicht zum Anlass genommen, die Ursachen für die Differenzen aufzuklären. Die Entgelte für die von der GÖG und der BHAG bezogenen Verwaltungsleistungen wurden in den Jahresabschlüssen nicht transparent ausgewiesen. (TZ 27)

Der Fonds hatte entgegen den gesetzlichen Vorgaben keine Geschäftsberichte erstellt. Ebenso wenig hatte er die in seiner Geschäftsordnung vorgesehenen Ausgabenstatistiken in Angriff genommen. (TZ 28, 29)

Internes Kontrollsystem

Der finanzielle Geschäftsbereich des Fonds führte die Verrechnung der von den Vertragskrankenanstalten erbrachten Leistungen unter Wahrung des Prinzips der Funktionstrennung durch. Die Verwendung des IVF-Registers mit den darin enthaltenen Prüfroutinen stellte sicher, dass nur vollständig dokumentierte Behandlungsfälle zur Abrechnung gelangten. (TZ 30)

Die GÖG kam ihrem gesetzlichen Auftrag zur nachvollziehbaren Dokumentation der Zugriffsberechtigungen auf das IVF-Register nach, konnte jedoch die Aktualität des Berechtigtenkreises nicht immer sicherstellen. (TZ 31)

Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation

Kenndaten zum Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation						
Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz, mit dem ein Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation eingerichtet wird – IVF-Fonds-Gesetz (BGBl. I Nr. 180/1999 i.d.g.F.) Bundesgesetz, mit dem Regelungen über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung getroffen werden – Fortpflanzungsmedizingesetz (FMedG) (BGBl. Nr. 275/1992 i.d.g.F.)					
Zweck	Finanzielle Unterstützung von Paaren, die zur Erfüllung ihres Kinderwunsches auf Maßnahmen der In-vitro-Fertilisation angewiesen sind					
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	in 1.000 EUR					in %
Fondsgebarung						
Leistungs- aufwendungen ¹	12.749	12.990	13.175	13.514	13.704	7,49
	Anzahl					
IVF-Vertrags- krankenanstalten²	26	26	27	27	27	3,85
<i>davon</i>						
<i>öffentlich</i>	10	10	10	10	10	0,00
<i>privat</i>	16	16	17	17	17	6,25
Behandlungsfälle (IVF-Versuche)	6.599	6.781	7.042	7.196	7.478	13,32

¹ Behandlungs- und Arzneimittelkosten

² jeweils zum Stichtag 1. Jänner

Quellen: Jahresberichte des IVF-Registers, BMG

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von April bis Mai 2014 die Gebarung des beim BMG eingerichteten Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation (in der Folge kurz: Fonds).

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

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Organisation, der Aufgabenerfüllung, der Gebarung und des Internen Kontrollsystems des Fonds sowie der von ihm gesetzten Qualitätssicherungsmaßnahmen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2009 bis 2013.

Zu dem im Dezember 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMG im Dezember 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2015.

Allgemeines/Rechtliche Grundlagen

- 2 Unfruchtbarkeit ist laut Studien ein insbesondere in den Industrieländern zunehmendes Problem.¹ In Österreich werden Paare, die zur Erfüllung ihres Kinderwunsches auf Maßnahmen der medizinisch unterstützten Fortpflanzung² angewiesen sind, seit dem Jahr 2000 finanziell unterstützt.

Während das Fortpflanzungsmedizingesetz³ (FMedG) die Zulässigkeit der medizinisch unterstützten Fortpflanzung sowie die Befugnis zu deren Durchführung regelte⁴, legte das In-vitro-Fertilisationsfondsgesetz⁵ (IVF-Fonds-Gesetz) fest, unter welchen Voraussetzungen sich die

¹ Die zunehmende Prävalenz der Unfruchtbarkeit ist neben gesundheitlichen Aspekten (Übergewicht, Rauchen, sexuell übertragbare Infektionskrankheiten) auch auf die Verschiebung der Familienplanung in spätere Lebensabschnitte zurückzuführen. Vgl. Strowitzki, T.: Gute klinische Behandlung („Good Clinical Treatment“) bei Maßnahmen der assistierten Reproduktion (ART). Übersetzung eines Positionspapiers der ESHRE (European Society of Human Reproduction and Embryology); Gynäkologische Endokrinologie 1/2009, S. 39 bis 44

² Unter medizinisch unterstützter Fortpflanzung wird die Herbeiführung einer Schwangerschaft auf andere Weise als durch Geschlechtsverkehr verstanden. Methoden der medizinisch unterstützten Fortpflanzung sind insbesondere das Einbringen von Samen in die Geschlechtsorgane einer Frau (Insemination) sowie die Vereinigung von Eizellen mit Samenzellen außerhalb des Körpers einer Frau und das anschließende Einbringen der befruchteten Eizellen (Embryo) in die Gebärmutter oder den Eileiter der Frau (In-vitro-Fertilisation (IVF)).

³ Bundesgesetz, mit dem Regelungen über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung getroffen werden; BGBl. Nr. 275/1992 i.d.g.F.

⁴ Die medizinisch unterstützte Fortpflanzung war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nur in einer Ehe oder Lebensgemeinschaft von Personen verschiedenen Geschlechts zulässig und durfte nur in einer dafür zugelassenen Krankenanstalt durchgeführt werden. Die erste Bestimmung wurde allerdings vom VfGH wegen Gleichheitswidrigkeit aufgehoben. Mit dem im Jänner 2015 vom Nationalrat beschlossenen Fortpflanzungsmedizinrechts-Änderungsgesetz 2015 stehen die Möglichkeiten medizinisch unterstützter Fortpflanzung – dem Erkenntnis des VfGH folgend – auch miteinander in eingetragener Partnerschaft oder Lebensgemeinschaft lebenden Frauen offen.

⁵ Bundesgesetz, mit dem ein Fonds zur Finanzierung der IVF eingerichtet wird; BGBl. Nr. 180/1999 i.d.g.F.

öffentliche Hand an den Kosten der In-vitro-Fertilisation⁶ (IVF) beteiligte.

Der Fonds trug bei Vorliegen der gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen 70 % der Kosten für Maßnahmen der IVF, sofern diese in Vertragskrankenanstalten des Fonds⁷ durchgeführt wurde. Der verbleibende Kostenanteil im Ausmaß von 30 % war vom Patientenpaar zu tragen. Die Mittel des Fonds wurden im Wesentlichen je zur Hälfte vom Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (FLAF) und von den Krankenversicherungsträgern aufgebracht (siehe dazu TZ 23).

Organisation

Fondsvorsitz

- 3.1 Der Fonds hatte Rechtspersönlichkeit und war gemäß § 2 Abs. 1 IVF-Fonds-Gesetz beim BMG eingerichtet. Er wurde vom Bundesminister für Gesundheit im Einvernehmen mit der Bundesministerin für Familie und Jugend vertreten. Laut Geschäftsordnung hatte die Bundesministerin für Gesundheit oder ein von dieser zu bestimmender Bediensteter des BMG den Vorsitz zu führen. Im Jahr 2008 wurde der Leiter der Sektion I des BMG zum Fondsvorsitzenden bestellt, die gemäß Geschäftsordnung ebenfalls vorgesehene Bestellung eines Stellvertreters durch den Fondsvorsitzenden war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH noch nicht erfolgt.
- 3.2 Der RH bemängelte, dass für den Fondsvorsitzenden entgegen der Vorgabe in der Geschäftsordnung des Fonds bis dato kein Stellvertreter bestellt worden war und empfahl dem Fonds, dies ehestens nachzuholen.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMG sei die Leiterin der für die rechtlichen Fragen des Fonds einschließlich des Büros des Fonds zuständigen Abteilung im November 2014 als stellvertretende Fondsvorsitzende bestellt worden.*

⁶ Methode der medizinisch unterstützten Fortpflanzung, bei der die Vereinigung von Eizellen und Samenzellen außerhalb des Körpers der Frau („im Glas“) erfolgt. Dabei wird insbesondere zwischen „klassischer“ IVF (spontane Befruchtung) und intrazytoplasmatischer Spermieninjektion (ICSI; Injektion eines einzelnen Spermiums in die vorbereitete Eizelle) unterschieden.

⁷ Die Vertragskrankenanstalten des Fonds werden auch als (IVF-)Zentren (z.B. in der Geschäftsordnung des Fonds oder in den Verträgen) bezeichnet.

Organisation

Geschäftsbereiche

4.1 (1) Der Fonds umfasste vier Geschäftsbereiche, nämlich den gesundheitsrechtlichen, den medizinisch-fachlichen, den finanziellen und den familienpolitischen Bereich.

Der gesundheitsrechtliche Bereich war insbesondere für die Beurteilung und Beantwortung aller Rechtsfragen, für die Abwicklung von Vertragsabschlüssen in Kooperation mit dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (**Hauptverband**) sowie für die Führung des Büros des Fonds einschließlich der Koordination der Geschäftsbereiche, der Unterstützung des Fondsvorsitzenden sowie der Organisation der Fondssitzungen zuständig.

Aufgabe des medizinisch-fachlichen Bereichs war die Beurteilung aller medizinischen Fragen, beispielsweise bei der Prüfung des Anspruchs gegenüber dem Fonds oder im Rahmen der Überprüfung der Vertragskrankenanstalten vor Ort.

Der finanzielle Bereich umfasste vor allem die Leistungsverrechnung mit den Vertragskrankenanstalten, die Verwaltung des Fondsbudgets sowie die Schaffung einer langfristigen Statistik zur Evaluierung der Kostenbelastung des Fonds.

Der familienpolitische Bereich war für alle familienpolitischen Angelegenheiten und für Fragen des FLAF zuständig.

(2) Die organisatorische Zuordnung der Geschäftsbereiche und die eingesetzten Personalressourcen sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 1: Organisatorische Zuordnung und Ressourceneinsatz der Geschäftsbereiche		
Geschäftsbereich	Organisatorische Zuordnung	Ressourceneinsatz in VBÄ ¹
gesundheitsrechtlich	BMG Abt. II/A/2 (Allgemeine Gesundheitsrechtsangelegenheiten und Gesundheitsberufe)	0,25
medizinisch-fachlich	BMG Abt. III/8 (Kinder-, Jugend- und Gendergesundheit, Ernährung)	0,40
finanziell	BMG Abt. I/3 (Förderwesen, Gebarung IVF-Fonds)	2,50
familienpolitisch	BMFJ Abt. 6 ² (Familienrechtspolitik und Kinderrechte)	gering

¹ VBÄ = Vollbeschäftigungsäquivalent

² Bis Anfang 2014 war die Abteilung 1 (Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen) für Angelegenheiten des IVF-Fonds zuständig.

Quellen: Geschäftsordnung des Fonds, Geschäftseinteilung des BMG und des BMFJ, Schätzungen des BMG und des BMFJ

Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation

(3) Die Geschäftsstücke des Fonds wurden vom jeweils zuständigen Geschäftsbereich bearbeitet und die Erledigungen allen operativ tätigen Bereichen zur Kenntnis gebracht bzw. diese bei bereichsübergreifenden Erledigungen mitbefasst. Fondssitzungen wurden regelmäßig und nach Maßgabe aktueller Erfordernisse abgehalten und dokumentiert.

(4) Die Aufgaben des familienpolitischen Geschäftsbereichs wurden von der für Angelegenheiten der IVF zuständigen Fachabteilung des BMFJ wahrgenommen. Diese war nach eigenen Angaben nicht in das operative Geschäft eingebunden und vertrat die familienpolitischen Interessen im Zuge der regelmäßigen Teilnahme an den Fondssitzungen. Die dafür eingesetzten Personalressourcen waren laut BMFJ gering.⁸

4.2 Der RH stellte fest, dass die Einrichtung der vier Geschäftsbereiche den Vorgaben der Geschäftsordnung des Fonds entsprach.

Hauptverband

5 Der Hauptverband schloss gemäß IVF-Fonds-Gesetz für den Fonds die Verträge mit den Trägern der Krankenanstalten, die IVF durchführten.⁹ Für diese Aufgabe – insbesondere administrative Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Vertragsunterfertigung – sowie für die Berechnung des Schlüssels für die Verteilung der von ihm aufzubringenden Fondsmittel auf die einzelnen Krankenversicherungsträger setzte der Hauptverband nach eigenen Angaben Personalressourcen in geringem Ausmaß ein. Der Hauptverband war regelmäßig in den Fondssitzungen vertreten.¹⁰

Gesundheit Österreich GmbH

6.1 Gemäß § 7 IVF-Fonds-Gesetz führte die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) im Auftrag des Fonds das IVF-Register. Die Leistungen wurden seit 1. Jänner 2012 aufgrund einer Leistungsanweisung des Fonds an die GÖG erbracht und vom Fonds abgegolten. Vor dem Inkrafttreten der Leistungsanweisung hatte die GÖG die Führung des IVF-Registers im Rahmen des mit dem BMG vereinbarten Arbeitsprogramms besorgt. In dieser Zeit waren ihre Leistungen durch die Basiszuwendung des BMG abgegolten und dem Fonds nicht gesondert verrechnet worden.

⁸ Anlässlich der Verhandlungen zu der im März 2012 in Kraft getretenen neuen Regelung der Leistungsverrechnung (pauschalierte Abrechnung) fiel nach Angaben des BMFJ in der Budget- und in der Fachabteilung ein Arbeitsaufwand von insgesamt rd. fünf Arbeitstagen an. Danach beschränkte sich die Tätigkeit des BMFJ im Wesentlichen auf die Teilnahme an den Fondssitzungen.

⁹ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren dies insgesamt 27 Vertragskrankenanstalten.

¹⁰ Der Hauptverband war an den Vertragsverhandlungen, insbesondere nach dem Inkrafttreten des IVF-Fonds-Gesetzes, beteiligt und nahm zuletzt eine beratende Rolle ein.

Organisation

Die Leistungen der GÖG umfassten die medizinische Dokumentation, die Wartung des Datenmaterials, die Benutzer- und Systemverwaltung und den Support sowie die Erstellung jährlicher Datenauswertungen, die als Grundlage für Qualitätssicherungsmaßnahmen dienten. Die GÖG erstellte auf Anforderung des Fonds auch ad hoc-Auswertungen und entwickelte das elektronische Abrechnungssystem in Kooperation mit dem Fonds kontinuierlich weiter. Die GÖG legte dem Fonds die vereinbarten Aufwandsschätzungen und Schlussabrechnungen termingerecht und vollständig vor.¹¹

Die folgende Tabelle stellt den bei der GÖG für die Führung des IVF-Registers angefallenen Aufwand in den Jahren 2009 bis 2013 dar:

Tabelle 2: Zeitaufwand und Entgelte der GÖG für die Führung des IVF-Registers						
Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2009 bis 2013
	Anzahl					
Stunden	739,00	712,32	681,88	722,50	707,52	3.563,22
	in EUR					
Stundensatz	76,08	77,95	82,80	83,50	85,50	–
Personalaufwand	56.223,12	55.525,34	56.459,66	60.328,75	60.492,96	289.029,84
Sachaufwand	87.228,00	10.424,00	29.548,20	78.981,96	33.120,00	239.302,16
Gesamt	143.451,12	65.949,34	86.007,86	139.310,71	93.612,96	528.332,00

Quelle: GÖG

Insgesamt fielen im überprüften Zeitraum Personalaufwendungen von rd. 289.000 EUR (durchschnittlich rd. 58.000 EUR pro Jahr) und Sachaufwendungen von rd. 239.000 EUR (durchschnittlich rd. 48.000 EUR pro Jahr) an. Im Jahr 2009 wurden wesentliche Komponenten der für die Registerführung eingesetzten Software neu programmiert¹², im Jahr 2012 erfolgte im Zuge der Umstellung des Serverbetriebs vom Standort GÖG zum Standort BMG sowie der Umstellung der Leistungsverrechnung auf Pauschaltarife eine neuerliche Softwareanpassung.

- 6.2** Der RH hielt fest, dass der für die Führung des IVF-Registers bei der GÖG anfallende Aufwand von jährlich durchschnittlich 106.000 EUR seit dem Jahr 2012 vom Fonds getragen wurde. Er erachtete dies im Interesse der Kostenwahrheit als angemessen. Die Abrechnungen der GÖG waren nachvollziehbar.

¹¹ Die GÖG hatte dem Fonds bis 30. November jeden Jahres eine Aufwandsschätzung für das jeweils folgende Kalenderjahr sowie bis zum 31. Jänner des jeweiligen Folgejahres eine Schlussabrechnung samt Originalbelegen zu übermitteln.

¹² Erfüllung der Anforderungen an Datensicherheit und Datenschutz; Verwendung neuer Technologien; Bereinigung gewachsener Strukturen; Prozessoptimierung

Buchhaltungsagentur **7.1** (1) Die Buchhaltungsagentur (BHAG) führte aufgrund einer Vereinbarung gemäß § 2 Abs. 3 Buchhaltungsagenturgesetz¹³ seit dem 1. Jänner 2005 die Buchhaltung für den Fonds. Vereinbarungspartner der BHAG war bis 2011 das BMG und seit 1. Jänner 2012 der Fonds, der ab diesem Zeitpunkt die Kosten trug.

Der Fonds übermittelte der BHAG die zu buchenden Belege einschließlich der durch die Leiterin der Abt. I/3 des BMG unterfertigten Zahlungsaufträge. Zu den Aufgaben der BHAG zählten das Vorerfassen und die Buchung der Verrechnungsdaten, die Abwicklung des Zahlungsverkehrs, die ordnungsgemäße Ablage der Belege, die Überwachung der Einhaltung der Kontostände sowie die Erstellung der Jahresabschlussrechnungen. Die rechnerische Prüfung der Belege im Rahmen des Zahlungsvollzugs war ausdrücklich vom vereinbarten Leistungsumfang ausgenommen, weil diese vom Fonds selbst vorgenommen wurde (siehe TZ 30).

(2) Die BHAG verrechnete ihre Leistungen auf Basis des von ihr dokumentierten, für die Leistungserbringung notwendigen Zeitaufwands. Die vom Fonds für die Leistungen der BHAG entrichteten Entgelte sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 3: Zeitaufwand und Entgelte der BHAG für die Fondsbuchhaltung								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007 bis 2013
	Anzahl							
Stunden	170,25	148,00	235,00	148,50	170,69	145,66	164,12	1.182,22
	in EUR							
Stundensatz	55,48	58,73	55,20	55,20	56,47 ¹	65,17	66,43 ¹	
Leistungs-entgelt	9.445,47	8.692,04	12.972,00	8.197,20	9.638,94	9.492,66	10.902,33	69.340,64

¹ aufgrund unterjähriger Änderungen Angabe des durchschnittlichen Stundensatzes

Quelle: BMG

Anlässlich der im Jahr 2009 im Vergleich zu den Vorjahren auffallend höheren Zahl der verrechneten Stunden diskutierte der Fonds mit der BHAG das erforderliche Ausmaß ihrer Prüftätigkeit und lud die Sachbearbeiter der BHAG ein, sich vor Ort Kenntnis über den Verrechnungsprozess zu verschaffen. Das BMG akzeptierte die Abrechnung für das Jahr 2009, weil auch die Zahl der von der BHAG durchgeführten Transaktionen in diesem Jahr mit 1.118 signifikant höher war als in den Vorjahren (2007: 784; 2008: 736). In den Folgejahren

¹³ BGBl. I Nr. 37/2004 i.d.g.F.

Organisation

konnte die Bearbeitungsdauer reduziert werden und der Ressourceneinsatz orientierte sich wieder am Niveau der Vorjahre.

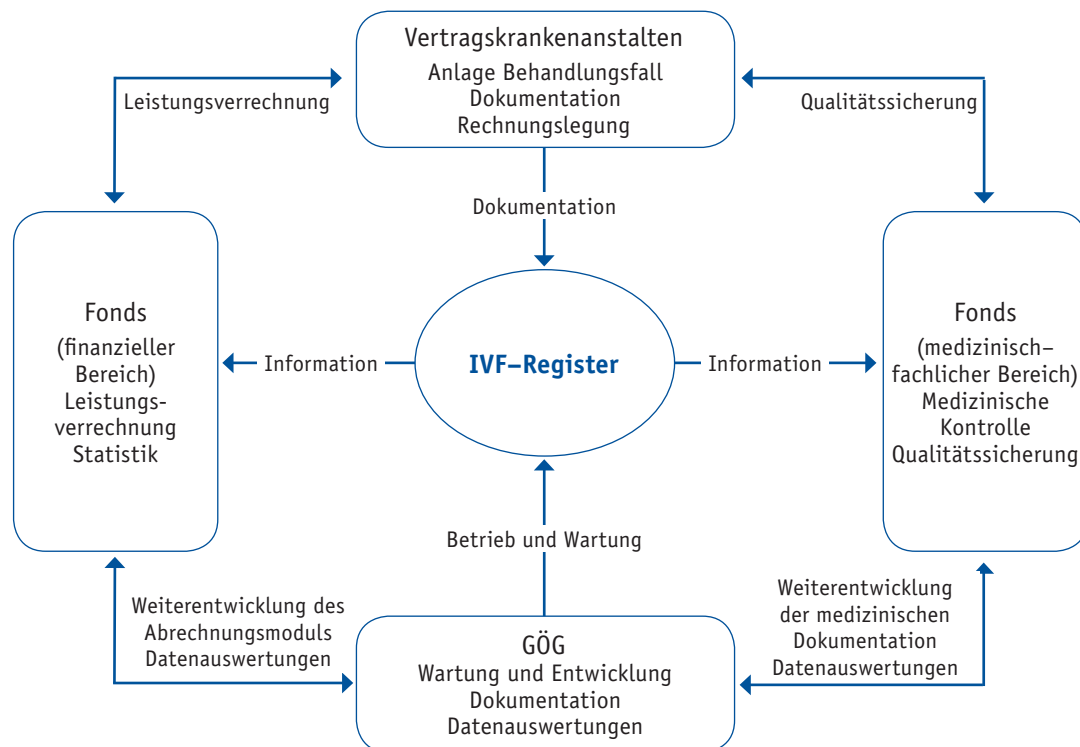
7.2 (1) Der RH erachtete die Beauftragung der BHAG mit der Durchführung der Buchhaltung des Fonds als zweckmäßig. Er hielt fest, dass die rechnerische Prüfung der Belege im Rahmen des Zahlungsvollzugs nicht zu den vereinbarten Pflichten der BHAG gehörte. Für den RH war diese Vereinbarung nachvollziehbar, weil der Fonds die rechnerische Richtigkeit selbst prüfte.

(2) Der RH vermerkte positiv, dass der Fonds die Abrechnungen der von der BHAG erbrachten Leistungen überprüfte und den auffallend höheren Ressourceneinsatz im Jahr 2009 zum Anlass nahm, auf eine vereinbarungskonforme Leistungserbringung hinzuwirken.

IVF-Register

8 Das IVF-Register als zentrale Datenbank war das wesentliche Instrument der Fondsverwaltung, wie die folgende Abbildung veranschaulicht:

Abbildung 1: IVF-Register



Quelle: RH

Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation

Die Vertragskrankenanstalten dokumentierten die Behandlungsfälle im IVF-Register und rechneten ihre Leistungen über das Register mit dem Fonds ab. Der finanzielle und der medizinisch-fachliche Geschäftsbereich des Fonds nutzten die Registerdaten zum Zweck der Leistungsverrechnung und für die Planung und Durchführung von Qualitätssicherungsmaßnahmen. Die GÖG war wie erwähnt für den Betrieb des IVF-Registers verantwortlich und erstellte jährliche und anlassbezogene Datenauswertungen für den Fonds.

Aufgabenwahrnehmung

Verträge mit
Krankenanstalten

- 9 Die vom Hauptverband für den Fonds abgeschlossenen Verträge begründeten die Berechtigung der Krankenanstalten zur Durchführung der IVF unter Kostentragung des Fonds. Sie bedurften zu ihrer Rechtsgültigkeit der Zustimmung des Fonds.

Die mit dem Abschluss von Verträgen verbundenen Aufgaben nahm hauptsächlich der gesundheitsrechtliche Geschäftsbereich des Fonds – mit Unterstützung durch die anderen Geschäftsbereiche – wahr. Sie umfassten u.a. die Korrespondenz mit Krankenanstaltenträgern im Vorfeld der Antragstellung auf Vertragsabschluss sowie die Überprüfung der gesetzlichen Erfordernisse.¹⁴ Vertragsabschlüsse wurden gemeinsam mit den Financiers (insbesondere dem FLAF und dem Hauptverband) in den Fondssitzungen beschlossen und der Hauptverband mit der Durchführung beauftragt.

- 10.1 Die aktuellen Verträge waren im März 2012 in Kraft getreten. Der Vertragstext deckte die gesetzlichen Mindestinhalte ab (Leistungsumfang und Honorierung; Dokumentation; Rechte und Pflichten der Vertragspartner; Maßnahmen der Qualitätssicherung; Modalitäten der Rechnungslegung; Modalitäten der Kündigung) und wiederholte über weite Strecken die Bestimmungen des IVF-Gesetzes im Wortlaut; dies machte bei Gesetzesänderungen eine Neufassung der Verträge erforderlich. In den Anlagen zu den Verträgen waren vor allem das Leistungsprofil und die Tarife festgelegt.¹⁵ Die Verträge hatten gemäß IVF-Fondsgesetz bundesweit einheitlich zu sein.

¹⁴ Gemäß § 5 Abs. 3 IVF-Fondsgesetz setzte der Abschluss eines Vertrags mit dem Fonds u.a. voraus, dass der Träger der Krankenanstalt eine Zulassung gemäß § 5 Abs. 2 FMedG sowie eine Bewilligung gemäß § 22 Gewebesicherheitsgesetz besaß und eine Meldung als Entnahmeeinrichtung (§ 19 Gewebesicherheitsgesetz) erstattet hatte.

¹⁵ Vertragsbestandteil waren auch die Empfehlungen der Fachgesellschaften zur maximalen Anzahl zu transferierender Embryonen, medizinische Definitionen und Indikationen sowie Formblätter für die Leistungsabwicklung und die Erstattung von Meldungen.

Aufgabenwahrnehmung

Die Verträge unterschieden hinsichtlich einzelner Leistungstarife zwischen der Gruppe der öffentlichen und jener der privaten Krankenanstalten: Private Vertragskrankenanstalten erhielten bei bestimmten Leistungspositionen einen um rd. 2,5 % höheren Tarif (siehe die folgende Tabelle). Laut Fonds und Hauptverband wurde dadurch dem Umstand Rechnung getragen, dass die Infrastruktur der öffentlichen Vertragskrankenanstalten durch die öffentliche Hand mitfinanziert wurde.

Tabelle 4: Tarife für IVF-Vertragskrankenanstalten			
	öffentlich	privat	Differenz
	in EUR		in %
IVF-Behandlungszyklus (Alter < 35)	2.522,19	2.587,89	2,60
IVF-Behandlungszyklus (Alter 35 bis 40)	2.691,83	2.761,87	2,60
ICSI-Behandlungszyklus (Alter < 35)	2.799,51	2.865,20	2,35
ICSI-Behandlungszyklus (Alter 35 bis 40)	2.969,14	3.039,18	2,36
Verwendung kryokonservierter Embryonen	676,57	679,52	0,44
Samengewinnung mittels MESA, TESE	561,13	561,13	0,00
Vollnarkose (medizinisch notwendig)	149,64	149,64	0,00
Versuchsabbruch vor Follikelpunktion (Alter < 35)	1.230,95	1.262,17	2,54
Versuchsabbruch vor Follikelpunktion (Alter 35 bis 40)	1.400,58	1.436,15	2,54
Versuchsabbruch nach Follikelpunktion IVF (Alter < 35)	2.012,34	2.064,15	2,57
Versuchsabbruch nach Follikelpunktion IVF (Alter 35 bis 40)	2.181,97	2.238,13	2,57
Versuchsabbruch nach Follikelpunktion ICSI (Alter < 35)	2.195,59	2.248,43	2,41
Versuchsabbruch nach Follikelpunktion ICSI (Alter 35 bis 40)	2.365,22	2.422,41	2,42
Abbruch eines Kryoversuchs	329,57	337,68	2,46
Schwangerschaftszuschlag	74,81	74,81	0,00

Quelle: Anlage 2 der Verträge

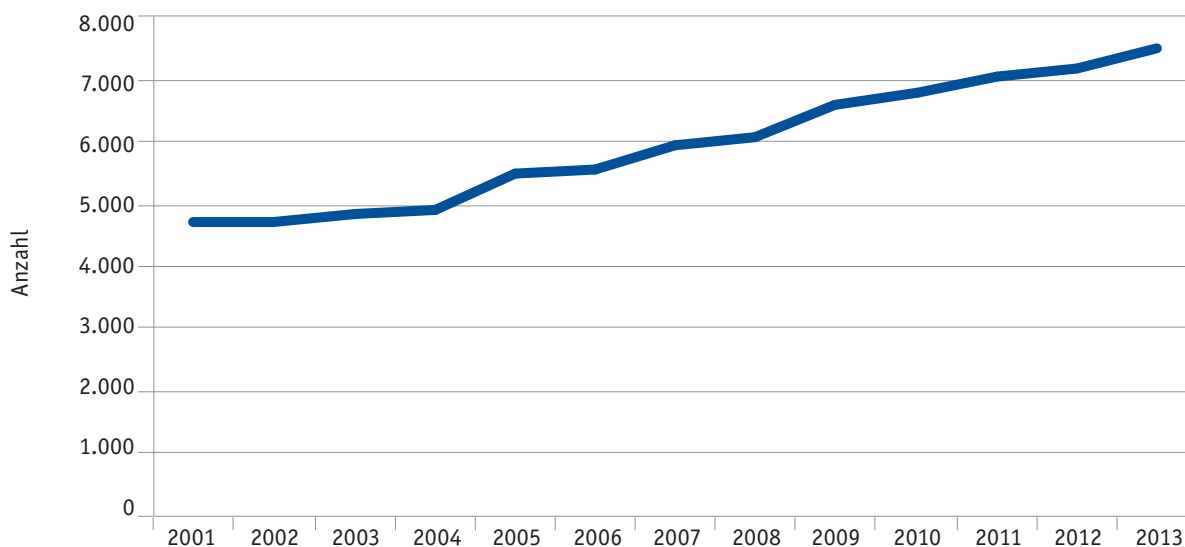
10.2 Der RH hielt fest, dass die Verträge den gesetzlichen Vorgaben entsprechen und die Beziehungen zwischen dem Fonds und den Leistungserbringern in zweckmäßiger Weise regelten. Die Begründung für die unterschiedlichen Tarife für öffentliche und private Vertragskrankenanstalten war für den RH nicht nachvollziehbar. Diese Differenzierung berührte die bundesweite Einheitlichkeit der ansonsten wortgleichen Verträge jedoch nicht.

Der RH hielt allerdings die Wiederholung des Gesetzestextes in den Verträgen für unzweckmäßig, weil sie bei Gesetzesänderungen eine Neufassung der Verträge erforderlich machte. Er empfahl dem Fonds, die Verträge im Sinne einer textlichen Bereinigung zu überarbeiten und auf Gesetze in der jeweils geltenden Fassung zu verweisen.

10.3 Das BMG sagte dies zu.

Versorgungssicherheit **11.1** (1) Die Anzahl der Vertragskrankenanstalten war seit dem Inkrafttreten des IVF-Fonds-Gesetzes (21 Vertragskrankenanstalten im Jahr 2000) bis zum Jahr 2007 auf 26 gestiegen. Seit dem Jahr 2010, in dem der letzte Neuvertrag abgeschlossen wurde, hatten 27 Krankenanstalten einen Vertrag mit dem Fonds (zehn öffentliche und 17 private Krankenanstalten). Die Anzahl der fondsgestützten Behandlungsfälle (sogenannte IVF-Versuche) stieg in den Jahren seit Inkrafttreten des IVF-Fonds-Gesetzes kontinuierlich an, wie die folgende Abbildung veranschaulicht:

Abbildung 2: Fondsgestützte Behandlungsfälle (IVF-Versuche) 2001 bis 2013



Quelle: GÖG-Jahresberichte

Die Anzahl der in Vertragskrankenanstalten durchgeführten fondsgestützten IVF-Versuche stieg von 4.726 im Jahr 2001 auf 7.478 im Jahr 2013.

Aufgabenwahrnehmung

Im Durchschnitt wurden im Jahr 2013 rd. 277 IVF-Versuche je Vertragskrankenanstalt durchgeführt, tatsächlich reichte die Bandbreite von 19 bis 1.158 Behandlungsfälle. Die als verbindliches vertragliches Qualitätskriterium vereinbarte jährliche Mindestfallzahl betrug 50. In der Vertragskrankenanstalt mit nur 19 durchgeführten IVF-Versuchen im Jahr 2013 führte der IVF-Fonds im Jänner 2014 eine Einschau vor Ort durch (siehe dazu TZ 21).

(2) Beim Abschluss der Verträge war gemäß § 5 Abs. 3 IVF-Fonds-Gesetz auf eine ausreichende Versorgung Bedacht zu nehmen.¹⁶

Der Fonds führte anlässlich des Abschlusses zusätzlicher Verträge keine gesonderte Prüfung der im Sinne des gesetzlichen Versorgungsauftrags vorzuhaltenden Behandlungskapazitäten durch. Von der im Rahmen des Bewilligungsverfahrens gemäß den Krankenanstaltengesetzen vorgesehenen Prüfung des Bedarfs waren IVF-Vertragskrankenanstalten in Form selbstständiger Ambulatorien ausgenommen.¹⁷

Die von der GÖG jährlich durchgeführten Patientenstromanalysen zeigten, dass der Wohnort der IVF-Patienten nur eingeschränkt Rückschlüsse auf den Behandlungsort zuließ (siehe die folgende Tabelle). Hinweise auf Versorgungslücken bestanden nicht.

¹⁶ Diese Regelung wurde im Jänner 2015 vom Nationalrat mit dem Fortpflanzungsmedizinrechts-Änderungsgesetz 2015 aufgehoben.

¹⁷ Gemäß § 3a Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz (Grundsatzgesetz) sowie gemäß den Landes-Krankenanstaltengesetzen bedurften selbstständige Ambulatorien sowohl zu ihrer Errichtung als auch zu ihrem Betrieb einer Bewilligung der Landesregierung. Die Bewilligung durfte nur erteilt werden, wenn – im Hinblick auf das bestehende Versorgungsangebot – eine wesentliche Verbesserung des Versorgungsangebots im Einzugsbereich erreicht werden konnte. Wenn das Leistungsangebot des Ambulatoriums – wie im Falle der privaten IVF-Vertragskrankenanstalten – ausschließlich sozialversicherungsrechtlich nicht erstattungsfähige Leistungen enthielt, hatte die Landesregierung von dieser Prüfung abzusehen.

Tabelle 5: Patientenstromanalyse 2013

	IVF-Patientinnen nach Wohnort	IVF-Behandlung im eigenen Bundesland	IVF-Behandlung im eigenen Bundesland
	Anzahl		in %
Burgenland	231	93	40,26
Kärnten	430	412	95,81
Niederösterreich	1.364	278	20,38
Oberösterreich	1.217	1.122	92,19
Salzburg	456	423	92,76
Steiermark	1.007	714	70,90
Tirol	784	737	94,01
Vorarlberg	364	358	98,35
Wien	1.569	1.530	97,51

Quelle: Jahresbericht der GÖG

11.2 (1) Der RH stellte fest, dass die Zahl der fondsgestützten Behandlungsfälle seit der Einrichtung des Fonds eine kontinuierliche und annähernd lineare Steigerung aufwies.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Fonds über keine objektiven Kriterien zur Bemessung der optimal vorzuhaltenden Behandlungskapazitäten in den Vertragskrankenanstalten und damit auch über keine Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich des Abschlusses zusätzlicher Verträge verfügte. Er hielt in diesem Zusammenhang fest, dass die Beurteilung des Bedarfs an IVF-Vertragskrankenanstalten durch den Fonds auf methodische Schwierigkeiten stieß, u.a. weil der Wohnort der Patienten nur eingeschränkt auf den Behandlungsort schließen ließ.

Der RH hielt weiters fest, dass keine Hinweise auf Versorgungslücken bestanden und dass eine Mindestfallzahl pro Vertragskrankenanstalt zur Wahrung der Behandlungsqualität von Bedeutung war (siehe auch TZ 21). Er vertrat auch die Ansicht, dass der gesetzliche Auftrag, auf eine ausreichende Versorgung Bedacht zu nehmen, auch auf die Vermeidung einer Überversorgung abzielte. Für den RH war es daher unerlässlich, die Frage des Abschlusses zusätzlicher Verträge einer möglichst objektiven Bewertung zu unterziehen. Er empfahl dem Fonds, gemeinsam mit der GÖG Kriterien zur Bemessung der in den Vertragskrankenanstalten optimal vorzuhaltenden Behandlungskapazitäten und damit zur Beurteilung des Bedarfs zu erarbeiten.

Aufgabenwahrnehmung

11.3 *Laut Stellungnahme des BMG bestehe im IVF-Bereich keine angebotsinduzierte Nachfrage, vielmehr sei aufgrund der sinkenden Fertilität, des Alters der Kinderwunschaare und des gesetzlichen Leistungsanspruchs bei Erfüllung der Voraussetzungen auch weiterhin von jährlich konstant ansteigenden Fallzahlen auszugehen. Überdies solle die Entscheidung über die Größe und die Behandlungskapazitäten der einzelnen IVF-Zentren weiterhin den einzelnen Krankenanstalten überlassen bleiben. Das BMG hielt fest, dass eine mit anderen Bereichen des Gesundheitswesens vergleichbare Bedarfsregelung in diesem, auf eine spezielle Behandlungsmaßnahme für einen begrenzten Personenkreis ausgerichteten Bereich nicht erforderlich sei.*

11.4 Der RH stellte klar, dass sich seine Empfehlung nicht auf einzelne IVF-Zentren, sondern auf die Behandlungskapazitäten aller Vertragskrankenanstalten und deren räumliche Verteilung bezog. Nach Ansicht des RH sollte der Fonds in der Lage sein, die Frage des Abschlusses zusätzlicher Verträge einer objektiven Bewertung zu unterziehen. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung an den Fonds, gemeinsam mit der GÖG Kriterien zur Bemessung der insgesamt optimal vorzuhaltenden Behandlungskapazitäten und damit zur Beurteilung des Bedarfs zu erarbeiten.

Anspruchsvoraussetzungen

12 Der Anspruch auf Übernahme von 70 % der IVF-Behandlungskosten durch den Fonds bestand gemäß § 4 IVF-Fonds-Gesetz im Wesentlichen bei Unfruchtbarkeit der Frau oder des Mannes, sofern die Patienten bei Beginn des Versuchs das 40. (Frau) bzw. 50. (Mann) Lebensjahr nicht vollendet hatten.¹⁸ Überdies hatte sowohl für die Frau als auch für den Mann die Leistungszuständigkeit einer Krankenversicherung vorzuliegen.¹⁹ Der Anspruch auf Kostentragung bestand grundsätzlich für höchstens vier Versuche pro Paar.²⁰

¹⁸ Das IVF-Fonds-Gesetz konkretisiert, dass die Sterilität der Frau entweder tubaren Ursprungs, durch Endometriose oder durch polyzystisches Ovar bedingt sein muss. Darüber hinaus darf die Sterilität nicht die beabsichtigte Folge eines gewünschten Eingriffs sein.

¹⁹ Gemäß § 4 Abs. 4 Z 2 IVF-Fonds-Gesetz hatte im Krankheitsfall die Leistungszuständigkeit einer gesetzlichen Krankenversicherung, einer Krankenfürsorgeeinrichtung, einer durch Gruppenvertrag abgeschlossenen privaten Krankenversicherung oder eines sonstigen privaten Versicherungsunternehmens und dessen Einverständnis zur Übernahme der anteilmäßigen Kosten vorzuliegen.

²⁰ Gemäß § 4 Abs. 2 IVF-Fonds-Gesetz bestand ein Anspruch auf vier weitere Versuche, sofern ein Versuch erfolgreich (im Sinne der Herbeiführung einer Schwangerschaft) beendet wurde. Dies galt auch, wenn eine Schwangerschaft durch einen nicht fondsfinanzierten IVF-Versuch zustande kam.

- 13.1** Die Vertragskrankenanstalten überprüften die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen gemäß den Verträgen vor Beginn des Versuchs²¹ und schlossen mit dem Paar einen schriftlichen Behandlungsvertrag; erst danach durfte die Anmeldung des Paares sowie die Dokumentation des Behandlungsfalls im IVF-Register erfolgen. Das Register führte bei der Anmeldung eine Plausibilitätsprüfung anhand der Sozialversicherungsnummern durch und meldete gegebenenfalls das Überschreiten der Altersgrenzen oder die Ausschöpfung der dem Paar zustehenden Versuche.
- 13.2** Der RH beurteilte die Vorgehensweise der Vertragskrankenanstalten bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen als zweckmäßig und erachtete es als positiv, dass die Eingabe in das IVF-Register mit automatisierten Prüfroutinen verbunden war. Nach Ansicht des RH konnte durch diese Maßnahmen die gesetzeskonforme Inanspruchnahme der Fondsleistungen sichergestellt werden.

- Leistungsverrechnung **14.1** Die Vertragskrankenanstalten übermittelten dem Fonds im Regelfall einmal monatlich Sammelrechnungen.²² Die Bearbeitungsdauer hing davon ab, ob die Leistungszuständigkeit eines gesetzlichen oder eines privaten Versicherungsträgers vorlag.

Bei Zuständigkeit eines gesetzlichen Krankenversicherungsträgers leistete der Fonds die Zahlungen innerhalb von vier Wochen nach Rechnungslegung durch die Vertragskrankenanstalten. Die Bedeckung war durch die monatlichen Akontozahlungen des FLAF und des Hauptverbands (siehe dazu TZ 23) gegeben.

Bei Zuständigkeit eines privaten Versicherungsträgers wurde dieser um Zahlung ersucht und der korrespondierende Anteil dem FLAF vierteljährlich gesondert in Rechnung gestellt. Die Zahlung an die Vertragskrankenanstalt erfolgte erst nach Eingang der Zahlung des privaten Versicherungsträgers.²³ Diese Vorgangsweise bewirkte, dass die Vertragskrankenanstalten einen zusätzlichen Anreiz hatten, das Vorliegen aller Anspruchsvoraussetzungen – einschließlich der Kostenübernahmeerklärung privater Versicherungsträger – bereits bei Behandlungs-

²¹ z.B.: Vorlage der medizinischen Befunde (sterilitätsbezogene Anamnese), Prüfung des Vorliegens der Leistungszuständigkeit einer Krankenversicherung (mittels e-card-Lesegerät oder durch Vorlage der Versicherungspolizze sowie der Kostenübernahmeerklärung einer privaten Versicherung) etc.

²² Die Sammelrechnungen waren gemäß den Verträgen (nicht öfter als) einmal monatlich zu erstellen. Bei sehr kleinen Vertragskrankenanstalten war das Intervall der Rechnungslegung größer.

²³ Dasselbe galt auch bei der Abrechnung mit Krankenfürsorgeanstalten und Selbstzahlern.

Aufgabenwahrnehmung

beginn zu prüfen. Sie führte andererseits aber zur Überschreitung der vertraglich vereinbarten Zahlungsfrist.²⁴

14.2 Der RH erachtete das Verfahren zur Abrechnung der Leistungen der Vertragskrankenanstalten im Wege monatlicher Sammelrechnungen als zweckmäßig. Er hielt es für angemessen, dass der Fonds die Zahlungen bei Leistungszuständigkeit eines privaten Versicherungsträgers erst nach der Verbuchung der entsprechenden Zahlungseingänge durchführte, weil dadurch u.a. für eine stets ausreichende Bedeckung des Fondskontos Sorge getragen wurde. Der RH wies allerdings darauf hin, dass diese Abrechnungspraxis zur Überschreitung der vertraglich vereinbarten Zahlungsfrist führte.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMG sei die Überschreitung der vertraglich vereinbarten Zahlungsfrist mündlich mit den Vertragspartnern vereinbart.*

15.1 Bei den vereinbarten Tarifen handelte es sich seit März 2012 um Pauschaltarife; diese deckten die im Leistungsprofil angeführten Leistungen einschließlich aller im Rahmen des IVF-Versuchs erforderlichen Medizinprodukte und Arzneimittel ab.²⁵ Vor dem Inkrafttreten der aktuellen Verträge hatten die Krankenanstalten dem Fonds die anteiligen Kosten bestimmter Arzneimittel²⁶ gesondert in Rechnung gestellt. Dies hatte beim Fonds einen beträchtlichen Verrechnungsaufwand verursacht. So wurden etwa im Jahr 2011 15.683 Rezepte abgerechnet (2010: 14.374; 2009: 13.505). Überdies hatte die nachträgliche Verrechnung der sogenannten Refaktievereinbarungen²⁷ mit den Pharmaunternehmen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursacht.

²⁴ Gemäß § 9 Abs. 4 der Verträge erfolgte die Bezahlung nach Prüfung und Feststellung der Richtigkeit innerhalb von vier Wochen ab Rechnungseingang.

²⁵ Die Vertragskrankenanstalten konnten aufgrund der IVF-Fonds-Gesetz-Novelle 2010 ihre Medikamente selbst besorgen und auch ausgeben (§ 5a IVF-Fonds-Gesetz). Arzneimittel waren ab dem Inkrafttreten der neuen Verträge nur mehr in jenen Einzelfällen gesondert abzurechnen, in denen der Versuch vor März 2012 begonnen hatte und noch nicht abgeschlossen war.

²⁶ Arzneimittel und Medizinprodukte, die für die Vorbereitung und Durchführung der Stimulation, Eisprungauslösung und Lutealphase benötigt wurden.

²⁷ Der Hauptverband hatte im Auftrag des Fonds Refaktievereinbarungen (Vereinbarungen über den günstigeren Bezug von Arzneimitteln) mit Pharmaunternehmen abgeschlossen.

Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation

15.2 Der RH erachtete die Vereinbarung von Pauschaltarifen, die auch alle im Rahmen eines IVF-Versuchs erforderlichen Medizinprodukte und Arzneimittel abdeckten, als positiv. Der Wegfall der gesonderten Abrechnung der Arzneimittelrezepte führte einerseits zu einer Reduzierung des Verwaltungsaufwands des Fonds und stellte nach Ansicht des RH andererseits einen zusätzlichen Anreiz für die Vertragskrankenanstalten dar, ökonomische Grundsätze bei der Arzneimittelverordnung bzw. -verabreichung zu beachten.

Qualitätssicherung

Allgemeines

16 Die medizinisch unterstützte Fortpflanzung einschließlich der Durchführung von Stimulationsbehandlungen und der Praxis, bei einem IVF-Versuch mehrere Embryonen zu transferieren, führte weltweit zu einer Zunahme von Mehrlingsschwangerschaften. In Österreich stieg die Zwillingsrate bei den Lebendgeborenen seit dem Inkrafttreten des FMedG um rd. 70 %, während sich die Drillingsrate mehr als verdoppelte. Das erhöhte Fehl- und Frühgeburtenrisiko verursachte steigende Kosten im Gesundheitswesen.²⁸

Die Vertragskrankenanstalten waren vertraglich zur Erzielung einer Schwangerschaftsrate von 18 % verpflichtet. Der Transfer mehrerer Embryonen erhöhte die Wahrscheinlichkeit einer Schwangerschaft.

Qualitätskriterien

17.1 (1) Neben den unter TZ 9 erwähnten formalen gesetzlichen Qualitätskriterien setzte der Abschluss eines Vertrags mit dem Fonds voraus, dass die betreffende Krankenanstalt kontinuierlich Maßnahmen der Qualitätssicherung durchführte.²⁹ Dabei war insbesondere auf die Relation von erreichten Schwangerschaften pro IVF-Versuch sowie auf die Anzahl der Versuche zu achten.

Die vertraglich vereinbarten Qualitätskriterien konkretisierten u.a. die gesetzlichen Vorgaben und waren, wie die folgende Tabelle zeigt, unsystematisch in den Vertragstext integriert:

²⁸ z.B. für die intensivneonatologische Betreuung Frühgeborener oder die Behandlung von Folgeschäden

²⁹ Gemäß § 5 Abs. 3 IVF-Fonds-Gesetz hatte der Träger der Krankenanstalt „in Erfüllung der sich aus den Grundsätzen und anerkannten Methoden der medizinischen Wissenschaft und Erfahrung ergebenden Anforderungen insbesondere kontinuierlich spezifische Maßnahmen der Qualitätssicherung“ durchzuführen.

Qualitätssicherung

Tabelle 6: Qualitätsvorgaben in den Verträgen		
Vertragsbestimmung	Titel	Qualitätskriterium bzw. Inhalt
§ 2	Qualitätskriterien für das IVF-Zentrum	Formale gesetzliche Qualitätskriterien Nachweis von zumindest 50 durchgeführten Versuchen im vorangegangenen Kalenderjahr und daraus resultierend durchschnittlich zumindest 10 % Geburten im IVF-Zentrum ¹ Erfüllung der von der Österr. Gesellschaft für Reproduktionsmedizin und Endokrinologie sowie der Österr. IVF-Gesellschaft herausgegebenen Empfehlungen zur maximalen Anzahl zu transferierender Embryonen Durchführung der vertragsgegenständlichen Leistungen durch für den Bereich IVF verantwortliche Ärzte oder unter der Verantwortung und Aufsicht dieser oder gleichqualifizierter Ärzte
§ 5	Qualitätssicherung, Register	Regelung umfassender Dokumentations- und Meldepflichten der Vertragskrankenanstalten an das IVF-Register
§ 13	Sonstiges	Nachweis der Durchführung von mindestens 50 Versuchen pro Jahr unter Erreichung einer Erfolgsquote von 18 % Schwangerschaften pro Follikelpunktion

¹ Ausreichend war auch der Nachweis der persönlichen Durchführung von zumindest 50 Versuchen und daraus resultierend zumindest 10 % Geburten durch den ärztlichen Leiter der Vertragskrankenanstalt, wenn in der Einrichtung im vorangegangenen Kalenderjahr nicht zumindest 50 Versuche durchgeführt worden waren (§ 2 der Verträge).

Quelle: Verträge

(2) Die verpflichtende Einhaltung der Empfehlungen der einschlägigen Fachgesellschaften hinsichtlich der Anzahl maximal zu transferierender Embryonen wurde im Jahr 2012 – im Zuge der Neufassung der Verträge aufgrund der im Jahr 2010 erfolgten Novelle des IVF-Fonds-Gesetzes – als Vertragsvoraussetzung definiert. Damit sollten Mehrlingsschwangerschaften und -geburten und die damit einhergehenden Risiken reduziert werden.

17.2 (1) Der RH merkte kritisch an, dass die Qualitätskriterien unsystematisch in den Vertragstext integriert wurden. Er empfahl dem Fonds, bei einer Neufassung der Verträge die Pflichten der Krankenanstalten zur Qualitätssicherung und Dokumentation in den Vordergrund zu stellen.

(2) Der RH vermerkte positiv, dass der Fonds die Vertragskrankenanstalten seit dem Jahr 2012 vertraglich zur Einhaltung der Empfehlungen der einschlägigen Fachgesellschaften hinsichtlich der Anzahl maximal zu transferierender Embryonen verpflichtete, um die Qualität der fondsfinanzierten IVF-Behandlungen weiter zu erhöhen und Risiken für werdende Mütter und ungeborene Kinder zu reduzieren.

17.3 Laut Stellungnahme des BMG werde es die Qualitätskriterien für die Vertragskrankenanstalten systematischer in den Vertragstext integrieren.

Dokumentations- und Meldepflichten

18 Die Vertragskrankenanstalten waren zur Dokumentation aller IVF-Versuche im IVF-Register verpflichtet. Zu melden waren beispielsweise die persönlichen Daten, die sterilitätsbezogene Anamnese, die Behandlungsindikation, die Behandlungsschritte, die verordneten oder verabreichten Arzneimittel, der Schwangerschaftsverlauf sowie der Geburtsverlauf.

19.1 (1) Die Dokumentation eines IVF-Versuchs vom Behandlungsbeginn bis zum Behandlungsende³⁰ war Voraussetzung für die Abrechnung der erbrachten Leistungen mit dem Fonds und wurde dementsprechend von den Krankenanstalten vollständig durchgeführt. Die Dokumentation der Daten über den Verlauf und das Ende der Schwangerschaft, die ebenfalls eine wichtige Grundlage für die Qualitätssicherung waren, wurde hingegen nur zum Teil geleistet; die Geburtsmeldequote des Jahres 2009 betrug 69 %. Mit Inkrafttreten der IVF-Fonds-Gesetz-Novelle 2010 wurden die Patienten verpflichtet, der behandelnden Vertragskrankenanstalt eine allfällige Geburt oder Fehlgeburt binnen drei Monaten zu melden.³¹

Der Fonds ergriff unmittelbar nach Inkrafttreten der Novelle Maßnahmen zur Erhöhung der Geburtsmeldequote im IVF-Register.³² Ab März 2012 wurden die Krankenanstalten vertraglich verpflichtet, dem Fonds regelmäßig jene Fälle zu melden, bei denen die fristgerechte Mel-

³⁰ Das Ende eines fondsfinanzierten Versuchs war gemäß § 1a Abs. 4 IVF-Fonds-Gesetz der Nachweis

- einer erfolgreich herbeigeführten, bildlich dokumentierten und intakten Schwangerschaft frühestens ab der 5. Woche nach Embryotransfer;
- des Endes einer Schwangerschaft vor diesem Zeitpunkt;
- einer dokumentierten Eileiterschwangerschaft oder
- einer nicht eingetretenen Schwangerschaft.

³¹ § 5b Abs. 1 IVF-Fonds-Gesetz; gleichlautend § 5 Abs. 5 der Verträge. Die neue Bestimmung war auf Versuche anzuwenden, die ab dem 14. Jänner 2010 begonnen wurden.

³² Der Fonds informierte die Vertragskrankenanstalten im Februar 2010 über die Inhalte der Novelle und stellte ihnen Formblätter für eine vom Patienten zu unterfertigende Verpflichtungserklärung sowie für die an die Vertragskrankenanstalt zu erstattende Meldung zur Verfügung. In weiterer Folge forderte der Fonds Informationen über offen gebliebene Fälle (Fälle, in denen der Ausgang der Schwangerschaft nicht im IVF-Register dokumentiert war) aktiv bei den Krankenanstalten ein. Dies führte im Regelfall dazu, dass die Vertragskrankenanstalten noch ausstehende Versuchsergebnisse im Register nachtrugen.

Qualitätssicherung

dung trotz einmaliger Mahnung unterblieben war.³³ Die Geburtsmeldequote stieg nach Einführung der Meldepflicht bis zum Jahr 2013 auf rd. 94 %.³⁴ 17 der insgesamt 27 Krankenanstalten wiesen eine Meldequote von 100 % auf, bei weiteren fünf Krankenanstalten lag sie über 90 %.

(2) Bei Unterbleiben der Geburtsmeldung hatte der Fonds die anteilmäßig bezahlten Kosten gemäß § 5b Abs. 2 IVF-Fonds-Gesetz von den Patienten zurückzufordern. In den – ungeachtet der erzielten Erhöhung der Geburtsmeldequote – verbliebenen offenen Fällen forderte der Fonds die Informationen über Schwangerschaftsverlauf und Geburt unmittelbar bei den Patienten ein; eine Rückforderung von Leistungen erfolgte bis dato nicht.

19.2 (1) Der RH hielt fest, dass die vollständige Dokumentation der IVF-Versuche im IVF-Register auch Informationen über den Verlauf und das Ende der Schwangerschaft umfasste. Der RH vermerkte positiv, dass die flankierenden Maßnahmen des Fonds bei der Einführung der gesetzlichen Meldepflicht der Patienten sowie die vertragliche Verpflichtung der Krankenanstalten zur Meldung nicht vollständig dokumentierter Behandlungsfälle zu einer Erhöhung der Geburtsmeldequote im IVF-Register beitrugen. Im Interesse einer weiteren Erhöhung der Meldequote empfahl der RH dem Fonds, gezielt bei den säumigen Krankenanstalten zu intervenieren und allenfalls Sanktionen bei Verletzung der Meldepflicht in den Verträgen vorzusehen.

(2) Der RH anerkannte die Bemühungen des Fonds zur Erhöhung der Geburtsmeldequote, die für die Qualitätsarbeit von Bedeutung war. Er empfahl dem Fonds, die anteilmäßig bezahlten Behandlungskosten bei nachhaltigem Ausbleiben der Meldung künftig von den Patienten zurückzufordern.

19.3 *Das BMG sagte dies zu.*

³³ § 5 Abs. 3 (Dokumentationsverpflichtung im Register) und Abs. 5 (jährliche Meldung) der Verträge

³⁴ Die Geburtsmeldequote betrug 78 % im Jahr 2010, 92 % im Jahr 2011 und 94 % im Jahr 2012. Im Jahr 2013 betrug sie 98,8 % bei den öffentlichen und 92,2 % bei den privaten Vertragskrankenanstalten.

Datenauswertungen
und Qualitäts-
kontrollen

20.1 Die GÖG erstellte einmal jährlich eine Datenauswertung aus dem IVF-Register, die in Form eines Jahresberichts auf der Website des BMG veröffentlicht wurde. Dem Fonds stand für den internen Gebrauch eine detailliertere Fassung zur Verfügung: Diese stellte wesentliche Erfolgs- bzw. Qualitätsindikatoren der einzelnen Vertragskrankenanstalten vergleichend dar und diente der Planung von Qualitätssicherungsmaßnahmen.

Die folgenden Tabellen geben die Entwicklung wesentlicher Qualitätsindikatoren im überprüften Zeitraum wieder:

Tabelle 7: Anzahl transferierter Embryonen					
	2009	2010	2011	2012	2013
	in %				
ein Embryo	22,5	26,5	38,4	46,5	51,2
zwei Embryonen	69,2	66,6	58,8	51,1	47,2
drei oder mehr Embryonen	9,2	6,9	2,7	2,3	1,6
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Jahresberichte IVF-Register, GÖG

Wie der Tabelle zu entnehmen ist, stieg der Anteil der – aus medizinischer Sicht wünschenswerten – Transfers einzelner Embryonen von 22,5 % im Jahr 2009 auf 51,2 % im Jahr 2013.

Tabelle 8: Schwangerschaften je Follikelpunktion					
	2009	2010	2011	2012	2013
	in %				
Schwangerschaftsrate je Follikelpunktion	31,8	33,9	31,1	31,3	31,7

Quelle: Jahresberichte IVF-Register, GÖG

Die Schwangerschaftsrate je Follikelpunktion³⁵ lag – bei einem vertraglichen Mindestfordernis von 18 % – konstant über 30 %.

³⁵ Follikelpunktion bedeutet die Entnahme von für die Befruchtung reifen Eizellen.

Qualitätssicherung

Tabelle 9: Entwicklung Baby-Take-Home-Rate (Geburten je Follikelpunktion)					
	2009	2010	2011	2012	2013
	in %				
Baby-Take-Home-Rate	20,0	25,7	24,7	26,0	noch nicht verfügbar

Quelle: Jahresberichte IVF-Register, GÖG

Die Baby-Take-Home-Rate (der Anteil der gemeldeten Geburten an den durchgeführten Follikelpunktionen) lag im Jahr 2012 in den öffentlichen Vertragskrankenanstalten bei 27,6 % und in den privaten bei 25,5 %.

- 20.2** Der RH hielt fest, dass die wesentlichen Erfolgsindikatoren gemäß den Datenauswertungen der GÖG insgesamt einen positiven Trend aufwiesen. Die vergleichende Darstellung der einzelnen Vertragskrankenanstalten erachtete er als geeignete Grundlage für die vom Fonds gesetzten Qualitätssicherungsmaßnahmen. Der RH empfahl dem Fonds, die Veröffentlichung der Qualitätsindikatoren der einzelnen Krankenanstalten zu erwägen, um die Qualität der Leistungserbringung für die Patienten transparent zu machen.
- 20.3** *Laut Stellungnahme des BMG sei es im österreichischen Gesundheitswesen bis dato nicht üblich, Informationen über die Qualität der in einzelnen Gesundheitseinrichtungen erbrachten Leistungen zu veröffentlichen. Das BMG wies darauf hin, dass die Veröffentlichung von Erfolgsquoten einzelner Krankenanstalten zu verzerrten Ergebnissen führen könnte, da stets die konkreten Fakten des Einzelfalles (Erfolgsaussichten aufgrund des Alters, medizinische Voraussetzungen u.a.) zu berücksichtigen wären.*
- 20.4** Der RH hielt fest, dass die genannten Indikatoren fondsintern der Planung von Qualitätssicherungsmaßnahmen dienen. Nach Ansicht des RH wäre es die Aufgabe des Fonds, eine Verzerrung allenfalls veröffentlichter Ergebnisse durch geeignete Maßnahmen (etwa durch Standardisierung nach Alter, Risikofaktoren etc.) hintanzuhalten.

21.1 Der Fonds führte stichprobenartig sowie jedenfalls bei Nichteinhaltung der vertraglich vereinbarten Mindestfallzahlen und Erfolgsraten Überprüfungen der Vertragskrankenanstalten vor Ort durch.³⁶ Im Jahr 2013 wurden zwei Überprüfungen durchgeführt (2012: zwei; 2011: drei; 2010: vier; 2009: vier).³⁷

Seit Bestehen des Fonds stellte dieser gegenüber drei Vertragskrankenanstalten wegen Nichterfüllung der vertraglichen Qualitätskriterien die Kündigung des Vertrags für den Fall in Aussicht, dass die anlässlich der Überprüfung vereinbarten Maßnahmen keine Verbesserung der Situation bewirkten. In der Folge überprüfte der Fonds die Entwicklung der Ergebnisse anhand von Quartalsberichten.³⁸ In den bisher dokumentierten Fällen konnte die Behandlungsqualität durch die vereinbarten Maßnahmen auf ein vertragskonformes Niveau gehoben werden. In einem aktuellen Fall stellte der Fonds die Kündigung per Ende 2014 in Aussicht, sollten die in Folge einer im Jänner 2014 durchgeführten Einschau vereinbarten Maßnahmen nicht zu einer deutlichen Ergebnisverbesserung führen. Im Jahr 2013 wurden in dieser Krankenanstalt lediglich 19 IVF-Versuche bei einer Schwangerschaftsrate von 11,76 % je Follikelpunktion – bei einem Durchschnittswert aller Vertragskrankenanstalten von 31,7 % – durchgeführt.

21.2 Der RH erachtete die Durchführung der Überprüfungen vor Ort auf Basis der fondsinternen jährlichen Datenauswertungen der GÖG als zweckmäßig. Er empfahl dem Fonds, auch künftig jedenfalls jene Krankenanstalten vor Ort zu überprüfen, die ihre vertraglichen Verpflichtungen – etwa die Anzahl der maximal zu transferierenden Embryonen betreffend – nicht erfüllen. Darüber hinaus sollten nach Ansicht des RH – nach Maßgabe der verfügbaren Ressourcen – Überprüfungen auch in Vertragskrankenanstalten mit besonders guten Ergebnissen vorgenommen werden, um Best Practices festzustellen und die Erkenntnisse für die weitere Qualitätsarbeit heranzuziehen. Im aktuellen Fall empfahl der RH dem Fonds die Kündigung des Vertrags, sollten die ver-

³⁶ In Einzelfällen wurden auch Patientenbeschwerden zum Anlass für eine Überprüfung vor Ort genommen. An den Überprüfungen nahmen Vertreter des medizinisch-fachlichen, des gesundheitsrechtlichen und des finanziellen Geschäftsbereichs teil.

³⁷ Die Überprüfungen wurden anhand einer Checkliste abgearbeitet. Prüfungsgegenstände waren u.a.: Qualifikation des Personals, Fortbildungen, Dokumentation, räumliche und apparative Ausstattung, Behandlungsverträge, Patienteninformation und -aufklärung, Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen, Angebot der medizinischen Behandlungsmethoden, offene Versuche, stichprobenartige Einsichtnahme in Patientenakten. Erforderlichenfalls wurden fehlende Unterlagen oder die nachträgliche Dokumentation von Befunden (Geburt oder Abortus) eingefordert.

³⁸ Der Fonds forderte Quartalsberichte über den Umsetzungsstand der vereinbarten Maßnahmen von der betroffenen Krankenanstalt ein, flankierend dazu erstellte die GÖG monatliche oder quartalsweise krankenanstaltenbezogene Auswertungen aus dem IVF-Register.

Qualitätssicherung

Erarbeitung eines
Qualitätssicherungs-
konzepts

einbaren Maßnahmen nicht zur angestrebten Ergebnisverbesserung führen.

21.3 *Das BMG wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass bereits in der Vergangenheit auch Vertragskrankenanstalten mit überdurchschnittlichen Erfolgsraten vor Ort überprüft worden seien.*

22.1 (1) Gemäß § 5 Abs. 4 IVF-Fonds-Gesetz hatte das BMG in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Fachgesellschaften für die Ausarbeitung eines umfassenden Konzepts für Qualitätssicherung auf dem Gebiet der IVF zu sorgen. Obwohl diese Verpflichtung bereits in der Stammfassung des IVF-Fonds-Gesetzes enthalten war, lag das Konzept zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH noch nicht vor.

Die GÖG hatte im Jahr 2012 im Auftrag des BMG einen Entwurf eines Qualitätsstandards³⁹ erarbeitet, der im Wesentlichen die Empfehlungen der Fachgesellschaften zur Anzahl der zu transferierenden Embryonen⁴⁰ sowie die Empfehlungen zur hormonellen Stimulation abbilden sollte. Die Fertigstellung des Qualitätsstandards erforderte evidenzbasierte Leitlinien⁴¹ der einschlägigen Fachgesellschaften.⁴² Diese wurden dem Fonds bis Juni 2014 zugesagt.

(2) Gemäß Gesundheitsqualitätsgesetz⁴³ (GQG) konnte der Bundesminister für Gesundheit die Entwicklung von Qualitätsstandards für die Erbringung bestimmter Gesundheitsleistungen unter Einbeziehung der Betroffenen unterstützen und Qualitätsstandards als Bundesqualitätsleitlinien empfehlen oder als Bundesqualitätsrichtlinien durch Verordnung erlassen. Auf dem Gebiet der IVF hatte er bisher von diesen Kompetenzen keinen Gebrauch gemacht.⁴⁴

³⁹ Unter Qualitätsstandards werden beschreibbare Regelmäßigkeiten bzw. Vorgaben hinsichtlich Ausstattung, Verfahren oder Verhalten verstanden (§ 2 Z 12 GQG).

⁴⁰ Die überarbeiteten Empfehlungen zur Anzahl der zu transferierenden Embryonen waren von der Österreichischen Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe im Jahr 2011 veröffentlicht worden und waren Bestandteil der ab März 2012 gültigen Verträge zwischen dem Fonds und den Krankenanstalten.

⁴¹ Evidenzbasierte Leitlinien sind systematisch entwickelte Entscheidungshilfen bei konkreten Fragestellungen, die auf den zu einem bestimmten Zeitpunkt besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten und Erkenntnissen beruhen.

⁴² Österreichische Gesellschaft für Reproduktionsmedizin und Endokrinologie, Österreichische IVF-Gesellschaft, Österreichische Gesellschaft für Sterilität, Fertilität und Endokrinologie und Österreichische Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe

⁴³ BGBl. I Nr. 179/2004 i.d.G.F.

⁴⁴ Allgemein dazu siehe den Bericht des Rechnungshofes zu den Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung in Krankenanstalten Vorarlbergs, Reihe Bund 2013/12, TZ 3.

22.2 (1) Der RH kritisierte, dass das im IVF-Fonds-Gesetz vorgesehene Konzept zur umfassenden Qualitätssicherung auf dem Gebiet der IVF 14 Jahre nach der Einrichtung des Fonds noch immer fehlte.⁴⁵ Der RH empfahl dem Fonds, den Qualitätsstandard unter Berücksichtigung der von den Fachgesellschaften erarbeiteten evidenzbasierten Leitlinien ehestens fertigzustellen und seine Einhaltung verbindlich als Vertragsbestandteil festzulegen.

(2) Der RH hielt darüber hinaus fest, dass der Fonds die verbindliche Beachtung eines Qualitätsstandards nur für jene IVF-Behandlungen festlegen bzw. vereinbaren konnte, die in Vertragskrankenanstalten unter seiner Kostentragung durchgeführt wurden. Er vertrat die Ansicht, dass die Qualitätssicherung auch im nicht fondsfinanzierten Bereich von Bedeutung war und der Fonds diesbezüglich eine Vorreiterrolle einnehmen sollte. Er empfahl dem BMG, den zu erarbeitenden Qualitätsstandard in weiterer Folge entweder als Bundesqualitätsleitlinie zu empfehlen oder als Bundesqualitätsrichtlinie zu verordnen.

22.3 *Laut Stellungnahme des BMG sei die Fertigstellung des Qualitätsstandards beabsichtigt, sobald die dazu als wissenschaftliche Grundlage erforderliche fachliche Leitlinie der Österreichischen Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe vorliege.*

Gebärung

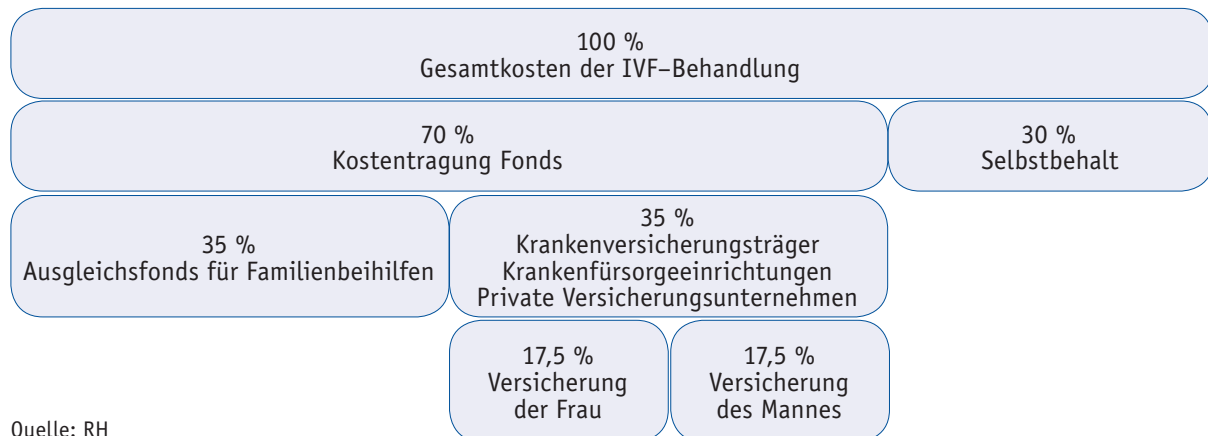
Mittelaufbringung

23.1 Die folgende Abbildung veranschaulicht die Finanzierungsstruktur der vom Fonds unterstützten IVF-Behandlungen:

⁴⁵ Mit dem im Jänner 2015 vom Nationalrat beschlossenen Fortpflanzungsmedizinrechts-Änderungsgesetz 2015 wurde im IVF-Fonds-Gesetz die Wortfolge „die Ausarbeitung eines umfassenden Konzeptes für“ durch die Wortfolge „umfassende Maßnahmen zur“ Qualitätssicherung ersetzt.

Gebahrung

Abbildung 3: Finanzierungsstruktur der fondsgestützten IVF-Behandlungen



Quelle: RH

Der Fonds trug bei Vorliegen der gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen 70 % der Kosten der IVF, der verbleibende Kostenanteil im Ausmaß von 30 % war vom Patientenpaar zu tragen.⁴⁶

Die Mittel des Fonds wurden gemäß § 3 IVF-Fonds-Gesetz zu 50 % durch den FLAF und zu 50 % durch die Krankenversicherungsträger im Wege des Hauptverbands, die Krankenfürsorgeeinrichtungen sowie den Verband der Versicherungsunternehmen Österreichs oder mit deren Einverständnis durch sonstige private Versicherungsunternehmen aufgebracht.

Der FLAF und der Hauptverband (für die Krankenversicherungsträger) leisteten monatliche Akontozahlungen in gleicher Höhe an den Fonds, die entsprechend einer Schätzung der voraussichtlichen Behandlungskosten für das jeweils folgende Kalenderjahr bemessen wurden. Auf Anforderung des Fonds wurden zusätzliche Einmalzahlungen geleistet, um eine Überziehung des Fondskontos zu vermeiden. Bei anteiliger Kostenübernahme durch eine Krankenfürsorgeeinrichtung oder ein privates Versicherungsunternehmen wurde dem FLAF ein betragsmäßig entsprechender Kostenanteil gesondert, d.h. über die geleisteten Akontozahlungen hinausgehend, vorgeschrieben. Die folgende Tabelle zeigt die prozentuelle Verteilung der Mittelaufbringung exemplarisch anhand des Jahres 2013:

⁴⁶ Wenn eine private Versicherung die Behandlungskosten nicht trug, konnte der jeweilige Kostenanteil vom Paar übernommen werden, sofern der Fonds der Kostenübernahme zustimmte (§ 4 Abs. 6 IVF-Fonds-Gesetz). Der entsprechende Betrag wurde dem Paar in diesen Fällen vom Fonds vorgeschrieben.

Tabelle 10: Aufbringung der Fondsmittel im Jahr 2013

	in %
FLAF	50,0
Hauptverband	47,7
Krankenfürsorgeeinrichtungen	1,4
Private Versicherungsunternehmen	0,7
Selbstzahler (Übernahme Privatversicherungsanteil)	0,2
Summe	100,0

Quelle: Fonds/IVF-Register

23.2 Der RH erachtete das System der Finanzierung des Fonds (Kofinanzierung durch den FLAF und die Krankenversicherungsträger sowie Selbstbehalt der Patienten) als zweckmäßig.

Mittelverwendung

24.1 Die IVF-Behandlungen in den Vertragskrankenanstalten machten im Jahr 2013 rd. 99,2 % der Aufwendungen des Fonds aus. Weitere Aufwandspositionen waren die in den TZ 6 und 7 dargestellten Leistungsentgelte an die GÖG (rd. 0,7 %) und die BHAG (weniger als 0,1 %) sowie Kapitalertragsteuer und Geldverkehrsspesen, die jeweils weniger als 0,01 % des Gesamtaufwands ausmachten.

Die folgende Tabelle stellt die Entwicklung der Behandlungskosten sowie die sich daraus ergebenden Kosten je Behandlungsfall in den Jahren 2009 bis 2013 dar:

Tabelle 11: Behandlungskosten und Fallkosten 2009 bis 2013

	2009	2010	2011	2012	2013	2009 bis 2013
	Anzahl					
IVF-Versuche (Behandlungsfälle)	6.599	6.781	7.042	7.196	7.478	35.096
	in EUR					
Kostentragung Fonds Gesamt	12.748.501	12.990.464	13.175.366	13.514.488	13.703.514	66.132.333
Kostentragung Fonds je Fall	1.932	1.916	1.871	1.878	1.833	1.884

Quelle: GÖG/IVF-Register

Gebärung

Die im März 2012 mit dem Abschluss der neuen Verträge erfolgte Umstellung der Leistungsverrechnung auf Pauschaltarife (siehe dazu TZ 15) hatte die Behandlungskosten je IVF-Versuch nicht erhöht.⁴⁷ Im Jahr 2013 – dem ersten vollen Jahr nach der Tarifumstellung – war ein Rückgang der Behandlungskosten je Fall zu verzeichnen.

24.2 Der RH vermerkte positiv, dass die Umstellung der Leistungsabgeltung auf pauschale Tarife, mit denen auch sämtliche verordneten oder verabreichten Arzneimittel abgegolten wurden, für den Fonds zumindest kostenneutral war.

Rechenwerke

25 Der Fonds hatte gemäß IVF-Fonds-Gesetz für jedes Kalenderjahr einen Voranschlag, einen Jahresabschluss sowie einen Geschäftsbericht zu verfassen und dem BMG sowie dem BMFJ vorzulegen. Gemäß der Geschäftsordnung des Fonds hatte er eine jährliche Statistik seiner Ausgaben zum Zweck der Evaluierung der Kostenbelastung zu erstellen und in Zusammenarbeit mit der GÖG eine langfristige Statistik zu schaffen.

26.1 Der Fonds hatte seit seinem Bestehen keine Voranschläge erstellt. Die zur Deckung seines Mittelbedarfs erforderlichen monatlichen Akontozahlungen wurden auf Basis einer Schätzung bemessen, die sich im Wesentlichen an den Aufwendungen des Vorjahres orientierte.

26.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der Fonds seiner gesetzlichen Verpflichtung zur Erstellung von Voranschlägen nicht nachkam. Trotz Aufhebung dieser gesetzlichen Verpflichtung empfahl der RH dem Fonds, künftig Voranschläge zu erstellen und diese dem BMG und dem BMFJ vorzulegen.

26.3 *Laut Stellungnahme des BMG erscheine die Erstellung von Voranschlägen aufgrund des Rechtsanspruchs auf Mitfinanzierung durch den Fonds bei Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen und der dadurch jährlich konstant ansteigenden Kosten nicht zielführend. Eine diesbezügliche Änderung des IVF-Fonds-Gesetzes sei in Aussicht genommen.*

26.4 Der RH verwies auf seine im November 2014 abgegebene Stellungnahme im Rahmen der Gesetzesbegutachtung zur IVF-Fonds-Gesetz-Novelle, die im Jänner 2015 vom Nationalrat mit dem Fortpflanzungs-

⁴⁷ Die Einnahmen des Fonds aus den davor bestehenden Refaktivvereinbarungen mit den Pharmaunternehmen (siehe dazu TZ 15) wurden in der Berechnung bereits von den Behandlungskosten abgezogen.

Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation

medizinrechts-Änderungsgesetz 2015 auch beschlossen wurde. Durch die Aufhebung der gesetzlichen Verpflichtung, jährlich einen Voranschlag zu erstellen, würde es nach Ansicht des RH zu einem Verlust an Transparenz hinsichtlich der Geschäftsgebarung des IVF-Fonds sowie zu einer Einschränkung der Informationen über die Gebarung des Fonds kommen. Da Voranschläge auch ohne gesetzliche Verpflichtung erstellt werden können, verblieb der RH bei seiner Empfehlung.

27.1 (1) Die in den Jahresabschlüssen des Fonds dargestellten Aufwendungen stimmten mit den Daten aus dem IVF-Register nicht überein, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 12: Vergleich der Behandlungskosten laut IVF-Register und Jahresabschlüssen					
	2009	2010	2011	2012	2013
	in EUR				
Behandlungskosten laut IVF-Register	12.748.501	12.990.464	13.175.366	13.514.488	13.703.514
Behandlungskosten laut Jahresabschluss ¹	12.500.300	14.109.127	13.406.953	13.093.525	13.785.046
Abweichung Jahresabschluss von Register	- 248.201	1.118.663	231.587	- 420.963	81.532
	in %				
Abweichung Jahresabschluss von Register	- 1,95	8,61	1,76	- 3,11	0,59

¹ abzüglich Erträge aus Refaktivevereinbarungen

Quelle: IVF-Register, Jahresabschlüsse des IVF-Fonds

Die zum Teil beträchtlichen Abweichungen waren u.a. Folge der unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Periodenabgrenzung: Während die Auswertungen aus dem IVF-Register die Kosten aller bis zu einem Stichtag Mitte Februar des Folgejahres vollständig dokumentierten IVF-Versuche – unabhängig von ihrem Verrechnungsstatus – enthielten, wurde zur zeitlichen Abgrenzung in den Jahresabschlüssen das Datum der vom Fonds an die BHAG übermittelten Verrechnungsaufträge herangezogen. Darüber hinaus rechneten die Vertragskrankenanstalten in ihren im Regelfall monatlich übermittelten Sammelrechnungen auch länger zurückliegende Behandlungsfälle ab.⁴⁸ Eine weitere Ursache für die Differenzen bestand darin, dass der Fonds die Arzneimittelkosten von IVF-Versuchen, die vor dem Inkrafttreten der neuen Verträge

⁴⁸ Der RH kam bereits im Zuge der Gebarungüberprüfung mit dem Fonds überein, dass künftig auf den Sammelrechnungen anstelle des Erfassungsdatums des Versuchs im IVF-Register das Versuchsabschlussdatum ausgewiesen werden sollte, um die Zeitspanne zwischen Behandlungsende und Verrechnung transparenter zu machen.

Gebahrung

(1. März 2012) begonnen wurden, monatlich mit der Pharmazeutischen Gehaltskasse abrechnete. Die Zahlungen wurden zunächst auf einem – mittlerweile aufgelösten – Bestandskonto („Vorschussleistungen“) verbucht und erst nach Zuordnung der Sammelrechnungen der Pharmazeutischen Gehaltskasse auf die einzelnen Vertragskrankenanstalten in der Erfolgsrechnung dargestellt. Damit bestand kein zeitlicher Zusammenhang zwischen der Entstehung des buchmäßigen Aufwands für Arzneimittel und der Rechnungslegung durch die Vertragskrankenanstalten bzw. der Bezahlung der entsprechenden Behandlungsfälle durch den Fonds.⁴⁹

(2) Die vom Fonds seit dem Jahr 2012 an die Kooperationspartner GÖG und BHAG geleisteten Entgelte wurden in den Jahresabschlüssen – gemeinsam mit den Behandlungsaufwendungen – unter der Rubrik „Sonstige Aufwendungen“ ausgewiesen.

27.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Behandlungskosten in den Jahresabschlüssen des Fonds zum Teil erheblich von den aus dem IVF-Register ausgewerteten Behandlungskosten abwichen. Er bemängelte, dass der Fonds die Abweichung von rd. 8,6 % im Jahr 2010 nicht zum Anlass genommen hatte, die Ursachen für die Differenzen aufzuklären. Der RH hielt fest, dass eine vollständige Übereinstimmung zwischen Jahresabschlüssen und Registerauswertungen aufgrund des Systems der Leistungsverrechnung nicht zu erzielen war und dass die Abweichung im Jahr 2013 – nach dem Wegfall der gesonderten Verrechnung der Arzneimittel mit der Pharmazeutischen Gehaltskasse – nur mehr rd. 0,6 % betrug.

Nach Ansicht des RH war das Datum der Verrechnungsaufträge als Kriterium für die periodengerechte Zuordnung der Verrechnungstatbestände wenig geeignet. Er empfahl dem Fonds, künftig für eine zutreffendere Periodenabgrenzung Sorge zu tragen. Dafür wäre beispielsweise das Finanzjahr, dem eine Sammelrechnung überwiegend zuordenbar ist, am Verrechnungsauftrag anzuführen und die BHAG anzuweisen, den Verrechnungstatbestand diesem Finanzjahr zuzuordnen. Der RH empfahl dem Fonds auch, allfällige Differenzen zwischen den Regis-

⁴⁹ Weitere Ursachen für die unterschiedlichen Behandlungskosten laut Register und laut den Jahresabschlüssen waren:

- Bei Leistungszuständigkeit privater Versicherungen oder Krankenfürsorgeanstalten sowie bei Selbstzahlern erfolgten die Zahlungen des Fonds an die Vertragskrankenanstalten, wie unter TZ 14 dargestellt, erst nach Eingang der Zahlung der Versicherung bzw. des Patienten, somit in manchen Fällen Monate später.
- Gemäß den bis Februar 2012 geltenden Verträgen hatte der Fonds – bei einer Zahlungsfrist von sechs Wochen – den Vertragskrankenanstalten innerhalb von 14 Tagen ab Rechnungseingang Akontozahlungen zu leisten. Diese wurden bis zur Feststellung der Richtigkeit der Abrechnung auf einem Bestandskonto verbucht und nicht in der Erfolgsrechnung erfasst.

Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation

terauswertungen und den Jahresabschlüssen künftig zu beobachten. Wesentliche Abweichungen wären aufzuklären und in den Jahresabschlüssen zu erläutern.

(2) Der RH bemängelte, dass die Jahresabschlüsse des Fonds im Hinblick auf die von der GÖG und der BHAG bezogenen Verwaltungsleistungen wenig transparent waren, weil die dafür entrichteten Leistungsentgelte in den Jahresabschlüssen gemeinsam mit den Behandlungs- und Medikamentenaufwendungen als „Sonstige Aufwendungen“ ausgewiesen wurden. Er empfahl dem Fonds, bei der BHAG die künftige Darstellung dieser Positionen als Verwaltungsaufwand zu veranlassen.

27.3 *Das BMG sagte zu, künftig sowohl für eine zutreffendere Periodenabgrenzung Sorge zu tragen als auch bei der BHAG die entsprechende Darstellung der von der GÖG und der BHAG bezogenen Verwaltungsleistungen zu veranlassen.*

28.1 Der Fonds hatte bis dato keine Geschäftsberichte⁵⁰ vorgelegt und verwies auf die von der GÖG erstellten und auf der Website des BMG veröffentlichten jährlichen Datenauswertungen aus dem IVF-Register.

28.2 Der RH kritisierte das Fehlen von Geschäftsberichten. Trotz Aufhebung der gesetzlichen Verpflichtung empfahl der RH dem Fonds, künftig jährlich einen Geschäftsbericht zu erstellen und dem BMG und dem BMFJ vorzulegen. Dieser könnte neben dem Jahresabschluss auch den schon bisher veröffentlichten Jahresbericht der GÖG sowie eine Beschreibung der Fondsorganisation und des Registers enthalten. Darüber hinaus wäre vom Fonds zu erwägen, den Geschäftsbericht als Medium für die Patienteninformation zu nutzen und darin auch die Qualitätsindikatoren der einzelnen Vertragskrankenanstalten zu veröffentlichen (siehe dazu auch TZ 20).

28.3 *Das BMG verwies in seiner Stellungnahme abermals auf die von der GÖG erstellte Datenauswertung, die umfassende Statistiken und Informationen enthalte und gemeinsam mit der IVF-Fonds-Broschüre und der Liste aller Vertragskrankenanstalten auf der Website des BMG öffentlich zugänglich sei. Ein Geschäftsbericht erscheine als Medium für die Patienteninformation wenig geeignet, daher sei eine diesbezügliche Änderung des IVF-Fonds-Gesetzes in Aussicht genommen.*

⁵⁰ Die gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung eines Geschäftsberichts wurde vom Nationalrat im Jänner 2015 mit dem Fortpflanzungsmedizinrechts-Änderungsgesetz aufgehoben.

Gebarung

- 28.4** Der RH verwies auf seine im November 2014 abgegebene Stellungnahme im Rahmen der Gesetzesbegutachtung zur IVF-Fonds-Gesetz-Novelle, die im Jänner 2015 vom Nationalrat mit dem Fortpflanzungsmedizinrechts-Änderungsgesetz 2015 auch beschlossen wurde. Durch die Aufhebung der gesetzlichen Verpflichtung, jährlich einen Geschäftsbericht zu erstellen, würde es nach Ansicht des RH zu einem Verlust an Transparenz hinsichtlich der Geschäftsgebarung des IVF-Fonds sowie zu einer Einschränkung der Informationen über die Gebarung des Fonds kommen. Der RH verblieb daher bei seiner im Rahmen der Gebarungsüberprüfung vertretenen Ansicht, dass die Geschäftsberichte neben dem Jahresabschluss auch die Datenauswertung der GÖG, eine Beschreibung der Fondsorganisation und des IVF-Registers sowie die Qualitätsindikatoren der einzelnen Vertragskrankenanstalten enthalten sollten. Da Geschäftsberichte auch ohne gesetzliche Verpflichtung erstellt werden können, verblieb der RH bei seiner Empfehlung.
- 29.1** Der finanzielle Geschäftsbereich führte anlassbezogene Berechnungen hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen gebarungsrelevanter Maßnahmen (vor allem Tarifierhöhungen) durch. Die in der Geschäftsordnung vorgesehene jährliche Ausgabenstatistik zum Zweck der Evaluierung der jährlichen Kostenbelastung des Fonds wurde bislang allerdings ebenso wenig in Angriff genommen wie die Schaffung einer langfristigen Statistik in Zusammenarbeit mit der GÖG.
- 29.2** Der RH kritisierte, dass der Fonds die in der Geschäftsordnung vorgesehenen Statistiken über die Fondsausgaben nicht erstellt hatte. Nach Ansicht des RH könnten diese als Grundlage für künftige strategische bzw. gesundheitspolitische Entscheidungen dienen. Der RH empfahl dem Fonds deshalb, die Erstellung der Ausgabenstatistiken ehestens in Angriff zu nehmen und diese in den Geschäftsbericht zu integrieren. Dabei wäre insbesondere auf die langfristige Vergleichbarkeit der Daten zu achten.
- 29.3** *Laut Stellungnahme des BMG werde der Fonds danach trachten, eine Ausgabenstatistik mit Fokus auf die langfristige Vergleichbarkeit der Daten zu erstellen. Die Vergleichbarkeit der Daten sei jedoch erst ab dem Jahr 2013 – wegen der in diesem Jahr erfolgten Tarifumstellung – gegeben.*

Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation**Internes Kontrollsystem**

30.1 Der finanzielle Geschäftsbereich des Fonds führte die Verrechnung der von den Vertragskrankenanstalten erbrachten Leistungen nur durch, wenn folgende Voraussetzungen gegeben waren:

- Übermittlung von monatlichen, aus dem IVF-Register generierten Sammelrechnungen;
- lückenlose Dokumentation der in den Sammelrechnungen enthaltenen Behandlungsfälle im IVF-Register;⁵¹
- Übermittlung einer von den Anspruchsberechtigten unterfertigten genauen Dokumentation der einzelnen Behandlungsschritte und aller verabreichten bzw. verordneten Arzneimittel im Original.

Die Sammelrechnungen wurden in einem ersten Bearbeitungsschritt eingescannt und waren ab diesem Zeitpunkt im Elektronischen Akt (ELAK) dokumentiert und einer ex post-Überprüfung zugänglich. Die Angaben auf den Dokumentationsblättern wurden stichprobenartig auf Übereinstimmung mit den im Register eingetragenen bzw. verrechneten Leistungen geprüft und gegebenenfalls der medizinisch-fachliche Geschäftsbereich zur Überprüfung der sachlichen Richtigkeit mitbeteiligt. Bei Abweichungen wurde Rücksprache mit den Vertragskrankenanstalten gehalten bzw. die Rechnung elektronisch zur Korrektur zurückgestellt.

Der Verrechnungsprozess wurde unter Wahrung des Prinzips der Funktionstrennung durchgeführt: Ein Sachbearbeiter des finanziellen Geschäftsbereichs prüfte die rechnerische Richtigkeit und bereitete den Zahlungs- und Verrechnungsauftrag für die BHAG vor; die Kontrolle der Vollständigkeit sowie die Freigabe erfolgte durch die Leiterin der Abt. I/3 des BMG.

30.2 Der RH beurteilte die Vorgehensweise des Fonds bei der Verrechnung der von den Vertragskrankenanstalten erbrachten Leistungen im Sinne eines angemessenen internen Kontrollsystems als zweckmäßig. Nach Ansicht des RH stellte die Verwendung des IVF-Registers mit den darin enthaltenen Prüfroutinen sicher, dass nur vollständig dokumentierte Behandlungsfälle zur Abrechnung gelangten.

⁵¹ Die Vertragskrankenanstalten konnten einen Behandlungsfall erst nach dessen vollständiger Dokumentation – vom Behandlungsbeginn bis zum Behandlungsende – in eine Sammelrechnung übernehmen und für die Verrechnung mit dem Fonds freigeben. Darüber hinaus konnte ein weiterer Versuch (Behandlungsfall) erst nach Abschluss des vorangegangenen Versuchs im Register angelegt werden.

Internes Kontrollsystem

- 31.1** Die GÖG kam dem gesetzlichen Auftrag zur nachvollziehbaren Dokumentation der Zugriffsberechtigungen auf das Register⁵² nach, konnte jedoch die Aktualität des Berechtigtenkreises – insbesondere durch zeitgerechte Entziehung der durch Personalfluktuations in den Vertragskrankenanstalten nicht mehr gerechtfertigten Zugriffsberechtigungen – nicht immer sicherstellen.⁵³
- 31.2** Der RH hielt es angesichts des Bestands an sensiblen personenbezogenen Daten im IVF-Register für erforderlich, den Kreis der Zugriffsberechtigten unter Wahrung des Prinzips der minimalen Rechte auf ein für die Verwaltung hinreichendes Maß zu beschränken. Er empfahl dem Fonds daher, eine Verpflichtung der Vertragskrankenanstalten zur sofortigen Meldung von personellen Veränderungen im Kreis der Zugriffsberechtigten vertraglich zu vereinbaren. In technischer Hinsicht wäre nach Ansicht des RH gemeinsam mit der GÖG eine aus dem IVF-Register generierte Benachrichtigung der Vertragskrankenanstalten zu erwägen, sollte für einen Benutzer für einen bestimmten Zeitraum kein Registerzugriff protokolliert werden.
- 31.3** *Laut Stellungnahme des BMG habe die GÖG die im Zuge der Gebärungsüberprüfung mit dem RH geführten Gespräche zum Anlass genommen, eine weitergehende Überprüfung des Kreises der Zugriffsberechtigten unter Wahrung des Prinzips der minimalen Rechte zu etablieren.*

⁵² § 7 Abs. 7 IVF-Fonds-Gesetz; Das ÖBIG vergab neue Zugriffsberechtigungen grundsätzlich nur nach schriftlicher Anforderung per Mail, die Anforderungsmails wurden aufbewahrt und bestehende Zugriffsberechtigungen in einem Excel-File dokumentiert.

⁵³ Zur Sicherstellung der Aktualität der Zugriffsberechtigungen wurden fallweise Mails an die Vertragskrankenanstalten mit dem Ersuchen um Abgleich der Benutzerdaten versendet.

Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation

Schlussempfehlungen

32 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

In-vitro-Fertilisationsfonds

- (1) Die Bestellung eines Stellvertreters des Fondsvorsitzenden wäre ehestens nachzuholen. (TZ 3)
- (2) Die Verträge mit den Trägern von Krankenanstalten wären im Sinne einer textlichen Bereinigung zu überarbeiten und auf Gesetze in der jeweils geltenden Fassung zu verweisen. (TZ 10)
- (3) Gemeinsam mit der GÖG wären Kriterien zur Bemessung der in den Vertragskrankenanstalten optimal vorzuhaltenden Behandlungskapazitäten und damit zur Beurteilung des Bedarfs zu erarbeiten. (TZ 11)
- (4) Bei einer Neufassung der Verträge wären die Pflichten der Krankenanstalten zur Qualitätssicherung und Dokumentation in den Vordergrund zu stellen. (TZ 17)
- (5) Zur weiteren Erhöhung der Geburtsmeldequote im IVF-Register wäre gezielt bei den säumigen Krankenanstalten zu intervenieren und allenfalls Sanktionen bei Verletzung der Meldepflicht in den Verträgen vorzusehen. (TZ 19)
- (6) Die anteilmäßig bezahlten Behandlungskosten wären bei nachhaltigem Ausbleiben der Geburtsmeldung von den Patienten zurückzufordern. (TZ 19)
- (7) Die Veröffentlichung der Qualitätsindikatoren der einzelnen Krankenanstalten wäre in Betracht zu ziehen, um die Qualität der Leistungserbringung für die Patienten transparent zu machen. (TZ 20)
- (8) Auch künftig wären jedenfalls jene Krankenanstalten vor Ort zu überprüfen, die ihre vertraglichen Pflichten nicht erfüllen. Darüber hinaus wären nach Maßgabe der verfügbaren Ressourcen Überprüfungen auch in Vertragskrankenanstalten mit besonders guten Ergebnissen vorzunehmen, um Best Practices festzustellen und die Erkenntnisse für die weitere Qualitätsarbeit heranzuziehen. (TZ 21)

Schlussempfehlungen

(9) Im aktuellen Fall einer Krankenanstalt mit sowohl ungenügender Fallzahl als auch Erfolgsrate wäre der IVF-Vertrag vom Fonds zu kündigen, sollten die vereinbarten Maßnahmen nicht zur angestrebten Ergebnisverbesserung führen. (TZ 21)

(10) Der Qualitätsstandard wäre unter Berücksichtigung der von den Fachgesellschaften erarbeiteten evidenzbasierten Leitlinien ehestens fertigzustellen und seine Einhaltung verbindlich als Vertragsbestandteil festzulegen. (TZ 22)

(11) Voranschläge wären jährlich zu erstellen und dem BMG und dem BMFJ vorzulegen. (TZ 26)

(12) Für eine zutreffendere Periodenabgrenzung im Jahresabschluss wäre Sorge zu tragen. (TZ 27)

(13) Wesentliche Abweichungen zwischen den Jahresabschlüssen und den Registerauswertungen wären aufzuklären und in den Jahresabschlüssen zu erläutern. (TZ 27)

(14) Die Entgelte für die von der GÖG und der BHAG bezogenen Verwaltungsleistungen sollten im Jahresabschluss als Verwaltungsaufwand ausgewiesen werden; dies wäre vom Fonds bei der BHAG zu veranlassen. (TZ 27)

(15) Ein Geschäftsbericht wäre jährlich zu erstellen und dem BMG und dem BMFJ vorzulegen. (TZ 28)

(16) Der Fonds sollte erwägen, den Geschäftsbericht als Medium für die Patienteninformation zu nutzen und darin auch die Qualitätsindikatoren der einzelnen Vertragskrankenanstalten zu veröffentlichen. (TZ 28)

(17) Die Erstellung der Ausgabenstatistiken wäre ehestens in Angriff zu nehmen und diese in den Geschäftsbericht zu integrieren. Dabei wäre auf die langfristige Vergleichbarkeit der Daten zu achten. (TZ 29)

(18) Eine Verpflichtung der Krankenanstalten zur sofortigen Meldung von personellen Veränderungen im Kreis der Zugriffsberechtigten auf das IVF-Register wäre vertraglich zu vereinbaren. (TZ 31)



Schlussempfehlungen

BMG

Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation

BMG

(19) Der zu erarbeitende Qualitätsstandard wäre in weiterer Folge gemäß dem GQG entweder als Bundesqualitätsleitlinie zu empfehlen oder als Bundesqualitätsrichtlinie zu verordnen. (TZ 22)





Bericht des Rechnungshofes

Medientransparenz im MuseumsQuartier



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____ 502

BKA

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes

Medientransparenz im MuseumsQuartier

Kurzfassung _____ 503

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 508

Rechtliche Grundlagen _____ 509

Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz _____ 513

Inhaltliche Anforderungen an Werbeaufträge und
Medienkooperationen _____ 523

Bagatellgrenze _____ 524

Schlussempfehlungen _____ 526

ANHANG

Quartalsmeldungen der MQ GesmbH an die KommAustria _____ 528

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____ 531

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EUR	Euro
f.	folgende
KommAustria	Kommunikationsbehörde KommAustria
LGBl.	Landesgesetzblatt
MedKF-TG	Medienkooperations- und -förderungs-Transparenz-gesetz
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes

Medientransparenz im MuseumsQuartier

Angelegenheiten der Medientransparenz waren in der Museums-Quartier Errichtungs- und BetriebsgesmbH mangelhaft implementiert; eine Kontrolle der Meldungen auf Vollständigkeit und Richtigkeit nach dem Vier-Augen-Prinzip unterblieb. Kontrolldefizite führten im überprüften Zeitraum (Juli 2012 bis März 2014) zu unvollständigen und unrichtigen Quartalsmeldungen an die KommAustria. Darüber hinaus kam es zu Verstößen gegen die Kennzeichnungspflicht.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung

- der Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen betreffend Medienkooperationen und Werbeaufträge sowie Förderungen an Medieninhaber durch die MuseumsQuartier Errichtungs- und BetriebsgesmbH (MQ GesmbH),
- der Erfüllung der Meldepflichten,
- der Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen des Medientransparenzgesetzes sowie
- allfälliger Probleme bei der Anwendung des Medientransparenzgesetzes. (TZ 1)

Rechtliche Grundlagen

Das Medientransparenzgesetz trat am 1. Juli 2012 in Kraft. Es dient der Förderung der Transparenz bei Medienkooperationen und Werbeaufträgen sowie bei Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums durch die öffentliche Hand. Gemäß § 2 Medientransparenzgesetz sind sämtliche in einem Quartal erteilten Aufträge über entgeltliche Veröffentlichungen in einem periodischen Medium bekanntzugeben, wenn der Betrag über 5.000 EUR (Bagatellgrenze) liegt. (TZ 2)

Kurzfassung

Gemäß § 4 Medientransparenzgesetz sind für gewährte Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums pro Quartal der Name des Förderungsempfängers und gesamtbetraglich die Höhe der Förderung bekanntzugeben. Auch hier gilt die Bagatellgrenze von 5.000 EUR. (TZ 2)

Meldepflichtig an die KommAustria sind alle Rechtsträger, die der Kontrolle des RH unterliegen. Zu den rd. 5.800 meldepflichtigen Rechtsträgern zählen demnach u.a. die Bundesministerien, die Landesverwaltungen, Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern, Gemeindeverbände und Unternehmen, an denen der Bund, die Bundesländer oder Gemeinden mit mindestens 50 Prozent beteiligt sind bzw. von diesen Gebietskörperschaften im Sinne des Art. 126b Abs. 2 B-VG beherrscht werden sowie die der RH-Kontrolle unterliegenden Stiftungen, Fonds und Anstalten. (TZ 2)

An der MQ GesmbH ist der Bund mit 75 %, das Land Wien mit 25 % beteiligt. Das Unternehmen unterliegt daher der RH-Kontrolle und der Meldepflicht nach dem Medientransparenzrecht. (TZ 2)

Inhaltliche Vorgaben sind in § 3a Medientransparenzgesetz und in den Verordnungen der Bundes- und Landesregierungen geregelt. Für die MQ GesmbH gelten die Kundmachung der Bundesregierung betreffend Richtlinien über Ausgestaltung und inhaltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Bundes und die Verordnung der Wiener Landesregierung vom 29. Juni 2012 über die inhaltliche Gestaltung audiovisueller kommerzieller Kommunikation und entgeltlicher Einschaltungen. Aufgrund der gewählten gesetzlichen Konstruktion zur Förderung der Transparenz bei Medienkooperationen sowie bei der Erteilung von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Druckwerks oder eines periodischen elektronischen Mediums waren ein Bundesverfassungsgesetz, ein Bundesgesetz sowie zehn Richtlinien erforderlich. (TZ 2)

Die MQ GesmbH ist im Kulturveranstaltungs- und Dienstleistungsbereich tätig und erbringt „weit überwiegend Verwaltungsleistungen“ für den Bund und das Land Wien. Die Werbemaßnahmen des Unternehmens unterliegen daher allen inhaltlichen Anforderungen des Medientransparenzrechts. Aufgrund der zwischen Bund und Land Wien geteilten Eigentumsverhältnisse an der MQ GesmbH hatte das Unternehmen neben den gesetzlichen Vorgaben sowohl die Richtlinien des Bundes als auch des Landes Wien anzuwenden. (TZ 2)

**Erfüllung der
Meldepflichten
gemäß Medientrans-
parenzgesetz****Organisation der Meldeabläufe**

Die obligatorische Prüfung der Werbeaufträge und Medienkooperationen auf Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen des Medientransparenzrechts und Kontrolle der durchgeführten Werbemaßnahmen auf Vollständigkeit und Richtigkeit durch die Buchhaltung nach dem Vier-Augen-Prinzip waren in der MQ GesmbH ungeregt. Die mangelnde organisatorische Implementierung der Angelegenheiten der Medientransparenz und der fehlende Abgleich der Kostenprognosen mit den tatsächlichen Kosten der Werbemaßnahmen hatten Kontrolldefizite zur Folge, die im 3. Quartal 2012 und 1. Quartal 2013 zu unvollständigen und in allen Quartalen des überprüften Zeitraums zu unrichtigen Bekanntgaben an die KommAustria führten. (TZ 3)

Rechtzeitigkeit und Vollständigkeit der Meldungen

Im überprüften Zeitraum (Juli 2012 bis März 2014) vereinbarte die MQ GesmbH 401 Werbeaufträge und Medienkooperationen in Nettogesamthöhe von 786.548,04 EUR. Davon unterlagen 175 Werbeaufträge und Medienkooperationen (Nettogesamtbetrag: 548.429,15 EUR) der Meldepflicht nach dem Medientransparenzgesetz. Die Bekanntgabe dieser Werbemaßnahmen erfolgte zusammengefasst in 31 Medienmeldungen rechtzeitig an die KommAustria. Die Meldungen für das 3. Quartal 2012 und das 1. Quartal 2013 waren unvollständig, weil sieben Werbeaufträge an drei Medien nicht bekanntgegeben wurden. (TZ 4)

Vollständigkeit der Dokumentation

Alle den Quartalsmeldungen des überprüften Zeitraums zugrunde liegenden Werbemaßnahmen und Medienkooperationen waren vollständig dokumentiert. (TZ 5)

Betragliche Richtigkeit der Meldungen

Betraglich unrichtige Meldungen kamen durch individuelle Bearbeitungs- und Berechnungsfehler zustande. So wurden von der MQ GesmbH Werbeaufträge oder Gegengeschäftsanteile bei Werbemaßnahmen nicht berücksichtigt, nicht aktualisierte Prognosekosten für Werbemaßnahmen in den Mediaplänen statt der tatsächlich verrechneten Kosten herangezogen sowie das Nettoentgeltgebot

Kurzfassung

durch Zurechnung von Skonti, Werbeabgaben oder Rabatten nicht eingehalten. (TZ 6)

Sachliche Richtigkeit der Meldungen

Sachlich unrichtige Meldungen kamen durch die irrtümliche Klassifizierung einer Mediaagentur bzw. einer Werbegesellschaft als zu meldendes Medium sowie durch die mangelnde Kenntnis darüber, wann die Periodizität eines Mediums nach Medien- bzw. Medientransparenzgesetz vorliegt, zustande. (TZ 7)

Zeitliche Richtigkeit der Meldungen

Allen Quartalsmeldungen lagen zeitlich richtig zugeordnete Werbeaufträge und Medienkooperationen zugrunde. (TZ 8)

Inhaltliche Anforderungen an Werbeaufträge und Medienkooperationen

Unterscheidbarkeit – Kennzeichnungspflicht

Die MQ GesmbH hielt im überprüften Zeitraum die medientransparenzrechtlichen Bestimmungen betreffend die vertragliche Kennzeichnungspflicht entgeltlicher Veröffentlichungen in keinem der – zu 31 Medienmeldungen an die KommAustria zusammengefassten – 171 Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen des überprüften Zeitraums ein. (TZ 9)

Die entgeltlichen Einschaltungen in Audio- und audiovisuellen Medien wiesen keine Kennzeichnung auf; die entgeltlichen Einschaltungen in den Print- und Online-Medien waren hingegen überwiegend richtig gekennzeichnet. (TZ 9)

Sachinformation

Alle gemeldeten Werbemaßnahmen der MQ GesmbH im überprüften Zeitraum enthielten ausschließlich Sachinformation und beachteten das Hinweis- bzw. Kopfverbot. (TZ 10)

Bagatellgrenze

Der durchschnittliche Anteil der nach dem Medientransparenzgesetz nicht zu meldenden Bagatellbeträge bei Werbeaufträgen an

den Gesamtausgaben in den überprüften sieben Quartalen betrug rd. 30 %, das sind rd. 238.000 EUR. In Hinblick auf das Ziel des Gesetzes, Transparenz über die tatsächlich geleisteten Entgelte für Werbeaufträge zu ermöglichen, wies der RH auf den verhältnismäßig hohen Anteil der nicht zu meldenden Bagatellbeträge an den Gesamtausgaben hin. (TZ 11)

Kenndaten zu Medientransparenz in der MQ GesmbH		
Rechtsgrundlagen	Bundesverfassungsgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (BVG Medienkooperation und Medienförderung – BVG MedKF-T), BGBl. I Nr. 125/2011 Bundesgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz, MedKF-TG), BGBl. I Nr. 125/2011 Kundmachung der Bundesregierung betreffend Richtlinien über Ausgestaltung und inhaltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Bundes, BGBl. II Nr. 222/2012 Verordnung der Wiener Landesregierung vom 29. Juni 2012 über die inhaltliche Gestaltung audiovisueller kommerzieller Kommunikation und entgeltlicher Einschaltungen – MedKFT-VO, LGBl. 2012/41	
Bekanntgegebene Entgelte¹	für Medienkooperationen und Werbeaufträge (gesamt in EUR)	für Förderungen an Medieninhaber (gesamt in EUR)
3. Quartal 2012	110.507,75	–
4. Quartal 2012	52.878,65	–
1. Quartal 2013	6.014,40	–
2. Quartal 2013	169.275,16	–
3. Quartal 2013	106.467,98	–
4. Quartal 2013	97.963,69	–
1. Quartal 2014	5.321,52	–
2. Quartal 2014	74.389,74	–
3. Quartal 2014	48.661,86	–
Summe	671.480,75	–

¹ Die Prüfung durch den RH umfasste den Zeitraum 3. Quartal 2012 bis 1. Quartal 2014

Quellen: RH und KommAustria

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte im Juli 2014 die Umsetzung des Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetzes (Medientransparenzgesetz) in der MuseumsQuartier Errichtungs- und BetriebsgesmbH (MQ GesmbH).

Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung

- der Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen betreffend Medienkooperationen und Werbeaufträge sowie Förderungen an Medieninhaber,
- der Erfüllung der Meldepflichten,
- der Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen des Medientransparenzgesetzes sowie
- allfälliger Probleme bei der Anwendung des Medientransparenzgesetzes.

- (2) Die Überprüfung umfasste den Zeitraum von Juli 2012 bis März 2014 (3. Quartal 2012 bis einschließlich 1. Quartal 2014).

Die im Bericht angeführten Namen von Medien bzw. Medieninhabern wurden nicht anonymisiert, weil diese Daten aufgrund der von der KommAustria bereits veröffentlichten Quartalsmeldungen des Rechtsträgers öffentlich sind.

- (3) Das Medientransparenzgesetz übertrug dem RH gemäß § 1 Abs. 3 des am 1. Jänner 2012 in Kraft getretenen Bundesverfassungsgesetzes über die Transparenz von Medienkooperationen und Werbeaufträgen sowie Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (BVG Medienkooperation und Medienförderung – BVG MedKF-T) eine Sonderaufgabe. Der RH hat nach dieser Bestimmung eine halbjährlich zu aktualisierende Liste der ihm bekannten, seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträger samt den für die Erfassung der Rechtsträger erforderlichen Daten (Namen, Adressen, vertretungsbefugte Organe) in elektronischer Form der KommAustria zu übermitteln.

Damit zusammenhängend ergaben sich für den RH aber auch neue Prüfungsverpflichtungen im Hinblick auf die Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen zu Medienkooperationen und Werbeaufträgen sowie zu Förderungen an Medieninhaber. Der RH führt daher Gebarungüberprüfungen über die Implementierung und Anwendung des Medientransparenzgesetzes bei den seiner Prüfungszuständigkeit unterworfenen Rechtsträgern durch.

(4) Zu den im Oktober 2014 übermittelten Prüfungsmittelungen nahm die MQ GesmbH im November 2014 Stellung. Die Stadt Wien als Minderheitseigentümerin der MQ GesmbH verzichtete im Dezember 2014 auf eine Stellungnahme. Der Bund als Mehrheitseigentümer der MQ GesmbH verwies im Jänner 2015 auf die Stellungnahme der überprüften Stelle, wonach die Empfehlungen des RH umgesetzt werden und teilte mit, dass das Bundeskanzleramt in Wahrung der Eigentümerrechte des Bundes darauf hinwirken wird, die Zweifelsfragen im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz mit der KommAustria zu klären, um in Hinkunft vollständige und sachlich richtige Meldungen sicherzustellen.

Der RH erstattete seine Gegenäußerung an die MQ GesmbH im Jänner 2015.

Rechtliche Grundlagen

2.1 (1) Das Medientransparenzgesetz trat mit 1. Juli 2012 in Kraft. Es soll der Förderung der Transparenz

- bei Medienkooperationen und Werbeaufträgen sowie
- bei der Vergabe von Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums

dienen.

(2) Dazu haben die der RH-Kontrolle unterworfenen Rechtsträger folgende Daten quartalsweise der KommAustria bekanntzugeben:¹

- für Medienkooperationen und Werbeaufträge:
 - den Namen des periodischen Mediums und
 - die Höhe des Nettogesamtentgelts;
- für Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums:
 - den Namen des Förderungsempfängers und
 - die Höhe der Förderung.

Die Bekanntgabepflicht der Daten gilt allerdings nur dann, wenn der für Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen oder der für Förderungen je Förderungsempfänger und Quartal aufgewendete Gesamtbetrag 5.000 EUR (Bagatellgrenze) überschreitet. Wird die Bagatellgrenze

¹ § 1 Abs. 1 BVG Medienkooperation und Medienförderung

Rechtliche Grundlagen

je Quartal nicht erreicht, so hat der Rechtsträger eine Leermeldung an die KommAustria zu erstatten.

(3) Der RH-Kontrolle unterliegen – und sind damit meldepflichtig nach dem Medientransparenzrecht – rd. 5.800 Rechtsträger, darunter die Bundesministerien, die Landesverwaltungen, die Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern und die Gemeindeverbände. Darüber hinaus meldepflichtig sind die der RH-Kontrolle unterliegenden gesetzlichen beruflichen Vertretungen (Kammern), Stiftungen, Fonds und Anstalten und Unternehmen, an denen Rechtsträger, die der RH-Kontrolle unterliegen, mit mindestens 50 % beteiligt sind bzw. von diesen im Sinne des Art. 126b Abs. 2 B-VG beherrscht werden.

An der MQ GesmbH ist der Bund mit 75 %, das Land Wien mit 25 % beteiligt. Das Unternehmen unterliegt daher der RH-Kontrolle und der Meldepflicht nach dem Medientransparenzrecht.

(4) Inhaltliche Anforderungen für Werbeaufträge und Medienkooperationen sind in § 3a Abs. 1 Medientransparenzgesetz geregelt. Demnach hatten die audiovisuelle Kommunikation und entgeltliche Veröffentlichungen ausschließlich der Deckung eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit, das in einem inhaltlichen Zusammenhang mit dem Wirkungsbereich des jeweiligen Rechtsträgers steht, zu dienen. Darunter fallen insbesondere Informationen zur Rechtslage sowie Handlungs- oder Verhaltensempfehlungen und Sachinformationen. Unzulässig sind entgeltliche Veröffentlichungen, die keinen konkreten Bezug zur Deckung eines Informationsbedürfnisses aufweisen und ausschließlich oder teilweise lediglich der Vermarktung der Tätigkeit des Rechtsträgers dienen (sogenanntes „Sachlichkeitsgebot“).

Zur näheren Festlegung dieser inhaltlichen Grundsätze hatten nach § 3a Abs. 2 Medientransparenzgesetz die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrats sowie die jeweilige Landesregierung Richtlinien über die inhaltliche Gestaltung audiovisueller kommerzieller Kommunikation und entgeltlicher Veröffentlichungen zu erlassen.

Für Rechtsträger im Bereich des Bundes ist hiezu seit 1. Juli 2012 die „Kundmachung der Bundesregierung, BGBl. II 2012/222, betreffend Richtlinien über Ausgestaltung und Inhalt entgeltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Bundes“ in Kraft. Für Rechtsträger im Bereich der Landes- und Gemeindeverwaltung Wiens ist hiezu seit 1. Juli 2012 die „Verordnung der Wiener Landesregierung vom 29. Juni 2012, LGBl. 2012/41, über die inhaltliche Gestaltung audio-

visueller kommerzieller Kommunikation und entgeltlicher Einschaltungen – MedKFT-VO“ in Geltung.

(5) Diese Regelungen über die inhaltlichen Anforderungen an Werbeaufträge und Medienkooperationen gelten nach § 3a Abs. 3 Medientransparenzgesetz und § 1 der Richtlinien des Bundes jedoch nur für jene der RH-Kontrolle unterliegenden Unternehmen, wenn sie weit überwiegend Leistungen für die Verwaltung des Bundes, der Länder, der Gemeinden oder Gemeindeverbände erbringen. Das heißt, dass damit nicht jedes privatwirtschaftlich tätige, der RH-Kontrolle unterliegende Unternehmen, auch zur Einhaltung des Sachlichkeitsgebots verpflichtet ist.

Da das Medientransparenzgesetz die Wortgruppe „weit überwiegend für die Verwaltung erbrachte Leistungen“ weder definiert noch näher umschreibt, vertritt der RH mit der Lehre² die Auffassung, dass nur jene Unternehmen erfasst sind, deren Leistungen zur Unterstützung der Aufgaben der Verwaltung des Bundes, eines Landes, einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes erfolgen und deren übrige Geschäftstätigkeit vergleichsweise geringe Bedeutung zukommt.

Die MQ GesmbH ist im Kulturveranstaltungs- und Dienstleistungsbereich tätig und erbringt weit überwiegend Verwaltungsleistungen für den Bund und das Land Wien. Die Werbemaßnahmen des Unternehmens unterliegen daher den inhaltlichen Anforderungen des Medientransparenzrechts. Vor dem Hintergrund des geschilderten geteilten Eigentumsverhältnisses an der MQ GesmbH hat das Unternehmen sowohl die Richtlinien des Bundes als auch des Landes Wien anzuwenden.

(6) Neben der Bekanntgabepflicht der Daten führt das Medientransparenzgesetz³ auch das sogenannte „Hinweis- bzw. Kopfverbot“ ein. Demnach ist es dem Bund (Bundesministerien), den Ländern, den Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern, öffentlichen Unternehmen, Stiftungen, Fonds und Anstalten, die der Kontrolle des RH unterliegen, sowie den Sozialversicherungsträgern untersagt, in audiovisueller kommerzieller Kommunikation oder entgeltlichen Veröffentlichungen auf „oberste Organe“ im Sinne des Art. 19 B-VG hinzuweisen. „Oberste Organe“ sind der Bundespräsident, der Bundeskanzler, die Bundesminister, die Staatssekretäre und die Mitglieder der Landesregierungen. Das Verbot betrifft insbesondere die persönliche Abbildung einer oder mehre-

² siehe dazu Feher/Otto/Steindl, Medientransparenzgesetz (2013)², S. 53 f.

³ § 3a Abs. 4 Medientransparenzgesetz

Rechtliche Grundlagen

rer der genannten Amtsträger in entgeltlichen Veröffentlichungen dieser Rechtsträger.

Zum Hinweis- bzw. Kopfverbot fehlen in den Gesetzesmaterialien die Erläuterungen. Daher vertritt die Lehre⁴ die Ansicht, dass der Regelungsinhalt seinen Ursprung im RH-Bericht Reihe Bund 2003/2 „Ausgewählte Werbemaßnahmen der Bundesregierung“ (vgl. dazu auch RH-Bericht Reihe Bund 2005/13, S. 31 f.) hat, dessen Formulierungen in eine EntschlieÙung des Nationalrats⁵ vom Dezember 2009 Eingang fanden, so dass „in der Praxis diese Dokumente zur Interpretation des § 3a Medientransparenzgesetz herangezogen werden können.“⁶

- 2.2** Der RH verwies darauf, dass aufgrund der gewählten gesetzlichen Konstruktion zur Förderung der Transparenz bei Medienkooperationen sowie bei der Erteilung von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Druckwerks oder eines periodischen elektronischen Mediums ein Bundesverfassungsgesetz, ein Bundesgesetz sowie zehn Richtlinien erforderlich waren. Aufgrund der zwischen Bund und Land Wien geteilten Eigentumsverhältnisse an der MQ GesmbH hatte das Unternehmen neben den gesetzlichen Vorgaben sowohl die Richtlinien des Bundes als auch des Landes Wien anzuwenden.

Weiters verwies der RH darauf, dass inhaltliche Vorgaben auf Unternehmen der öffentlichen Hand nur dann anzuwenden sind, wenn Unternehmen „weit überwiegend Leistungen für die Verwaltung“ der Gebietskörperschaften erbringen.

- 2.3** *Laut Stellungnahme der MQ GesmbH diene das Medientransparenzgesetz der Förderung der Transparenz. Das Sachlichkeits- sowie das sogenannte Hinweis- bzw. Kopfverbot seien von der MQ GesmbH bei allen Werbeaufträgen im prüfungsrelevanten Zeitraum eingehalten worden.*

⁴ Kogler, Neue Sachlichkeit. Inhaltliche Ge- und Verbote in § 3a Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz, www.jusportal.at (abgerufen am 3. Jänner 2014)

⁵ EntschlieÙung des Nationalrats vom 10. Dezember 2009, 73/E XXIV. Gesetzgebungsperiode

⁶ siehe dazu Feher/Otto/Steindl, Medientransparenzgesetz (2013)², S. 53 (Fußnote 152)

Medientransparenz im MuseumsQuartier

Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz

Organisation der
Meldeabläufe

3.1 (1) Die MQ GesmbH wurde mit Schreiben der KommAustria vom 25. April 2012⁷ über die Bekanntgabepflichten nach dem Medientransparenzgesetz informiert. Die Geschäftsführung leitete dieses Schreiben am 2. Mai 2012 der Abteilungsleitung Marketing & Kommunikation zur „Erledigung“ zu. In weiterer Folge wurden die Angelegenheiten der Medientransparenz, sofern sie „die quartalsweisen Meldungen der Werbeausgaben an KommAustria“ betrafen, in die Stellenbeschreibungen der Abteilungsleitung Marketing & Kommunikation und einer Mitarbeiterin dieser Abteilung aufgenommen. Wann dies erfolgte, war nicht dokumentiert. Eine weitergehende aufbau- bzw. ablauforganisatorische Implementierung der Angelegenheiten der Medientransparenz war ebenfalls nicht dokumentiert. Im überprüften Zeitraum hatte die Buchhaltung zwar die Entgelte für erbrachte Werbeleistungen anzuweisen, ihre Einbindung in die Meldeabläufe nach dem Medientransparenzgesetz erfolgte nicht.

Die MQ GesmbH führte im Zuge der Gebarungsüberprüfung an, dass bereits die von der Abteilung Marketing & Kommunikation praktisch vollzogene Abstimmung der einzelnen werbemaßnahmenspezifischen Prozessabschnitte⁸ auf die Anforderungen des Medientransparenzrechts, die Erfüllung der Meldepflichten sichere. Sie übergab dem RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung Unterlagen über den geplanten Prozessablauf der Werbemaßnahmen, der Teil eines in Entstehung begriffenen Prozesshandbuches werden soll.

Ungeregelt waren in der MQ GesmbH demzufolge die obligatorische

- Prüfung der Werbeaufträge und Medienkooperationen auf Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen des Medientransparenzrechts und
- Kontrolle der durchgeführten Werbemaßnahmen auf Vollständigkeit sowie auf Richtigkeit, durch die Buchhaltung nach dem Vier-Augen-Prinzip.

⁷ Bei der MQ GesmbH eingelangt am 2. Mai 2012.

⁸ Das sind die Prozessabschnitte Mediaplanung, Konzeption der Werbekampagnen, Ablauf Anzeigenschaltungen und Meldung gemäß Medientransparenzgesetz.

Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz

(2) Im überprüften Zeitraum vereinbarten die Abteilung Marketing & Kommunikation sowie die Abteilung „quartier 21“ der MQ GesmbH insgesamt 401 Werbeaufträge und Medienkooperationen in Höhe von 786.548,04 EUR. Davon waren 229 Werbeaufträge, das sind 57 % der Werbemaßnahmen, direkt mit dem jeweiligen Medium und 172 Werbeaufträge, das sind 43 % der Werbemaßnahmen, indirekt, d.h. über eine Mediaagentur, beauftragt.

Zur Vorbereitung geplanter indirekter Werbeaufträge der MQ GesmbH erstellte die beauftragte Mediaagentur zu Beginn eines Budgetjahres für jede der genannten Abteilungen einen sogenannten Mediaplan für Werbemaßnahmen im Budgetzeitraum (1. April eines Jahres bis 31. März des Folgejahres). Diese Mediapläne hatten auch die von den Abteilungen direkt vergebenen Werbemaßnahmen zu berücksichtigen. Nach Prüfung der Mediapläne durch die Abteilungsleiter Marketing & Kommunikation und „quartier 21“ erteilte die Geschäftsführung deren Freigabe und beauftragte die Mediaagentur mit der Durchführung der Werbemaßnahmen. Anhand der Mediapläne erstellte die Mediaagentur quartalsweise Kostenprognosen (sogenannte Kostenpläne).

Die Abteilung Marketing & Kommunikation zog diese Media- und Kostenplandaten zur Erfüllung der Bekanntgabepflichten heran. Ein Abgleich mit den tatsächlichen Kosten der erbrachten Werbeleistungen erfolgte nicht.

- 3.2** Der RH kritisierte die mangelhafte aufbau- und ablauforganisatorische Implementierung der Angelegenheiten der Medientransparenz und die dadurch bedingten Kontrolldefizite. Die dargestellte mangelnde organisatorische Implementierung der Angelegenheiten der Medientransparenz und der fehlende Abgleich der Plandaten mit den tatsächlichen Kosten hatten Kontrolldefizite zur Folge, die im 3. Quartal 2012 und 1. Quartal 2013 zu unvollständigen (TZ 4) und in allen Quartalen des überprüften Zeitraums zu unrichtigen (TZ 6 und 7) Bekanntgaben an die KommAustria führten.

Er empfahl daher der MQ GesmbH, die angekündigte Implementierung der Angelegenheiten der Medientransparenz in ein Prozesshandbuch voranzutreiben und dadurch bestehende Kontrolldefizite zu beseitigen, um in Hinkunft die Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen an die KommAustria sicherzustellen.

- 3.3** *Laut Stellungnahme der MQ GesmbH sei von Anfang an eine vollinhaltliche Implementierung des Medientransparenzgesetzes zu 100 % gegeben gewesen, weil alle Meldungen an die KommAustria zeitgerecht und auch inhaltlich nach bestem Wissen und Gewissen erfolgt*

seien. Die MQ GesmbH teilte darüber hinaus mit, dass mittlerweile eine Verankerung der Zuständigkeiten für das Medientransparenzgesetz in den jeweiligen Stellenbeschreibungen sowie im Organisationshandbuch erfolgt sei. Die Prozesse seien zur Zeit der Gebarungüberprüfung bereits gelebt worden, jedoch sei das Organisationshandbuch noch nicht veröffentlicht gewesen. Die Veröffentlichung sei im Oktober 2014 erfolgt.

Ab dem 2. Quartal 2014 sei das Rechnungswesen als Gegencheck laufend eingebunden. Zu beachten sei dennoch, dass für den gegenständlichen Prüfungszeitraum durch das vom RH empfohlene Vier-Augen-Prinzip sowie eine andere als die zu diesem Zeitpunkt aktuell gewesene Implementierung der gesetzlichen Bestimmungen aufgrund der abweichenden Definitionsauslegungen bzw. Interpretationen kein anderes als das vorhandene Ergebnis erzielt worden wäre.

Weiters teilte die MQ GesmbH in ihrer Stellungnahme mit, dass sie im überprüften Zeitraum Werbeaufträge in Höhe von rd. 548.430 EUR gemeldet habe, um rd. 109.570 EUR mehr als gemeldet hätte werden müssen. Die MQ GesmbH habe sich in ihrer Gebarung daran orientiert, dass das Gesetz primär darauf abziele, vollständige Meldungen zu erhalten. Diese höheren Werte hätten zu einer noch größeren Transparenz geführt.

- 3.4** Der RH begrüßte, dass nunmehr die Zuständigkeiten im Organisationshandbuch und in den Stellenbeschreibungen verankert sind und das Vier-Augen-Prinzip implementiert wurde. Er wies jedoch die Ansicht der MQ GesmbH, wonach mit einer früheren Implementierung kein anderes als das vorhandene Ergebnis erzielt worden wäre, entschieden zurück. Der RH hatte in seiner Prüfung Kontrolldefizite aufgezeigt, die eine Folge der mangelhaften aufbau- und ablauforganisatorischen Implementierung der Angelegenheiten der Medientransparenz waren. Diese Kontrolldefizite führten im 3. Quartal 2012 und 1. Quartal 2013 zu unvollständigen (siehe TZ 4) und in allen Quartalen des überprüften Zeitraums zu unrichtigen (siehe TZ 6 und 7) Bekanntgaben an die KommAustria.

Zur Erklärung der MQ GesmbH, wonach höhere Werte bei den Meldungen zu einer noch größeren Transparenz führen, verwies der RH auf die TZ 6: Das Medientransparenzgesetz sieht die Meldung der Nettobeträge vor.

Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz

Rechtzeitigkeit und
Vollständigkeit der
Meldungen

4.1 Von den 401 Werbeaufträgen und Medienkooperationen der MQ GesmbH im überprüften Zeitraum in Nettogesamthöhe von 786.548,04 EUR unterlagen 175 Werbeaufträge und Medienkooperationen (Nettogesamtbetrag: 548.429,15 EUR) der Meldepflicht nach dem Medientransparenzgesetz. Die Bekanntgabe dieser Werbemaßnahmen erfolgte zusammengefasst in 31 Medienmeldungen rechtzeitig an die KommAustria (siehe Tabelle 1 und Anhang). Die restlichen 226 Werbeaufträge und Medienkooperationen (Nettogesamtbetrag: 238.118,89 EUR) lagen unter der Bagatellgrenze und waren daher nicht zu melden (siehe Tabelle 2 und TZ 11).

Tabelle 1: Gesamtausgaben für Werbeaufträge und Medienkooperationen nach dem Medientransparenzgesetz					
Quartal	Werbeaufträge gesamt	Gesamtausgaben nach dem Medientransparenzgesetz	Werbeaufträge über der Bagatellgrenze	Summe der an die KommAustria gemeldeten Nettogesamt- entgelte	Meldungen an die KommAustria nach Medium
	Anzahl	in EUR	Anzahl	in EUR	Anzahl
03/2012	67	145.108,41	38	110.507,75	6
04/2012	43	64.461,13	13	52.878,65	4
01/2013	34	30.937,83	2	6.014,40	1
02/2013	87	187.363,16	63	169.275,16	9
03/2013	74	166.465,39	28	106.467,98	5
04/2013	74	169.965,57	28	97.963,69	5
01/2014	22	22.246,55	3	5.321,21	1
Summe	401	786.548,04	175	548.429,15	31

Quellen: MQ GesmbH; RH

In Hinblick auf die Werbeaufträge und Medienkooperationen waren zwei der sieben Quartalsmeldungen an die KommAustria unvollständig:

- Im 3. Quartal 2012 fehlten die Meldungen für die audiovisuellen-Medien Puls 4 (Nettogesamtbetrag für drei Werbeaufträge: 7.614,66 EUR) und ProSieben (Nettobetrag für einen Werbeauftrag: 5.665,00 EUR).⁹

⁹ Darüber hinaus meldete die MQ GesmbH für dieses Quartal sachlich unrichtig ein nicht-periodisches Medium (be inside guide Koop, ein Werbeauftrag) und ein Medienunternehmen (WIEN COM, sieben Werbeaufträge), (siehe TZ 7). Die Meldungen der Printmedien Falter und Profil waren unvollständig, (siehe TZ 6).

- Im 1. Quartal 2013 fehlte die Meldung für drei Werbeaufträge an das Printmedium Falter (Nettobetrag: 5.321,52 EUR).¹⁰

4.2 Der RH kritisierte die unvollständigen Quartalsmeldungen an die KommAustria, weil sieben Werbeaufträge an drei Medien nicht bekanntgegeben wurden, und verwies auf seine Empfehlung zu TZ 3.

4.3 *Laut Stellungnahme der MQ GesmbH seien insgesamt zwei der sieben Quartalsmeldungen unvollständig gewesen. Der sich daraus ergebende Gesamtwert der Ist-Meldungen sei um 3,28 % unterschritten worden. Weiters seien sieben der 182 Ist-Werbeaufträge nicht dokumentiert gewesen, was einem Anteil von 3,8 % entspreche. Grund für die Unvollständigkeit der Meldungen im 3. Quartal 2012 sei, dass die Werbeaufträge an Puls 4 und ProSieben im ursprünglichen Mediaplan nicht vorgesehen gewesen, sondern erst nachträglich in den Mediaplan übernommen worden seien. Aufgrund dieses Prozedere seien diese Werbeaufträge nicht berücksichtigt worden.*

4.4 Der RH wertete die Begründung für die Unvollständigkeit der Meldungen im 3. Quartal 2012 als ein Indiz für die in der TZ 3 aufgezeigte mangelhafte Implementierung der Angelegenheiten der Medientransparenz.

Vollständigkeit der
Dokumentation

5.1 Alle den Quartalsmeldungen des überprüften Zeitraums zugrunde liegenden Werbemaßnahmen und Medienkooperationen waren vollständig dokumentiert.

5.2 Der RH anerkannte die vollständige Mediendokumentation im überprüften Zeitraum.

¹⁰ Richtigerweise hätten daher fünf statt zwei Werbeaufträge in zwei statt einer Medienmeldung Eingang finden müssen.

Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz

Richtigkeit der
Meldungen

Betragliche Richtigkeit

- 6.1** (1) Die MQ GesmbH hatte gemäß § 2 Medientransparenzgesetz für Werbeaufträge und Medienkooperationen quartalsweise die Namen der periodischen Medien und – unter Beachtung der Bagatellgrenze von 5.000 EUR – die Gesamthöhe des diesen Medien zufließenden Nettoentgelts¹¹ gesondert bekanntzugeben (TZ 2).

Diese Verpflichtung wurde in keinem der sieben Quartale des überprüften Zeitraums erfüllt und führte zu unrichtigen Quartalsmeldungen. Ursachen dafür waren individuelle Bearbeitungs- und Berechnungsfehler, die durch Nichtberücksichtigung einzelner Werbeaufträge oder Gegengeschäftsanteile bei Werbemaßnahmen, das Heranziehen nicht aktualisierter Prognosekosten für Werbemaßnahmen in den Mediaplänen statt der tatsächlich verrechneten Kosten sowie durch die Nichteinhaltung des Nettoentgeltgebots durch einzelne oder kombinierte Zurechnung von Skonti, Rabatten, Werbeabgaben, Preisnachlässen oder Gutschriften entstanden sind:

(2) Individuelle Bearbeitungs- und Berechnungsfehler

- Im 3. Quartal 2012 wurden sowohl ein Werbeauftrag an das Printmedium Falter¹² (Nettobetrag: 1.773,83 EUR) als auch ein Werbeauftrag an das Printmedium Profil (Nettobetrag: 1.411,76 EUR)¹³ bei der Meldung des jeweiligen Mediums nicht berücksichtigt.
- Im 1. Quartal 2013 wurde bei zwei Werbeaufträgen an das Printmedium Kurier (gemeldeter Nettobetrag: 6.014,40 EUR) eine preisbezogene Anbotsänderung (Nettobetrag: 1.713,60 EUR) bei der Meldung nicht berücksichtigt.

¹¹ Das heißt ohne Rabatte, Skonti, Werbeabgabe, Mehrwertsteuer und allfällige Vermittlungsprovisionen.

¹² Diese Werbemaßnahme wurde vom Bereich Marketing & Kommunikation irrtümlich als eigenständig zu meldender Werbeauftrag an das Medium angesehen, in den internen Unterlagen als Bagatellbetrag dem Medium zugeordnet und daher nicht der Gesamtbetrag für das Medium zugerechnet.

¹³ Der Werbeauftrag war weder im Mediaplan noch im Kostenplan der Mediaagentur ausgewiesen.



Erfüllung der Meldepflichten gemäß
Medientransparenzgesetz



Medientransparenz im MuseumsQuartier

- Im 2. Quartal 2013 und im 4. Quartal 2013 wurde für insgesamt acht Werbeaufträge einer Medienkooperation mit dem Printmedium Kurier nur der Barwertanteil und nicht auch der Gegengeschäftsanteil¹⁴ für die Meldung des Nettogesamtentgelts herangezogen.
- Im 4. Quartal 2013 wurde für sieben Werbeaufträge an das Printmedium Falter ein Nettobetrag von 14.524,84 EUR bekanntgegeben, obwohl ein Werbeauftrag (Nettobetrag: 1.873,67 EUR) nicht umgesetzt wurde.

(3) Nichteinhaltung des Nettoentgeltgebots

Neben den dargestellten individuellen Bearbeitungs- und Berechnungsfehlern war die Nichteinhaltung des Nettoentgeltgebots ursächlich für die betraglich unrichtigen Meldungen im

- 3. Quartal 2012 bei insgesamt 30 Werbeaufträgen an die Printmedien Falter, Der Standard und Profil sowie an das Online-Medium standard.at;
- 4. Quartal 2012 bei insgesamt sieben Werbeaufträgen an die Printmedien Falter und Profil;
- 2. Quartal 2013 bei insgesamt 44 Werbeaufträgen an das Online-Medium standard.at, an den Informationskanal Infoscreen sowie an die Printmedien Falter, Die Zeit, Der Standard und Profil;
- 3. Quartal 2013 bei insgesamt 21 Werbeaufträgen an das Online-Medium standard.at sowie an die Printmedien Falter, Der Standard und Profil;
- 4. Quartal 2013 bei insgesamt 19 Werbeaufträgen an das Online-Medium standard.at sowie an die Printmedien Falter und Profil;
- 1. Quartal 2014 bei drei Werbeaufträgen an das Printmedium Falter.

¹⁴ Sie dazu Feher/Otto/Steindl, Medientransparenzgesetz (2013)², S. 38, die im Zusammenhang mit § 2 Abs. 5 Medientransparenzgesetz zum sogenannten „Gegengeschäft“ ausführen, dass es zu einem Wertungswiderspruch führt, wenn zwischen dem vom Rechtsträger tatsächlich geleisteten Entgelt (Nettoentgelt) und der von ihm erbrachten Gegenleistung mit einem bestimmten Wert (gemeiner Wert) unterschieden wird.

Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz

6.2 Der RH kritisierte die durch individuelle Bearbeitungs- und Berechnungsfehler sowie durch Nichteinhaltung des Nettoentgeltgebots bedingten unrichtigen Quartalsmeldungen im überprüften Zeitraum. Er empfahl daher der MQ GesmbH, die bestehende Datenerfassung zu optimieren und dadurch Voraussetzungen zu schaffen, um künftig betraglich richtige Quartalsmeldungen an die KommAustria sicherzustellen.

6.3 *Laut Stellungnahme der MQ GesmbH sei die Optimierung der Datenerfassung umgehend umgesetzt worden. Im September 2014 habe es zu dem Thema einen internen Workshop gegeben. Es sei ein zentrales Tool zur Herleitung, Erfassung, Berechnung, Abgleich mit Ist-Daten, Kontrolle und Dokumentation der meldepflichtigen Werte eingeführt worden. Durch diese Schaffung der technischen und systematischen Voraussetzungen könne nunmehr ein hoher Grad an Standardisierung und Automatisierung erzielt werden, der die fehlerfreie Berechnung der zu meldenden Werte gewährleistet. Weiters sei eine eigene Liste im Rechnungswesen eingeführt worden, um einen Gegencheck der Ist/Soll-Werte gewährleisten zu können. Die Verantwortung für die Ermittlung der richtigen Werte liege beim verantwortlichen Mitarbeiter Marketing. Die Abteilung Rechnungswesen werde zum Zweck des Gegenchecks der Rechnungen in den Prozess eingebunden. Die vom Rechnungswesen geführten Listen der zu meldenden Werte werden mit den Werten der meldenden Stelle (Marketing) gegengecheckt.*

Die MQ GesmbH teilte darüber hinaus mit, dass die im Sinne einer größeren Transparenz vorgenommene Auslegung des Medientransparenzgesetzes durch die MQ GesmbH hinsichtlich des Netto-Prinzips zu mindestens einem „Fehler“ pro Quartal habe führen müssen.

6.4 Der RH vermerkte positiv, dass die MQ GesmbH die Optimierung der Datenerfassung umgehend umsetzte. Die Erklärung der MQ GesmbH, dass die im Sinne einer größeren Transparenz vorgenommene Auslegung des Medientransparenzgesetzes durch die MQ GesmbH hinsichtlich des Netto-Prinzips zu mindestens einem „Fehler“ pro Quartal habe führen müssen, wies der RH zurück. Schließlich sieht das Medientransparenzgesetz die Meldung der Nettobeträge vor. Nur bei tatsächlich den gesetzlichen Vorgaben entsprechenden Meldungen ist auch die vom Gesetz intendierte Vergleichbarkeit gegeben.

Sachliche Richtigkeit der Meldungen

7.1 (1) Im überprüften Zeitraum gab die MQ GesmbH sachlich unrichtige Medienmeldungen ab. Ursachen dafür waren die irrtümliche Klassifizierung einer Mediaagentur bzw. einer Werbegesellschaft als zu meldendes Medium sowie durch die mangelnde Kenntnis darüber, wann die Periodizität¹⁵ eines Mediums nach Medien- bzw. Medientransparenzgesetz vorliegt:

- Im 3. Quartal 2012 war die Medienmeldung der MQ GesmbH bezüglich „be inside Guide Koop“ (Nettobetrag: 5.687,50 EUR) sachlich unrichtig, weil das Medium nur zweimal jährlich erscheint und daher nicht periodisch ist. Weiters war die Medienmeldung „WIEN COM“ in Höhe von 24.889,21 EUR sachlich unrichtig, weil es sich nicht um ein periodisches Medium, sondern um eine Mediaagentur handelt.
- Im 4. Quartal 2012 sowie im 2. Quartal 2013 meldete die MQ GesmbH jeweils die Gewista Werbegesellschaft mbH (Nettogesamthöhe in diesen zwei Quartalen: 57.562,98 EUR). Diese Meldungen waren sachlich unrichtig, weil nicht ein periodisches Medium, sondern ein Unternehmen¹⁶, das Plakatwerbung anbietet, bekanntgegeben wurde.
- Im 4. Quartal 2012 meldete die MQ GesmbH einen Nettobetrag von 11.018,72 EUR für vier Werbeaufträge an das Medium „ProSiebenSat1PULS4“. Diese Meldung war sachlich unrichtig, weil die drei in einer Medienmeldung zusammengefassten Medien von der MQ GesmbH aufgrund der selben Verrechnungsstelle¹⁷ irrtümlicherweise als ein Medium angesehen wurde.¹⁸ Darüber hinaus war die Meldung auch betraglich unrichtig, weil zwei Werbeaufträge an den TV-Sender PULS4 im Wert von 5.132,46 EUR nicht gemeldet wurden und dem Gesamtbetrag Werbeabgaben und Umsatzsteuern zugerechnet wurden. Richtigerweise wären für zwei Werbeauf-

¹⁵ Zur Periodizität eines Mediums vgl. § 1 Abs. 1 Z 5 Mediengesetz BGBl. Nr. 314/1981 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 8/2009. Vgl. dazu: das OLG Wien, 17 Bs 177/03, MR 2003, 376, führte zur Qualifikation als periodisches Druckwerk aus: „Insbesondere deshalb hat der Gesetzgeber klar geregelt, dass nur solche Medienwerke ‚periodische‘ sind, die – neben weiteren Bedingungen – wenigstens viermal im Kalenderjahr erscheinen, und damit einen von subjektiven Komponenten losgelösten objektiven Bezugspunkt normiert, an dem die Periodizität zu messen ist.“ Siehe dazu Feher/Otto/Steindl, Medientransparenzrecht (2013)², S. 15, FN 61.

¹⁶ Im gegenständlichen Fall ein sogenannter Outdoor-Advertiser.

¹⁷ Das ist die SevenOne Media Austria GmbH (ein Unternehmen der ProSiebenSat.1 Media AG).

¹⁸ An das in der Meldung angeführte Medium Sat1 erging kein Werbeauftrag.

Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz

träge an das Medium ProSieben ein Nettobetrag von 6.510 EUR und für vier Werbeaufträge an das Medium Puls4 ein Nettobetrag von 7.367,60 EUR bekanntzugeben gewesen.

- 7.2** Der RH kritisierte die sachlich unrichtigen Medienmeldungen der MQ GesmbH und empfahl, Zweifelsfragen über die Medieneigenschaft bzw. die Medienperiodizität mit der KommAustria zu klären, um künftig sachlich richtige Meldungen sicherzustellen.
- 7.3** *Laut Stellungnahme der MQ GesmbH sollen alle offenen Fragen, sofern diese nach der Prüfung des RH und den vollzogenen Lernschritten noch nicht geklärt werden konnten, in Zukunft auf schriftlichem Weg mit der KommAustria geklärt und dokumentiert werden. Bei den gemeldeten Plakataufträgen habe für die MQ GesmbH die Vollständigkeit der Meldungen oberste Priorität gehabt. Die „Übererfüllung“ des Gesetzes biete im Ergebnis eine größere Transparenz als gesetzlich verlangt.*
- 7.4** Die Einschätzung der MQ GesmbH, wonach eine „Übererfüllung“ des Gesetzes eine größere Transparenz biete, kann der RH nicht teilen. Ziel muss sein, die Vorgaben des Gesetzes – wie das Netto-Prinzip (siehe TZ 6) oder die Periodizität – einzuhalten. Nur bei tatsächlich den gesetzlichen Vorgaben entsprechenden Meldungen ist auch die vom Gesetz intendierte Vergleichbarkeit gegeben.

Zeitliche Richtigkeit der Meldungen

- 8.1** Alle den Quartalsmeldungen im überprüften Zeitraum zugrundeliegenden Werbeaufträge und Medienkooperationen der MQ GesmbH waren zeitlich richtig zugeordnet.
- 8.2** Der RH anerkannte die zeitlich richtige Zuordnung der den Quartalsmeldungen im überprüften Zeitraum zugrundeliegenden Werbeaufträge und Medienkooperationen.

Medientransparenz im MuseumsQuartier

Inhaltliche Anforderungen an Werbeaufträge und Medienkooperationen

Unterscheidbarkeit
– Kennzeichnungspflicht

- 9.1** (1) Die Richtlinien des Bundes und des Landes Wien (siehe TZ 2) sehen in § 2 Abs. 1 vor, dass „bei der Beauftragung einer Veröffentlichung der Auftragnehmer vertraglich dazu zu verpflichten ist, eine eindeutige Kennzeichnung vorzunehmen“.

Tatsächlich war in keinem der – zu 31 Medienmeldungen an die KommAustria zusammengefassten – 171 Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen des überprüften Zeitraums in Gesamthöhe von 548.429,15 EUR eine derartige vertragliche Verpflichtung dokumentiert.

(2) Die Richtlinien des Bundes und des Landes Wien sehen weiters in § 2 Abs. 2 vor, dass Veröffentlichungen in periodischen Print- und audiovisuellen Medien mit den Worten „entgeltliche Einschaltung des/der“ oder „Eine entgeltliche Information des/der“ oder „bezahlte Anzeige des/der“ jeweils unter Beifügung der Bezeichnung des Organs des betreffenden Rechtsträgers oder eines den Rechtsträger eindeutig identifizierbaren Logos zu kennzeichnen sind.

Entgegen diesen Vorgaben wiesen im überprüften Zeitraum die entgeltlichen Einschaltungen in Audio- und audiovisuellen Medien keine Kennzeichnung auf; die entgeltlichen Einschaltungen in den Print- und Online-Medien waren hingegen überwiegend richtig gekennzeichnet.

- 9.2** Der RH kritisierte, dass die MQ GesmbH die vertragliche Kennzeichnungspflicht entgeltlicher Veröffentlichungen nach dem Medientransparenzgesetz in keinem der – zu 31 Medienmeldungen an die KommAustria zusammengefassten – 171 Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen des überprüften Zeitraums einhielt. Darüber hinaus kritisierte er, dass die entgeltlichen Einschaltungen in Audio- und audiovisuellen Medien keine Kennzeichnung aufwiesen.

Der RH empfahl daher der MQ GesmbH, künftig die vertragliche Kennzeichnungsverpflichtung nach § 2 der Richtlinien des Bundes und des Landes Wien bei Werbeaufträgen und Medienkooperationen nachweislich zu erfüllen und insbesondere auf die Einhaltung dieser Verpflichtung bei allen beauftragten Medien zu achten.

- 9.3** *Laut Stellungnahme der MQ GesmbH seien die entgeltlichen Einschaltungen in den Print- und Online-Medien überwiegend richtig gekennzeichnet worden. Entsprechend der Empfehlung des RH sei ein Standard-Schriftsatz zur Versendung an Vertragspartner sowie die Mediaagentur hinsichtlich der vertraglichen Vereinbarung der Kenn-*

Inhaltliche Anforderungen an Werbeaufträge und Medienkooperationen

zeichnungspflicht entwickelt worden, der von den werbenden Stellen als Standard-Absatz bei der Erteilung von Werbeaufträgen zu inkludieren sei.

Sachinformation

10.1 (1) In § 3a Abs. 1 Medientransparenzgesetz ist geregelt, dass audiovisuelle Kommunikation und entgeltliche Veröffentlichungen ausschließlich der Deckung eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit zu dienen haben, das in einem inhaltlichen Zusammenhang mit dem Wirkungsbereich des jeweiligen Geschäftsträgers steht. Darunter fallen insbesondere Informationen zur Rechtslage sowie Handlungs- oder Verhaltensempfehlungen und Sachinformationen. Audiovisuelle Kommunikation oder entgeltliche Veröffentlichungen, die keinen konkreten Bezug zur Deckung eines Informationsbedürfnisses aufweisen und ausschließlich oder teilweise lediglich der Vermarktung der Tätigkeit des Rechtsträgers dienen, sind unzulässig (sogenanntes Sachlichkeitsgebot). Zur näheren Festlegung dieser Grundsätze erließen der Bund und das Land Wien Richtlinien (siehe dazu TZ 2).

(2) Alle Werbemaßnahmen der MQ GesmbH im überprüften Zeitraum enthielten ausschließlich Sachinformation. Das medientransparenzrechtliche Hinweis- bzw. Kopfverbot wurde bei allen entgeltlichen Veröffentlichungen beachtet.

10.2 Der RH anerkannte, dass alle gemeldeten Werbemaßnahmen der MQ GesmbH im überprüften Zeitraum ausschließlich Sachinformationen enthielten und das Hinweis- bzw. Kopfverbot beachteten.

Bagatellgrenze

11.1 (1) Wie in den TZ 4, 6 und 7 dargestellt, gab die MQ GesmbH im überprüften Zeitraum unvollständige und unrichtige Meldungen an die KommAustria ab. Demzufolge waren auch die errechneten Anteile der unter der gesetzlichen Bagatellgrenze liegenden Beträge an den Gesamtausgaben nach Medientransparenzgesetz unrichtig.

Tabelle 2: Bagatell-Werbeaufträge und -ausgaben zum Zeitpunkt der Meldung

Quartal	Gesamtausgaben nach Medien- transparenz- gesetz	Summe der an die KommAustria gemeldeten Nettogesamt- entgelte	Nicht zu meldende Bagatellbeträge	Bagatell- Werbeaufträge	Anteil der Bagatellbeträge an den Gesamt- ausgaben
				in EUR	Anzahl
03/2012	145.108,41	110.507,75	34.600,66	29	24
04/2012	64.461,13	52.878,65	11.582,48	30	18
01/2013	30.937,83	6.014,40	24.923,43	32	81
02/2013	187.363,16	169.275,16	18.088,00	24	10
03/2013	166.465,39	106.467,98	59.997,41	46	36
04/2013	169.965,57	97.963,69	72.001,88	46	42
01/2014	22.246,55	5.321,52	16.925,03	19	76
Summe	786.548,04	548.429,15	238.118,89	226	30

Quellen: MQ GesmbH; RH

Die jeweiligen Anteile der – nicht zu meldenden – Bagatellbeträge an den Gesamtausgaben schwankten zwischen 10 % (2. Quartal 2013) und 81 % (1. Quartal 2013). Ihr durchschnittlicher Anteil an den Gesamtausgaben betrug in den überprüften sechs Quartalen rd. 30 %, das sind 240.518,77 EUR.

- 11.2** In Hinblick auf das Ziel des Gesetzes, Transparenz über die tatsächlich geleisteten Entgelte für Werbeaufträge zu ermöglichen, wies der RH auf den verhältnismäßig hohen Anteil der nicht zu meldenden Bagatellbeträge an den Gesamtausgaben hin.

Schlussempfehlungen

12 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die MuseumsQuartier Errichtungs- und BetriebsgesmbH hervor:

(1) Die angekündigte Implementierung der Angelegenheiten der Medientransparenz in ein Prozesshandbuch wäre voranzutreiben und dadurch bestehende Kontrolldefizite zu beseitigen, um in Hinblick die Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen an die KommAustria sicherzustellen. (TZ 3, 4, 6)

(2) Die bestehende Datenerfassung wäre zu optimieren, um dadurch Voraussetzungen zu schaffen, künftig vollständige und richtige Quartalsmeldungen an die KommAustria sicherzustellen. (TZ 6)

(3) Zweifelsfragen über die Medieneigenschaft bzw. die Medienperiodizität wären mit der KommAustria zu klären, um künftig sachlich richtige Meldungen sicherzustellen. (TZ 7)

(4) Die vertragliche Kennzeichnungsverpflichtung nach § 2 der Richtlinien des Bundes und des Landes Wien bei Werbeaufträgen und Medienkooperationen wäre nachweislich zu erfüllen und insbesondere auf ihre Einhaltung durch das beauftragte Medium zu achten. (TZ 9)

ANHANG

**Quartalsmeldungen der MQ GesmbH an die KommAustria
Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens**

Quartalsmeldungen der MQ GesmbH an die KommAustria		
3. Quartal 2012		
	Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)	in EUR
	be inside guide KOOP	5.687,50
	Der Standard	12.382,50
	derStandard.at	42.875,64
	Falter	11.770,90
	profil	12.902,00
	WIEN COM	24.889,21
		110.507,75
	Bekanntgabe § 4 (Förderungen)	
	Leermeldung	
4. Quartal 2012		
	Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)	in EUR
	Kurier	10.308,36
	Profil	7.987,46
	ProSiebenSat.1PULS4	11.018,72
	gewista WerbegesmbH	23.564,11
		52.878,65
	Bekanntgabe § 4 (Förderungen)	
	Leermeldung	
1. Quartal 2013		
	Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)	in EUR
	Kurier	6.014,40
	Bekanntgabe § 4 (Förderungen)	
	Leermeldung	
2. Quartal 2013		
	Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)	in EUR
	Der Standard	12.101,90
	DIE ZEIT	8.865,50
	Falter	14.692,51
	FM–you´re at home, baby	13.060,00
	Gewista WerbegesmbH	33.998,87
	Infoscreen	7.162,13
	Kurier	14.701,80
	profil	10.612,46
	standard.at	54.079,99
		169.275,16
	Bekanntgabe § 4 (Förderungen)	
	Leermeldung	

Quartalsmeldungen der MQ GesmbH an die KommAustria		
3. Quartal 2013		
	Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)	in EUR
	Der Standard	8.575,46
	Falter	11.980,63
	FM4	18.650,00
	profil	8.951,90
	www.derStandard.at	58.309,99
		106.467,98
	Bekanntgabe § 4 (Förderungen)	
	Leermeldung	
4. Quartal 2013		
	Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)	in EUR
	Falter	14.524,84
	FM4	15.090,00
	Kurier	9.238,18
	profil	7.987,46
	www.derStandard.at	51.123,21
		97.963,69
	Bekanntgabe § 4 (Förderungen)	
	Leermeldung	
1. Quartal 2014		
	Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)	in EUR
	Falter	5.321,52
	Bekanntgabe § 4 (Förderungen)	
	Leermeldung	
Summe		548.429,15





ANHANG
Entscheidungsträger

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

MuseumsQuartier Errichtungs- und BetriebsgesmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender Dkfm. Wilhelmine GOLDMANN
(11. November 2008 bis 29. Oktober 2014)

[Mag. Nikolaus GRETZMACHER](#)
(seit 29. Oktober 2014)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Mag. Nikolaus GRETZMACHER
(11. Februar 2012 bis 29. Oktober 2014)

[Dr. Daniela STRASSL](#)
(seit 29. Oktober 2014)

[Mag. Daniela LÖCKER](#)
(seit 3. Dezember 2005)

Geschäftsführer [Dr. Christian STRASSER](#)
(seit 1. Oktober 2011)



Wien, im Februar 2015

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2015/1 Bericht des Rechnungshofes
- EU-Finanzbericht 2012
 - Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz
 - Schulversuche
 - Unterstützungsinstitut der Bundespolizei
- Reihe Bund 2015/2 Bericht des Rechnungshofes
- Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts
 - Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg
 - Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren am Beispiel ausgewählter Gerichte

