

Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien

nisation – von Plausibilitätsprüfungen abgesehen – erwarten lassen, dass die Berechnungen akzeptiert werden.

Der RH wiederholte seine Empfehlung, eine gemeinsame Personalbedarfsplanung durchzuführen (TZ 47).

Kinderklinik

- 50.1** An der Universitätsklinik für Kinder- und Jugendheilkunde des AKH Wien änderten sich im Jänner 2011 – mit den entsprechenden behördlichen Genehmigungen – die Struktur und das Leistungsangebot (Erweiterung der Neonatologie, Umsystemisierung von Normalpflege- auf Intermediate Care Unit- und Intensive Care Unit-Betten).

Aus Sicht der Klinik war für das neue Leistungsangebot keine ausreichende personelle Bedeckung gegeben. Der Klinikleiter richtete im Dezember 2010 und Jänner 2011 Schreiben an die amtsführende Stadträtin für Gesundheit und Soziales in Wien. Darin beklagte er einen akuten Pflege- und Verwaltungskräftemangel an der Klinik. Er kündigte an, angesichts dieses Mangels prioritär die stationären Patienten zu versorgen, notfalls zu Lasten der ambulant einsetzbaren Ressourcen. In der Folge berichteten die Medien über eine drohende Schließung der Kinder-Notfallambulanz. Der Generaldirektor des KAV und der Direktor der Teilunternehmung AKH beurteilten die Ursachen dafür unterschiedlich.

Im Februar 2011 wurde bei einem Treffen zwischen der Stadträtin für Gesundheit und Soziales, dem Generaldirektor des KAV, dem ärztlichen Direktor des AKH, dem Rektor der Medizinischen Universität Wien und dem Klinikvorstand vereinbart, ein externes Unternehmen mit einer Personalbedarfsanalyse für die Klinik zu beauftragen.

- 50.2** Die Notwendigkeit, für einzelne Veränderungen in einer bestimmten Universitätsklinik die zuständige Stadträtin, den Generaldirektor des KAV und den Rektor der Medizinischen Universität Wien zu befragen, Ausfälle in der Notfallversorgung der Kinder und Jugendlichen in Wien medial zu reflektieren und schlussendlich auf externe Berechnungen zurückzugreifen, zeigte nach Ansicht des RH die grundlegenden Probleme hinsichtlich der Personalplanung auf. Er wiederholte daher seine Empfehlung, eine gemeinsame Personalbedarfsplanung durchzuführen (TZ 47).

Personal

Kinderoperationszentrum („Bauteil 61.1“)

51.1 (1) Zwischen 2008 und 2012²⁰⁶ errichtete das AKH einen neuen Bauteil („Bauteil 61.1“) mit 11.555 m² Nettogrundrissfläche, in dem ein kinderoperatives Zentrum betrieben werden sollte.²⁰⁷ Dadurch sollten insbesondere Transportwege für Kinder zwischen der Universitätsklinik für Kinderheilkunde und den Operationssälen im Haupthaus reduziert werden.

(2) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den zeitlichen Ablauf der Errichtung und Inbetriebnahme des Bauteils 61.1:

Tabelle 22: Chronologie zur Errichtung und Inbetriebnahme des Bauteils 61.1	
Datum	Maßnahme
Februar 2006	Abschluss des Totalübernehmervertrags zur Fertigstellung des AKH (darin enthalten: Errichtung einer kinderchirurgischen Ambulanz in Aufstockung von BT 62)
Jänner 2008	Beschluss der kollegialen Führung des AKH zur Errichtung eines kinderoperativen Zentrums – BT 61.1
Mai 2008	Beschluss der ARGE AKH zur Übertragung des Projekts (und der dafür vorgesehenen Mittel) in die alleinige Verantwortung der Stadt Wien, Überlegungen über Notwendigkeit einer Personalbedarfsplanung
August 2009	Abruf der ersten Bauphase bei der VKMB
2010	Diskussion der zu erbringenden Leistungen, Beschluss unterschiedlicher Betriebskonzepte durch die kollegiale Führung (zuletzt Dezember 2010)
Jänner 2011	„Vorbeugendes Veto“ der Personalabteilung, bisher gemeldete Personalbedürfnisse seien nach den Budgetgesprächen mit dem KAV nicht erfüllbar
Juni 2011	Zwischenbericht des externen Beratungsunternehmens zum Personalbedarf, Zusatzbedarf für die „Startphase“: 62 VBÄ
Juli 2011	Anweisung der Generaldirektion des KAV: kein zusätzliches Personal für den Betrieb des BT 61.1
Oktober 2011	Endbericht des externen Beratungsunternehmens: Zusatzbedarf gegenüber der Startphase für einen Vollbetrieb 144 VBÄ; Generaldirektion KAV schränkt Aussage vom Juli insoweit ein, als keine Leistungserweiterung vorgenommen werden dürfe danach neues Betriebskonzept: 38,4 zusätzliche Dienstposten notwendig
Jänner bis August 2012	Inbetriebnahme

Quelle: RH

²⁰⁶ Die Inbetriebnahme erfolgte am 16. Jänner 2012 für die konventionelle Radiologie (ohne MR), am 8. März 2012 für die Endoskopie, am 27. März 2012 für die Kinderchirurgie und die Normalpflegestation und am 1. August 2012 für die Magnetresonananz.

²⁰⁷ Die Darstellung der Baukosten durch den RH erfolgt mit gesondertem Prüfungsergebnis „Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen im Allgemeinen Krankenhaus der Stadt Wien – Universitätscampus“.

Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien

(3) Die mangelnde Abstimmung der Personalbedarfsplanung für den Betrieb des neuen Gebäudes mit der übrigen Projektabwicklung führte zu einer nicht vollständigen Auslastung der errichteten Strukturen:

Der Beschluss der kollegialen Führung zur Errichtung eines kinderoperativen Zentrums in einem eigenen Bauteil ging über die Restfertigungstellung und damit auch über die Betriebs- und Personalbedarfsplanung zur Neuerrichtung des AKH hinaus.²⁰⁸ Im Laufe des Jahres 2008 verhandelte die Technische Direktion daher mit externen Beratungsunternehmen über die Durchführung einer Personalbedarfsplanung. Tatsächlich erfolgte eine solche aber vor dem Abruf der ersten Bau-phase im August 2009 nur für einen Teilbereich (die Kinderchirurgische Ambulanz).

Die Betriebsplanung veränderte sich stark. Längere Zeit war unklar, ob eine kinderkardiologische Abteilung (interimistisch oder dauerhaft) im neuen Bauteil betrieben werden sollte und ob die Operationsbereiche auch für Herzoperationen an Kindern vorzusehen wären. Teilweise ging die Planung von einer Leistungssteigerung von rd. 30 % aus, teilweise gab es die Vorgabe, dass keine Leistungssteigerung erfolgen dürfe.

Im Jänner 2011 legte die Personalabteilung ein „vorbeugendes Veto“ ein. Daraufhin gab das AKH eine Personalbedarfsplanung bei einem externen Beratungsunternehmen in Auftrag, dessen Endbericht im Oktober 2011 vorlag. Es stellte sich heraus, dass die darin als notwendig erachteten zusätzlichen personellen Ressourcen nicht zur Verfügung gestellt werden konnten.²⁰⁹

Die fertiggestellten Gebäudeteile wurden in der Folge nicht durchgehend genutzt. Zum Beispiel waren insgesamt im Kinderoperationszentrum vier Operationssäle vorgesehen. Zwei davon waren baulich bereits fertiggestellt. Davon wurde einer aus personellen Gründen nur an einem Tag der Woche betrieben.

51.2 Der RH kritisierte, dass der neue Bauteil errichtet wurde, ohne dass rechtzeitig der Personalbedarf dafür ermittelt worden war (trotz des Baubeginns im Jahr 2009 lag erst im Herbst 2011 ein umfassender Personalbedarfsplan vor) und ohne dass bei Baubeauftragung ein endgültig-

²⁰⁸ Im Mai 2008 beschloss die ARGE AKH, diese Errichtung aus dem in gemeinsamer Verantwortung von Bund und Land stehenden Totalübernehmervertrag herauszunehmen und ausschließlich der Stadt Wien zu übertragen.

²⁰⁹ Am 4. Oktober lag der Endbericht des Beraters vor. Danach waren für den Gesamtbetrieb rd. 200 zusätzliche VBÄ erforderlich. Am 24. Oktober 2011 erstellte das AKH ein neues Betriebskonzept, das 38,4 zusätzliche Dienstposten vorsah. Es war vorausgesetzt, dass bestimmte frei werdende Kapazitäten im Haupthaus nicht aufgefüllt werden sollten und ein Operationssaal im BT 61.1 nur einen Tag geöffnet werden sollte.

Personal

tiges Nutzungskonzept vorlag (auch nach Baubeginn änderte sich die konkrete Betriebsplanung noch deutlich). Folge davon war eine suboptimale Auslastung der errichteten Infrastruktur (z.B. war ein Operationsaal nur an einem Tag pro Woche offen).

Gesamteinschätzung **52.1** Zusammenfassend hielt der RH fest, dass das Management der rd. 10.000 Mitarbeiter im AKH durch eine komplexe Personalstruktur und Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb der Rechtsträger, durch historische Besonderheiten (z.B. Sondermittelbedienstete, TZ 39), durch das Fehlen einer gemeinsamen Datenerfassung und mangelnde wechselseitige Information zwischen Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien übermäßig komplex war.

Dadurch traten einerseits verschiedene wirtschaftliche Ineffizienzen auf, insbesondere eine mangelnde Abstimmung der Berufsgruppen, eine nicht optimierte Abstimmung der Dienstzeiten, der Journaldienste, der Ausübung der Fach- und Dienstaufsicht über die Ärzte, der Dienstzeitenerfassung und des Dienstplanmanagements sowie des Fehlzeiten-Managements.

Elementare Aufgaben der Personalverwaltung – etwa die Erfassung und Überwachung der Arbeitszeit, die Meldung des Personals an die Sanitätsbehörden, die Sicherstellung der Einhaltung des KA-AZG 1997 und die Prüfung von Nebenbeschäftigungen – waren erschwert und ihre ausreichende Wahrnehmung nicht sichergestellt.

Von besonderer Bedeutung war nach Auffassung des RH jedoch das Fehlen einer aktuellen, rechtsträgerübergreifenden Personalbedarfsplanung (TZ 47). In Einzelfällen führte dies zur – auch medialen – Diskussion über Ausfälle in der Notfallversorgung für Kinder und Jugendliche bzw. zur Errichtung baulicher Strukturen (Kinderoperationszentrum) ohne ausreichende Klärung der Verfügbarkeit von Personal zur vollständigen Nutzung (TZ 51).

52.2 Der RH hielt daher wesentliche Verbesserungen in der Personalbewirtschaftung für eine erfolgreiche Führung des AKH für besonders wichtig und verwies auf seine diesbezüglichen Empfehlungen (TZ 33 bis 51).

52.3 (1) Die Medizinische Universität Wien verwies auf ihre Detailstellungen im Personalbereich.

(2) Die Stadt Wien führte aus, im Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020“ sei eine Personalbedarfserhebung von der Teilunterneh-

Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien

mung AKH und der Medizinischen Universität Wien definiert und freigegeben worden. Diese erfolge gemeinsam mit einem externen Partner. Das Ausschreibungsverfahren für die Auswahl eines externen Partners sei im Laufen. Die Vergabe des Auftrags stehe noch bevor.

Risikomanagement

Anlass und Umfang der Überprüfung

53.1 Im Zusammenhang mit der Vergabe eines Auftrags zur Arbeitskräfteüberlassung im Jahr 2010 ermittelte die Staatsanwaltschaft wegen des Verdachts strafbarer Handlungen gegen Mitarbeiter des AKH. Weiters waren im Dezember 2011 anlässlich der geplanten Einsparmaßnahmen bei den in der Nacht bzw. am Wochenende verfügbaren Ärzten Meldungen kolportiert worden, nach denen eine Patientengefährdung nicht auszuschließen sei. Weiters sei die Position und Leistungsfähigkeit der Medizinischen Universität Wien durch die mangelnde Abstimmung mit dem AKH gefährdet.

Bereits vor der Gebarungsüberprüfung des RH hatte das Kontrollamt der Stadt Wien eine Prüfung der Arbeitskräfteüberlassung im KAV (einschließlich der Teilunternehmung AKH) durchgeführt. Die Teilunternehmung AKH selbst hatte ein „fraud audit“ hinsichtlich seiner Beschaffungsvorgänge veranlasst. Während der Gebarungsüberprüfung prüfte die Interne Revision des Magistrats Wien das Interne Kontrollsystem (IKS) in der Teilunternehmung AKH.

53.2 Aufgrund der im Prüfungszeitraum des RH aufgetretenen Auffälligkeiten untersuchte der RH, welche Instrumente des Risikomanagements in der Teilunternehmung AKH, der Medizinischen Universität Wien bzw. bei den übergeordneten Rechtsträgern in Anwendung standen. Damit wollte der RH feststellen, inwieweit für die Entscheidungsträger einerseits ein gesamthafter Überblick über die bestehenden Risiken und andererseits die Möglichkeit einer entsprechenden Reaktion darauf sichergestellt waren.

Aufgrund der parallel stattfindenden Überprüfungen anderer Kontroll-einrichtungen war eine systematische Überprüfung, ob in bestimmten Beschaffungs- oder anderen Prozessen Unstimmigkeiten vorlagen oder für einzelne Risiken des „Routinebetriebs“ ausreichend vorgesorgt war, ausdrücklich nicht Ziel der Überprüfung des RH. Eine Überprüfung der im Detail eingesetzten Maßnahmen des IKS in einzelnen Prozessen (z.B. Buchhaltung, Personalverrechnung etc.) war ebenfalls nicht Ziel der Gebarungsüberprüfung.

Risikomanagement

Laufende Geschäftsprozesse der Kontrolle

54.1 (1) Nach § 15b Wr. KAG waren die Träger von Krankenanstalten verpflichtet, Maßnahmen der Qualitätssicherung vorzusehen. Nach der Geschäftsordnung des Magistrats der Stadt Wien war die Sicherheit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit aller Abläufe durch ein funktionierendes IKS zu gewährleisten.

Im AKH war keine eigene Organisationseinheit mit einem systematischen IKS oder einem Risikomanagement befasst. Es existierte jedoch eine Abteilung Qualitätsmanagement in der Direktion der Teilunternehmung AKH. Das AKH war seit 2009 nach der Qualitätsnorm EN ISO 9001:2008 zertifiziert.²¹⁰ Eine Risikobeurteilung war über den „kontinuierlichen Verbesserungsprozess“ in die Qualitätsmanagementprozesse integriert.²¹¹

(2) Die Medizinische Universität Wien hatte ein Handbuch zum Thema IKS erarbeitet, in dem eine allgemeine Einleitung, IKS-relevante Prozesse und Beispiele dargestellt waren. Im Übrigen oblag es den einzelnen Universitätskliniken, ihre Prozesse systematisch zu erfassen, eine Risikobeurteilung vorzunehmen und Gegenmaßnahmen zu entwickeln. Die Innenrevision der Medizinischen Universität Wien prüfte das IKS in Kliniken anhand einer standardisierten Checkliste.

Die Risiken der Strategie- und Managementprozesse waren als strategische Risiken nicht Teil des IKS-Handbuchs.

(3) Das AKH nannte den Aufbau eines AKH-weiten, systematischen Risikomanagements als ein Ziel in der Balanced Scorecard 2012.

Die Medizinische Universität Wien nannte die Installierung eines überschaubaren Risikomanagements als Ergänzung zum bestehenden IKS als Ziel in ihrem Entwicklungsplan. Dabei stand weniger die möglichst detaillierte und vollständige Risikoerfassung und -bewertung, sondern die Schaffung von Risikobewusstsein im Mittelpunkt.

²¹⁰ Teilbereiche waren seit 1997 zertifiziert. EN ISO 9001:2008 legte die Mindestanforderungen an ein Qualitätsmanagementsystem (QM-System) fest, denen eine Organisation zu genügen hatte, um Produkte und Dienstleistungen bereitstellen zu können, welche die Kundenerwartungen sowie allfällige behördliche Anforderungen erfüllten. Zugleich sollte das Managementsystem einem stetigen Verbesserungsprozess unterliegen. Die Internationale Organisation für Normung – kurz ISO – war die internationale Vereinigung von Normungsorganisationen und erarbeitete internationale Normen in allen Bereichen.

²¹¹ Das AKH verwendete dafür die Bezeichnung „Vorbeugemaßnahmen“. Im ISO-System des AKH waren auch Forschungsprozesse abgebildet. Aus Sicht der Medizinischen Universität Wien waren darin jedoch nicht alle relevanten Elemente enthalten (z.B. fehlte die Projektmeldung).

Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien

(4) Weder die Teilunternehmung AKH noch die Medizinische Universität Wien definierten die Risiken, die sich durch den „gemeinsamen“ Betrieb des AKH ergaben. Sie entwickelten auch keine spezifischen Gegenmaßnahmen.

Einen Plan zur Abstimmung der Bemühungen zur Einführung eines systematischen Risikomanagements gab es nicht.

54.2 Der RH begrüßte die vorhandenen Elemente eines IKS, beurteilte das IKS jedoch insgesamt als unzureichend. Er empfahl dem BMWF, der Stadt Wien und der Medizinischen Universität Wien,

- die von beiden Seiten geplante Einführung eines Risikomanagements gemeinsam oder zumindest abgestimmt umzusetzen;
- die gemeinsame Einführung eines formalisierten IKS zu prüfen, das auf den Vorarbeiten des Magistrats der Stadt Wien und dem IKS-Handbuch der Medizinischen Universität Wien aufbauen könnte;
- Risiken aus der Zusammenarbeit gemeinsam zu identifizieren und Maßnahmen zum Umgang damit zu entwickeln.

54.3 (1) *Die Medizinische Universität Wien führte aus, dass ihr IKS bereits in mehreren Rechnungsabschlüssen vom Abschlussprüfer voll akzeptiert worden sei. Auch die Einführung eines auf sie zugeschnittenen Risikomanagementsystems sei in Angriff genommen worden. Ein mit der Teilunternehmung AKH abgestimmtes Risikomanagement sei geplant und werde auch im Rahmen des Projekts „Universitätsmedizin Wien 2020“ behandelt.*

(2) Die Stadt Wien führte aus, die Interne Revision der Magistratsdirektion habe das IKS der Teilunternehmung AKH geprüft. Der erste Teilbericht liege vor und die Empfehlungen würden bearbeitet. Entsprechend der Empfehlung des RH werde die Stadt Wien der Medizinischen Universität Wien den Vorschlag unterbreiten, ein gemeinsames bzw. abgestimmtes Risikomanagement einzuführen.

(3) Das BMWF begrüßte die Empfehlungen des RH, betrachtete jedoch die Nennung des BMWF als Adressat dieser Empfehlung mangels direkter Zuständigkeit des BMWF für die Führung des Krankenanstaltenbetriebs als nicht nachvollziehbar.

54.4 (1) Der RH begrüßte die Zusage der Medizinischen Universität Wien, ein mit der Teilunternehmung AKH abgestimmtes Risikomanagement einzuführen. Er wies darauf hin, dass ein internes Kontrollsystem nicht

Risikomanagement

nur bezogen auf die Korrektheit des Rechnungsabschlusses gesehen werden sollte (wie dies Gegenstand einer Jahresabschlussprüfung ist), sondern gerade vor dem Hintergrund der Besonderheit der Interdependenzen zwischen Krankenbehandlung, Forschung und Lehre und der finanziellen Lage der beteiligten Rechtsträger auch einen klaren Bezug zu Effizienzrisiken der Zusammenarbeit dieser Träger haben sollte.

(2) Zur Stellungnahme des BMWF verwies der RH auf die unter TZ 7 ausführlich dargelegten Aufgaben und Verantwortungsbereiche des BMWF im Zusammenhang mit dem AKH und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Innenrevision und weitere Kontroll-einrichtungen

55.1 (1) Die Medizinische Universität Wien verfügte über eine eigene Innenrevision. Diese führte Prüfungen auf Klinikebene durch und legte dabei einen Fokus auf die Drittmittelgebarung. Sie berichtete dem Rektorat und übermittelte den Bericht dem Leiter des geprüften Bereichs (z.B. dem Klinikleiter) und dem Universitätsrat, nicht jedoch der Teilunternehmung AKH. Die Universitäten unterlagen nach § 9 UG der Aufsicht des Bundes hinsichtlich der Einhaltung der Gesetze und Verordnungen einschließlich der Satzung (Rechtsaufsicht).²¹²

(2) Die Teilunternehmung AKH verfügte bis April 2012 über eine eigene Innenrevision, danach waren deren Aufgaben der Innenrevision des KAV zugeordnet. Weiters konnte auch die Innenrevision des Magistrats der Stadt Wien Prüfungen in der Teilunternehmung AKH durchführen.

(3) Die im Bereich der Stadt Wien und der Medizinischen Universität Wien tätigen Innenrevisionen arbeiteten in Sonderfällen zusammen. Eine gemeinsame Risikoeinschätzung oder Prüfungsplanung erfolgte nicht. Eine übergreifende Überprüfung beider Rechtsträger war nur dem RH möglich.

55.2 Der RH hielt fest, dass die Innenrevisionen der Medizinischen Universität Wien und der Teilunternehmung AKH getrennt und mit unterschiedlichen Schwerpunkten arbeiteten. Er hob positiv hervor, dass in Sonderfällen eine Kooperation erfolgte, merkte jedoch kritisch an, dass dadurch eine systematische Kontrolle der Schnittstellen zwischen den Rechtsträgern nicht sichergestellt war.

²¹² § 45 UG regelte das Verfahren der Aufsicht. Danach hatte die Universität dem BMWF Auskünfte zu erteilen, das BMWF konnte rechtswidrige Beschlüsse aufheben. Eine Einschau vor Ort war nicht ausdrücklich vorgesehen.



Risikomanagement



Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien

Der RH empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, im Rahmen des abzuschließenden Zusammenarbeitsvertrags auch die Kooperation der Innenrevisionen zu regeln.

55.3 *Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien führten aus, die Empfehlung des RH werde im Rahmen des Projekts „Universitätsmedizin Wien 2020“ behandelt werden.*

Risikoeinschätzung

56.1 Mangels eines institutionalisierten, rechtsträgerübergreifenden Risikomanagements konnte der RH nicht auf bestehende Risikoeinschätzungen zurückgreifen. Er führte daher im Zuge der Gebarungüberprüfung Gespräche mit dem Ziel, eine Einschätzung bestehender Risiken aus der Zusammenarbeit zwischen Medizinischer Universität Wien und Teilunternehmung AKH zu gewinnen, und nahm Einsicht in verschiedene themenbezogene Unterlagen (z.B. Managementreports im Rahmen der Qualitätssicherungsprozesse, Entwürfe einer Risikobeurteilung für ein IKS, Audit-Berichte im Rahmen der ISO-Zertifizierung etc.).

Dabei ergaben sich folgende Eckpunkte:

- Die Zahl der gemeldeten Schadensfälle durch Fehler der Patientenbehandlung war rückläufig. Auch die Zahl der Beschwerden an die Patientenanzwtschaft entwickelte sich nicht auffällig.
- Bereits erkannte Risiken, insbesondere in der Beschaffung, waren durch einen eigenen Audit-Prozess analysiert worden. Der Beschaffungsbereich war seitdem umgestaltet worden.
- Verschiedene Risiken ergaben sich durch unvollständige Information. Zum Beispiel hatte die Teilunternehmung AKH keine Informationen über Quelle, Umfang und Zusammenhang von Drittmitteln der Medizinischen Universität Wien bzw. nur eingeschränkte Informationen über Nebenbeschäftigungen von Mitarbeitern der Medizinischen Universität Wien (siehe TZ 49).

Dies beeinträchtigte die Möglichkeit, besondere Aufmerksamkeit auf Risikofaktoren zu legen, z.B. bei Beschaffungsprozessen mit Unternehmen, die der Medizinischen Universität Wien hohe Drittmittel zur Verfügung stellten bzw. deren Mitarbeitern Nebenbeschäftigungen anboten. Das AKH war die Krankenanstalt mit den höchsten Sachausgaben je Patient.

Risikomanagement

- In verschiedenen Fällen hatten nicht abgestimmte Maßnahmen eines Rechtsträgers (z.B. die in Aussicht genommenen Kürzungen bei den Journaldiensten) Auswirkungen auf den anderen Rechtsträger.
- Verschiedene rechtliche Risiken durch unklare Zuständigkeiten hatten sich bereits verwirklicht (z.B. die Verurteilung des Rektors der Medizinischen Universität Wien wegen Verletzungen des KA-AZG).

56.2 Der RH stellte fest, dass die Schadensfälle mit Beeinträchtigung der Patienten nicht gestiegen waren und jene Bereiche, in denen Probleme aufgetreten waren (z.B. bei der Beschaffung), bereits umgestaltet worden waren.

Er wies jedoch auch darauf hin, dass durchaus spezifische Risiken durch die Zusammenarbeit vorlagen und verwies dazu auf seine Empfehlungen in TZ 54.

56.3 (1) Die Medizinische Universität Wien verwies auf ihre Ausführungen zu TZ 54 und führte aus, dass ihr IKS bereits in mehreren Rechnungsabschlüssen vom Abschlussprüfer voll akzeptiert worden sei.

(2) Auch die Stadt Wien verwies auf ihre Ausführungen zu TZ 54. Die Umsetzung der Empfehlung des RH sei in Planung.

Überlegungen für die zukünftige Zusammenarbeit

57.1 (1) In der im Sommer 2012 veröffentlichten Wissensbilanz 2011 führte die Medizinische Universität Wien aus, sie sei nach wie vor an der Errichtung einer gemeinsamen Betriebsführungsgesellschaft interessiert, ein Zustandekommen wäre jedoch nicht absehbar.²¹³ Die Leistungsvereinbarung für die Jahre 2013 bis 2015 enthielt keinen Bezug mehr auf eine gemeinsame Gesellschaft, sondern beschränkte sich auf einige operative Elemente einer verbesserten Zusammenarbeit (z.B. beim Operationsmanagement).

Auch seitens der Stadt Wien war (etwa in der Balanced Scorecard oder im Entwurf für die Mittelfristplanung des KAV) eine gemeinsame Betriebsführungsgesellschaft nicht als Ziel enthalten. Implizit ergab sich aus den Projekten des KAV (z.B. der Konzentration der Beschaffung und der Vereinheitlichung des Zielvereinbarungsprozesses) eher

²¹³ In der Leistungsvereinbarung 2010 bis 2012 zwischen der Medizinischen Universität Wien und dem BMWF strebten beide Seiten grundlegende Klärungen zur Zusammenarbeit mit der Stadt Wien im AKH an. Zum Beispiel in Punkt G.5.4: Gemeinsame Bemühung um eine dem Uni-Betrieb angemessene Leistungs- und Kapazitätsplanung im AKH gegenüber dem KA-Träger.



eine Tendenz, eine stärkere Einheitlichkeit innerhalb des KAV herbeizuführen.

(2) Nach den Protesten im AKH im Dezember 2011 aus Anlass der geplanten Journaldienstreduktionen war durch eine Überbrückungshilfe des BMWF bis Juni 2013 ein Kompromiss gefunden worden. Bereits zur Zeit der Gebarungüberprüfung waren jedoch weitere kritische Entscheidungssituationen absehbar.

- Mitte 2013 wird die Betriebsvereinbarung über die Journaldienste in der Medizinischen Universität Wien auslaufen, so dass eine neue Regelung der Arbeitszeiten erforderlich war.
- Für das Jahr 2014 war in der politischen Vereinbarung vom 6. Juni 2005 die Bestellung eines Gutachters zur Ermittlung des klinischen Mehraufwands vorgesehen.
- Im Jahr 2015 sollte die politische Vereinbarung vom 6. Juni 2005 auslaufen. Damit waren der klinische Mehraufwand und die Investitionen im AKH neu zu regeln.

(3) Ab Jänner 2012 verhandelten der Bund (vertreten durch das BMWF) und die Stadt Wien über die Beauftragung eines Projekts zur „Ziel- und Gesamtentwicklung AKH 2020“. Im Juni 2012 lag ein Projektauftrag vor. Er enthielt folgende Kernelemente:

- Das Projekt verfolgte als Ziele die Schaffung eines zwischen den Rechtsträgern abgestimmten Zukunftsbildes über die Entwicklung des AKH bis 2020 und eines für beide Rechtsträger nutzenbringenden Modells zur langfristigen Zusammenarbeit über 2015 hinaus. Teilziele waren u.a. eine bessere Abstimmung der jeweiligen Strategien, eine gezielte Leistungssteuerung und eine Optimierung von Personalbedarfsberechnung und Personaleinsatz.²¹⁴
- Das Projekt sollte bis Ende 2014 laufen.²¹⁵ Bereits 2012 sollte eine Optimierung des Operationsmanagements, die Umsetzung einer verbesserten Aufgabenzuordnung zwischen den Berufsgruppen (siehe TZ 38) und eine Modifikation der Journaldienste erfolgen.

²¹⁴ weiters z.B. die Erhaltung der bisherigen Leistungsfähigkeit des AKH, die Sicherstellung seiner Finanzierbarkeit, die Steigerung von Effizienz und Effektivität, die Verminderung redundanter Strukturen und die Erarbeitung einer transparenten Datenbasis

²¹⁵ Nach einer Projektinitialisierung und einer Phase der Analyse und Konzeption sollten drei Teilprojekte gebildet werden: ein Teilprojekt „medizinischer Masterplan“, ein Teilprojekt „Etablierung einer Zentrumsorganisation“ und ein Teilprojekt „Betriebsführung und Unternehmenssteuerung“.

Überlegungen für die zukünftige Zusammenarbeit

- Eine Veränderung der Rechtsträgerschaft des AKH war ausdrücklich als Nichtziel ausgemalnet. Weiters galten bestimmte Vorgaben, so z.B. der Regionale Strukturplan Gesundheit, die strategische Leistungsplanung des KAV, (etwaige) Beschlüsse des Gemeinderats über die rollierende Finanzplanung des KAV, der Entwicklungsplan der Medizinischen Universität Wien 2012 und die politische Vereinbarung vom 6. Juni 2005.

57.2 Der RH bewertete die Einrichtung eines Projekts zur Verbesserung der Zusammenarbeit grundsätzlich positiv. Er sah darin die Chance, einen gemeinsamen Leistungsauftrag und eine gemeinsame Personalbedarfs- und Einsatzplanung zu erreichen.

Der RH wies jedoch auf drei für die weitere Entwicklung des AKH erfolgskritische Themen hin, die noch nicht im notwendigen Ausmaß berücksichtigt waren: die Festlegung gemeinsam definierter Vorgaben, die Einbeziehung der Mittelaufbringung in das Projekt und die Schaffung geeigneter rechtlicher Strukturen:

(a) Wesentliche Vorgaben für das Projekt, insbesondere der Entwicklungsplan der Medizinischen Universität Wien und der Regionale Strukturplan Gesundheit bzw. die Mittelfristplanung des KAV waren ohne Abstimmung einseitig festgelegt worden. Dies reduzierte die Flexibilität der jeweiligen Rechtsträger, auf die Bedürfnisse des Partners einzugehen.

(b) Eine Überarbeitung der Mittelaufbringung bzw. Finanzierung des AKH war nicht Bestandteil des Projekts. Leistungsauftrag und Umfang der zur Verfügung zu stellenden Mittel standen jedoch nach Auffassung des RH in untrennbarem Zusammenhang. Der RH wies darauf hin, dass er dazu Folgendes festgestellt hatte:

- Einerseits erbrachte das AKH hochwertige Leistungen (z.B. steigende Impact Punkte, umfassende Zentralversorgung Ostösterreichs).
- Andererseits lagen die Kosten rd. 30 % bis 60 % höher als in Vergleichskrankenanstalten. Es bestanden konkrete Effizienzprobleme (z.B. Leerstandskosten aufgrund von Bettensperren (TZ 11 bis 13), hohe Infrastrukturkosten (TZ 26), eine nicht optimierte Aufgabenverteilung zwischen den Berufsgruppen (TZ 38) und nicht optimal abgestimmte Dienstzeiten (TZ 42)).

Welche Ergebnisse den hohen Mitteleinsatz rechtfertigten bzw. welche Mittel für die erzielten Ergebnisse angemessen waren, müssten nach Auffassung des RH die an der Finanzierung beteiligten Rechtsträger



Überlegungen für die zukünftige
Zusammenarbeit



Zusammenarbeit Bund – Länder im
Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien

festlegen. Ein solches übergeordnetes Ziel, das Leistungsauftrag und Mitteleinsatz des AKH miteinander verband, fehlte jedoch. Seine Erarbeitung war auch im Projektauftrag nicht enthalten.

(c) Bestimmte Elemente der Zusammenarbeit (z.B. eine gemeinsame Personalführung) erforderten auch Änderungen in den rechtlichen Strukturen. Überlegungen dazu waren jedoch im Projekt nicht vorgesehen.

Der RH betrachtete das Projekt „Ziel- und Gesamtentwicklung AKH 2020“ daher als positive Entwicklung. Die Aussparung erfolgskritischer Themen lief jedoch einer umfassenden Zielerreichung zuwider. Weitere Schritte waren daher notwendig.

- 57.3 *Die Medizinische Universität Wien hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass das Ziel der Errichtung einer gemeinsamen Betriebsführungsgesellschaft zwar nicht im Text der Leistungsvereinbarung mit dem BMWF, jedoch in Punkt II.A.3 des Entwicklungsplans der Medizinischen Universität Wien klar festgelegt sei.*

Zur Schaffung geeigneter rechtlicher Strukturen merkte die Medizinische Universität Wien an, dass im Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020“ auch Anforderungen an ein Betriebsführungsmodell definiert werden sollten. Die Regelungen zur Bedeckung des Finanzmittelbedarfs seien nicht Gegenstand des Projekts, diese müssten direkt in einer Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Bund und der Stadt Wien geregelt werden.

- 57.4 Der RH begrüßte die Zustimmung zu seiner Empfehlung und den Umstand, dass die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien die Umsetzung zahlreicher Empfehlungen planten bzw. bereits bearbeiteten. Insbesondere anerkannte der RH die konkreten Fortschritte bei der Erarbeitung gemeinsamer Zielvereinbarungen (TZ 10) und bei der Zusammenarbeit der Personalabteilungen (TZ 36).

Der RH wies jedoch auch darauf hin, dass in anderen, durchaus wesentlichen Bereichen, offenbar noch keine Einigung erfolgt war. Dies betraf z.B. die Festlegung des Leistungsumfangs im AKH (Bettenzahl), den Datenaustausch im Bereich von Nebenbeschäftigten und die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Pflegepersonal und Ärzten.

Eine endgültige Beurteilung, wieweit das Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020“ die in dessen Rahmen zugesagte Umsetzung der Empfehlungen des RH leisten kann, bleibt daher einer Einschätzung nach Abschluss des Projekts und der Umsetzung seiner Ergebnisse vorbehalten.

AKH und Gesundheitsreform

58.1 Der RH hatte bereits in zahlreichen Gebarungsüberprüfungen festgestellt, dass im österreichischen Gesundheitswesen grundlegende strukturelle Defizite bestanden, die zu Ineffizienzen führten. Er hatte diese Defizite in den „Vorschlägen des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform 2011“²¹⁶ insbesondere nach den Kategorien Kompetenzzersplitterung, Schnittstellenprobleme zwischen niedergelassenem und ambulantem Bereich, intransparente Finanzierung, mangelnde Datenqualität, zersplitterte Organisationsstruktur und Probleme des Personal- und Dienstrechts gegliedert und dazu 26 übergreifende Vorschläge entwickelt.

Auch die in der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung im AKH festgestellten Probleme spiegelten in zentralen Bereichen die generell im österreichischen Gesundheitswesen bestehenden Defizite wider.

- Die Probleme der Zusammenarbeit zwischen Bund, Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien (TZ 4 bis 7) und die komplexen Prozesse zur Entwicklung eines Leistungsauftrags (TZ 10) stellten ein weiteres Beispiel für die Folgen zersplitterter Kompetenzverteilung im Gesundheitswesen dar [260].²¹⁷
- Die Ineffizienzen aufgrund der nicht voll ausgelasteten Strukturen (TZ 11 bis 13) zeigten die bereits vom RH dargelegte Notwendigkeit der Optimierung der Betriebsgrößen der Krankenhausstandorte [275] bzw. der tatsächlichen Reduktion von Strukturen bei geringerer Auslastung [266].
- Der unklare Leistungsauftrag des AKH im ambulanten Bereich (TZ 18) ergab sich auch aus der bereits mehrfach vom RH kritisierten mangelnden sektorübergreifenden Abstimmung.²¹⁸
- Die ungünstige Anreizwirkung der „leistungsorientierten Finanzierung“ (TZ 24), die fehlende Transparenz über die Finanzierungsanteile (TZ 23), das Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung und die mangelnde Vergleichbarkeit der Kosten- und Leistungsdaten mit anderen Einrichtungen (TZ 26) waren Konsequenzen der grundlegenden Defizite der Krankenanstaltenfinanzierung bzw. der mangelnden Datenqualität [283, 284].

²¹⁶ RH Reihe Positionen 2011/1

²¹⁷ Die Nummern in den eckigen Klammern beziehen sich auf die Nummern der Vorschläge des RH für die Verwaltungsreform 2011 in seinem Positionspapier Reihe Positionen 2011/1.

²¹⁸ Der RH hatte dazu bereits grundsätzlich eine umfassende Leistungsangebotsplanung [262], eine einheitliche Dokumentation ambulanter Leistungen im intramuralen und extramuralen Bereich [265] sowie Verbesserungen bei Leistungsverchiebungen zwischen intramuralem und extramuralem Bereich [266] und eine Reduktion des Übergewichts des stationären Bereichs [278] angeregt.



AKH und Gesundheitsreform



Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien

- Auch die intransparente und komplexe Personalsituation (TZ 33 bis 36), die Ineffizienzen bei der Abstimmung von Dienstzeiten und Berufsgruppen bewirkte, spiegelte nicht nur die spezifischen Probleme der Kooperation von Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien, sondern auch die grundsätzlichen Probleme des Dienst- und Personalrechts wider.

58.2 Der RH hielt zunächst fest, dass die unmittelbar an der Führung des AKH beteiligten Rechtsträger (BMWF, Medizinische Universität Wien und Stadt Wien) primär für die notwendigen Verbesserungen im AKH zuständig waren.

Wesentliche Schritte (z.B. eine Konsolidierung der Vertragslage, eine gemeinsame Finanzplanung, eine einfache Festsetzung der Vergütung des klinischen Mehraufwands oder eine Bereinigung der Zuständigkeiten bei den Sondermittelbediensteten) waren unabhängig von einer grundlegenden Gesundheitsreform.

Andere, ebenso wesentliche Schritte standen jedoch in direktem Zusammenhang mit den anstehenden grundlegenden Reformen im Gesundheitssystem (z.B. die Festlegung eines klaren Leistungsauftrags im Ambulanzbereich oder die Regelung der Vergütung überregionaler Leistungen).

Der RH wiederholte daher seine im Rahmen der Vorschläge zur Verwaltungsreform getätigte Anregung, grundlegende Reformen im Gesundheitsbereich zügig umzusetzen.

Im Übrigen verwies der RH auf seine ausgesprochenen Empfehlungen.

58.3 *Die Stadt Wien wies darauf hin, dass sie ein vorrangiges Interesse daran habe, die von Bund, Ländern und Sozialversicherungsträgern beschlossene Zielsteuerung im Gesundheitswesen auf Landesebene ehestens gemeinsam mit der Sozialversicherung umzusetzen.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

59 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMWF, Medizinische
Universität Wien und
Stadt Wien

Zu den Rechtsgrundlagen

(1) Die bestehenden Verträge zur Zusammenarbeit wären zu konsolidieren. (TZ 5)

(2) Die Verträge wären um Vereinbarungen über Art und Umfang der Leistungen des AKH, die Gesamtfinanzierung, die Personalbereitstellung und Entscheidungsgremien zu ergänzen. (TZ 5, 6)

(3) Bei weiteren Verhandlungen für eine verbesserte Zusammenarbeit wären folgende Grundsätze zu beachten:

a) Es wären die rechtlichen Strukturen der Zusammenarbeit gemeinsam mit den Eckpunkten der Finanzierung zu verhandeln. (TZ 4)

b) Die für eine tatsächliche Umsetzung maßgeblichen Faktoren wären frühzeitig zu berücksichtigen. (TZ 4)

c) Es wären alle beteiligten Rechtsträger und maßgeblichen Hierarchieebenen in eine Projektstruktur einzubinden. (TZ 7)

Zu den Leistungen

(4) Der unter Gesichtspunkten der Patientenversorgung wirtschaftlich sinnvolle Leistungsumfang des AKH wäre durch eine fundierte Analyse zu ermitteln. (TZ 12) Die vorgehaltenen Strukturen (z.B. die Anzahl der Betten) wären diesem Bedarf anzupassen. (TZ 11)

(5) Es wäre eine gemeinsame aussagekräftige Zielvorgabe für die Balance von Grundversorgung und akademischer „Spitzenmedizin“ abzustimmen. (TZ 9, 16) Dazu wären folgende Elemente einvernehmlich festzulegen:

a) Es wären genauere Kriterien für die als „Spitzen-“ bzw. akademische Medizin zu erbringenden Leistungen vorzugeben. (TZ 16)

b) Es wären die zu priorisierenden Fachgebiete festzulegen. (TZ 16)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen



Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien

- c) Es wäre das Vorgehen für die Zuordnung von Einzelleistungen zum AKH abzustimmen. (TZ 16)
 - d) Der überregionale Versorgungsauftrag des AKH wäre konkret festzulegen. (TZ 16)
 - e) Für den ambulanten Bereich wären die Zielgruppen und die Art der Patientenbetreuung genauer festzulegen. (TZ 18)
 - f) Es wären Kennzahlen festzulegen, um Verschiebungen zwischen Routineversorgung und Forschung transparent zu machen. (TZ 15)
 - g) Es wären Möglichkeiten zur Anpassung dieser Vereinbarungen an geänderte Bedürfnisse vorzusehen. (TZ 17)
- (6) Es wären eine Verpflichtung zur wechselseitigen Interessenwahrung und eine Schiedsinstanz zu regeln. In diesem Zusammenhang sollten auch die Auseinandersetzungen um die BRCA-Leistungen, Transplantationsförderungen und In-vitro-Fertilisation einvernehmlich gelöst werden. (TZ 19)
- (7) Die leistungsbezogenen Steuerungs- und Planungsprozesse (insbesondere Zielvereinbarungen, Budgetvorgaben, Gesundheitsplanung, Entwicklungsplanung und Leistungsvereinbarungen) wären personell, inhaltlich und zeitlich besser abzustimmen. (TZ 10)

Zur Mittelaufbringung

- (8) Die Budgetierung, die mittelfristige Planung und das Berichtswesen für die im AKH verwendeten Ressourcen sollten künftig gemeinsam oder zumindest abgestimmt erfolgen. (TZ 31) Dabei wären folgende Elemente zu beachten:
- a) Die dem AKH zur Verfügung gestellten Mittel wären für einen mittelfristigen Zeitraum festzulegen und transparent darzustellen (z.B. in Erläuterungen zu den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen). (TZ 22, 28, 29, 31)
 - b) Die Ursachen der hohen Kosten insbesondere im Bereich der Infrastruktur und Möglichkeiten zu deren Reduktion wären zu prüfen. (TZ 26)
 - c) Die notwendigen Reinvestitionen wären zu priorisieren und festzulegen. (TZ 30)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

(9) Bei der Ausgestaltung der leistungsorientierten Mittelaufbringung für das AKH wäre sicherzustellen, dass Anreize für eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Führung gesetzt werden. Dabei wären folgende Ziele zu beachten:

- a) stärkere Orientierung des Punktwerts in der LKF-Finanzierung an der Kostendeckung;
- b) ausreichende Vergütung ambulanter Leistungen, um Leistungsverchiebungen in den stationären Bereich zu vermeiden;
- c) leistungsorientierte Vergütung medizinischer Innovationen;
- d) möglichst kostendeckende Vergütung von überregionalen Leistungen;
- e) optimierte Vergütung der Vorhalteleistungen. (TZ 24)

(10) Die Mittelaufbringung wäre möglichst einfach und transparent auf die Rechtsträger aufzuteilen. (TZ 22) Dazu wäre insbesondere zu beachten:

- a) Die Vergütung des klinischen Mehraufwands sollte in einem einfachen und kostengünstigen Verfahren erfolgen. (TZ 25)
- b) Es wäre auf eine möglichst hohe Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zu achten. (TZ 23)

Zum Personal

(11) Es wäre wechselseitige Transparenz über das im AKH beschäftigte Personal herzustellen. (TZ 35) Dazu wäre insbesondere zu beachten:

- a) Das zur Verfügung stehende Personal wäre in einer gemeinsamen Datenbasis zu erfassen; personalbezogene Kennzahlen wären abzustimmen. (TZ 36)
- b) Das Einsatzgebiet des nichtmedizinischen Personals der Medizinischen Universität Wien (rd. 680 VBÄ) und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für den Personalbedarf des AKH wären einvernehmlich zu ermitteln. (TZ 35)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen



**Zusammenarbeit Bund – Länder im
Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien**

(12) Die Personalbewirtschaftung im AKH wäre deutlich zu vereinfachen: (TZ 33)

- a) Innerhalb der jeweiligen Rechtsträger wären die Zuständigkeiten zur Personalbewirtschaftung stärker zusammenzuführen. (TZ 34)
- b) Fach- und Dienstaufsicht bzw. Finanzierungsverantwortung für die Sondermittelbediensteten wären zusammenzuführen sowie Fragen der Administration und Nachbesetzung einvernehmlich zu regeln. (TZ 39)

(13) Es wären Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz der Personalbewirtschaftung zu ergreifen:

- a) Es wäre eine trägerübergreifend optimierte Aufgabenverteilung zwischen den Berufsgruppen festzulegen. (TZ 38)
- b) Es wären die Dienstzeiten im AKH besser abzustimmen. (TZ 42)
- c) Es wäre die Ausübung von Dienst- und Fachaufsicht für Ärzte in Problemfällen zeitnah abzustimmen. (TZ 40)
- d) Es wäre (gesetzlich) klarzustellen, wer für die Einhaltung der Bestimmungen des Krankenanstalten-Arbeitszeitgesetzes verantwortlich ist. (TZ 44)
- e) Die Genehmigung von Nebenbeschäftigungen wäre auf Basis gegenseitiger Informationen abzustimmen. (TZ 45)
- f) Ein gemeinsames Fehlzeiten-Management wäre auf Basis rechtsträgerübergreifender Vergleiche anzustreben. (TZ 46)

(14) Es wäre auf Basis eines klaren Leistungsauftrags eine gemeinsame Personalbedarfsplanung durchzuführen (TZ 47 bis 50) und dabei eine bedarfsgerechte Bereitstellung von ärztlichem Personal für Nacht- und Wochenenddienste zu regeln. (TZ 41)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen****Zum Risikomanagement**

(15) Die von beiden Seiten geplante Einführung eines Risikomanagements sollte gemeinsam oder zumindest abgestimmt erfolgen. (TZ 54, 56) Dabei wären folgende Punkte zu beachten:

- a) Risiken aus der Zusammenarbeit wären gemeinsam zu identifizieren und Maßnahmen zum Umgang damit zu entwickeln. (TZ 54, 56)
- b) Im Rahmen des abzuschließenden Zusammenarbeitsvertrags wäre auch die Kooperation der Innenrevisionen zu regeln. (TZ 55)
- c) Es wäre eine gemeinsame Einführung eines formalisierten Internen Kontrollsystems zu prüfen. (TZ 54, 56)

Stadt Wien

(16) Es wäre Vorsorge für eine Optimierung der notwendigen Betensperren im AKH zu treffen. (TZ 13)

(17) Für ausländische Selbstzahler wären für Spitzenleistungen kostendeckende Gebühren festzulegen. (TZ 24)

(18) Aufbauend auf bestehende Vorarbeiten wäre eine Neuorganisation der Personalagenden innerhalb der Teilunternehmung AKH vorzunehmen. (TZ 34)

(19) Die geplante Reduktion der Zahl der überlassenen Arbeitskräfte wäre konsequent umzusetzen und in die Gesamtpersonalplanung (Schlussempfehlung 14) einzubetten. (TZ 37)

(20) Das vorgesehene Fehlzeiten-Management (Datenanalyse, Rückkehr- und Informationsgespräche) wäre konsequent umzusetzen. (TZ 46)

(21) Eine elektronische Unterstützung des Dienstplanmanagements wäre zeitnah unter Nutzung etwaiger Synergien mit der Medizinischen Universität Wien einzuführen. (TZ 43)

(22) In die Meldungen nach § 15c Wiener Krankenanstaltengesetz wären künftig auch jene Ärzte aufzunehmen, die die Medizinische Universität Wien zur Verfügung stellt. (TZ 48)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen



Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien

(23) Vor einem etwaigen Ausbau der Sonderklasse im AKH wäre deren tatsächliche Rentabilität zu ermitteln. (TZ 14)

(24) Vor einem etwaigen Ausbau der Sonderklasse im AKH wäre weiters zu erheben, in welchem Umfang Patienten durch die Ärzte des AKH in anderen Krankenanstalten als Sonderklassenpatienten betreut werden. (TZ 14)

(25) Es wären auch jene Leistungen, die nicht im LKF-System abgerechnet werden können, systematisch zu erfassen. (TZ 24)

Medizinische Universität Wien

(26) Es wäre eine sachgerechte Erfassung der für die Forschung eingesetzten Arbeitszeit sowie der Gesamtarbeitszeit zu ermöglichen. (TZ 43)

(27) Es wäre auf die Einhaltung der vertraglichen Regelungen für Nebentätigkeiten zu achten und die Kontrolle der Nebenbeschäftigungen konsequent weiterzuführen. (TZ 45)

**R
H**



Bericht des Rechnungshofes

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

**R
H**

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____ 222

BMUKK**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Unterricht, Kunst und Kultur****Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten
und Beteiligungen**

KURZFASSUNG _____ 223

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 236

Grundlagen _____ 236

Beteiligungsmanagement _____ 241

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ 302

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen _____ 307

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH-Gesetz	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
LGBL.	Landesgesetzblatt
Nr.	Nummer
rd.	rund
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

Bei der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen gab es auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene Verbesserungspotenzial. Im BMUKK, im Land Salzburg, in der Stadtgemeinde Kufstein und in der Marktgemeinde Rankweil waren keine Richtlinien erstellt worden, welche eine einheitliche, effiziente und transparente Aufgabenwahrnehmung durch das Beteiligungsmanagement gewährleisten könnten.

In Salzburg, Kufstein und Rankweil fand im überprüften Zeitraum keine Evaluierung der Ausgliederungsgründe sowie der Zweckmäßigkeit der gewählten Rechtsform statt. Im Burgenland und in Salzburg wurden für das Beteiligungs-, Finanz- und Risikocontrolling die Controlling-Richtlinien des Bundes nicht als best practice genutzt, in Kufstein und Rankweil war kein umfassendes und institutionalisiertes Beteiligungs- und Finanzcontrolling eingerichtet.

Die Frauenquote in den Aufsichtsorganen der Beteiligungen war generell relativ niedrig.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Die Querschnittsprüfung „Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen“ hatte im BMUKK, in den Ländern Burgenland (einschließlich der Burgenländischen Landesholding GmbH) und Salzburg (einschließlich der Land Salzburg Beteiligungen GmbH) sowie in der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil die Beurteilung der Beteiligungspolitik, der Beteiligungsverwaltung, des Beteiligungscontrolling und der Mandatsbetreuung zum Gegenstand. (TZ 1)

Beteiligungen der überprüften Stellen

Zum Stichtag 31. Dezember 2011 war das BMUKK direkt und indirekt an sechs Kapital- und elf Sondergesellschaften, das Land Burgenland an 70, das Land Salzburg an 24, Kufstein an sieben und

Kurzfassung

Beteiligungsmanagement	<p>Rankweil an vier Kapitalgesellschaften mit 50 % oder mehr beteiligt. Für seine Überprüfung wählte der RH nach dem Zufallsprinzip drei Gesellschaften beim BMUKK, zehn im Burgenland, sieben in Salzburg, sechs in Kufstein und vier in Rankweil aus. (TZ 4)</p>
Organisation des Beteiligungsmanagements	<p>Gemäß dem vom RH und den Landesrechnungshöfen im Jahr 2005 erstellten Handbuch Beteiligungsmanagement umfasst dieses jede mehrheitliche, aktiv gestaltete Einflussnahme auf Unternehmen öffentlichen und privaten Rechts mit selbstständiger kaufmännischer Rechnungslegung, unabhängig von Art und Umfang kapitalmäßiger und vertraglicher Grundlagen. Im Wesentlichen besteht das Beteiligungsmanagement aus den vier Kernbereichen Beteiligungspolitik, Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling sowie Mandatsbetreuung. (TZ 5)</p> <p>Mit der Einrichtung eines Beteiligungsmanagements kann ein (finanzieller) Aufwand verbunden sein. Nach Ansicht des RH übersteigt der für die öffentlichen Eigentümer mit dem Beteiligungsmanagement erzielbare Nutzen grundsätzlich den erforderlichen Aufwand. (TZ 6)</p> <p>Im Bereich des BMUKK und in Salzburg fehlten Richtlinien für die Gewährleistung einer einheitlichen, effizienten und transparenten Aufgabenwahrnehmung durch das Beteiligungsmanagement. In Kufstein und Rankweil war kein eigenständiges Beteiligungsmanagement eingerichtet. Es waren keine Standards für die Beteiligungspolitik, die Beteiligungsverwaltung, das Beteiligungscontrolling und die Mandatsbetreuung definiert. (TZ 6)</p>
Regelungen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene	<p>Ab dem 1. Jänner 2009 hatte der Bundesminister für Finanzen dem für den Entwurf eines Finanzgesetzes zuständigen Ausschuss des Nationalrats einmal jährlich einen Bericht über Gesellschaften, an denen der Bund direkt und ausschließlich beteiligt ist, sowie über die der Aufsicht des Bundes unterliegenden Gesellschaften öffentlichen Rechts und Anstalten öffentlichen Rechts, vorzulegen. Ab dem 1. Jänner 2013 wurde die Berichtspflicht auf Gesellschaften, an denen der Bund direkt und mehrheitlich beteiligt ist, ausgeweitet. Zusätzlich ist ein zweimal jährlicher Bericht über die Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrolling dieser Beteiligungen an diesen Ausschuss des Nationalrats vorgesehen. (TZ 8)</p>

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

Im Burgenland war eine Berichtspflicht für Beteiligungen an den Landtag nicht vorgesehen. In Salzburg erhielt der Landtag jährlich einen Beteiligungsbericht. Die Gemeindeordnung von Tirol und das Gemeindegesezt in Vorarlberg sahen keine Berichtspflicht in Bezug auf Beteiligungen und die Geschäftsordnung des Gemeinderats von Kufstein keine näheren Regelungen in Bezug auf Beteiligungen vor. Eine Geschäftsordnung für die Gemeindevertretung lag in Rankweil nicht vor. (TZ 8)

Die Länder Burgenland, Niederösterreich und Steiermark sahen zur Zeit der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle in ihren Gemeindeordnungen die Verpflichtung einer jährlichen Berichterstattung der Unternehmen, die von Gemeinden beherrscht werden oder an denen Gemeinden beteiligt sind, an den Gemeinderat vor. (TZ 8)

Evaluierung der Zielsetzung der Beteiligungen

Im BMUKK war die letzte Evaluierung der Bundesmuseen 2004/2005 ohne Untersuchung der Zweckmäßigkeit der gewählten Rechtsform erfolgt sowie das Österreichische Filminstitut bis zum Ende der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle noch nicht evaluiert worden. (TZ 9)

Das Burgenland erteilte im Jahr 2010 einen Evaluierungsauftrag für ihre Beteiligungen, erfasste dabei aber nur Teilbereiche. In Salzburg, Kufstein bzw. Rankweil fand im überprüften Zeitraum keine Evaluierung der Ausgliederungsgründe sowie der Zweckmäßigkeit der gewählten Rechtsform der Beteiligungen statt. (TZ 9)

Systematische Vertragsgestaltung

Im BMUKK bestanden ministeriumsweit keine einheitlichen Musterverträge bzw. Mustergeschäftsordnungen. Auch in Salzburg, in Kufstein und in Rankweil gab es keine einheitlichen Muster für Managerverträge sowie für Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager. Im Burgenland lagen keine einheitlichen Mustergeschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager vor. (TZ 11)

Anwendung des Stellenbesetzungsgesetzes

Da das Stellenbesetzungsgesetz grundsätzlich keine Ausnahmen vorsah, hätten bei der Besetzung der Manager – sowohl bei der Erstaufstellung als auch der Wiederbestellung – jeweils öffentliche Ausschreibungen vorangehen müssen. Im Wirkungsbereich des BMUKK wurde bei den erfolgten Wiederbestellungen (Verlängerungen der Managerverträge) der Manager nicht entsprechend dem Stellenbesetzungsgesetz vorgegangen. (TZ 12)

Kurzfassung

Bei den Bestellungen (Erst- bzw. Wiederbestellungen) der Manager im Land Burgenland wurde teilweise das Stellenbesetzungsgesetz nicht angewendet. In Salzburg wurden die Managerfunktionen sowohl bei der Erst- als auch bei der Wiederbestellung ausnahmslos ausgeschrieben. Kufstein und Rankweil haben seit 1. Jänner 2011 das Stellenbesetzungsgesetz anzuwenden. (TZ 12)

Steuerungselemente in den Managerverträgen

Bei den Managervergütungen war mehrfach eine Bindung der variablen Bezugsbestandteile an überwiegend kurzfristige Zielvorgaben festzustellen. Ebenso erfolgten Auszahlungen von variablen Bezugsbestandteilen, die bspw. an keine konkreten Zielvereinbarungen mit auf Kennzahlen basierenden Vorgaben definiert waren und/oder nicht an die Erfüllung von jährlich im Vorhinein vereinbarten erfolgsabhängigen Zielerreichungsparametern gebunden waren und/oder an Bedingungen geknüpft waren, die jedenfalls mit dem Jahresgrundgehalt abgegolten waren. (TZ 13)

Durchführung des Beteiligungscontrolling

Das BMUKK führte ein Beteiligungs- und Finanzcontrolling im Bereich Kultur entsprechend den Controlling-Richtlinien des Bundes durch. Im Bereich Kunst erstellte das Österreichische Filminstitut bis Jahresende 2011 keine Quartalsberichte. Während der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle erarbeitete das BMUKK mit dem BMF einen Musterbericht gemäß den Controlling-Richtlinien. (TZ 15)

Im Burgenland und in Salzburg wurden für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling die Controlling-Richtlinien des Bundes als best practice nicht genutzt. In Kufstein und Rankweil war kein umfassendes und institutionalisiertes Beteiligungs- und Finanzcontrolling eingerichtet. (TZ 15)

Risikocontrolling als Teil des Beteiligungscontrolling

Das BMUKK hatte sowohl im Bereich Kultur als auch im Bereich Kunst die Erfordernisse der Controlling-Richtlinien hinsichtlich Risikocontrolling ab dem 3. Quartal 2011 nicht umgesetzt. (TZ 16)

Im Burgenland und in Salzburg wurden für das Risikocontrolling die Controlling-Richtlinien des Bundes nicht als best practice genutzt. Die Burgenländische Landesholding GmbH hatte mit der Entwicklung eines Risikomanagements für ihre Beteiligungen begonnen; es wären jedoch alle Unternehmen, an denen das Burgenland mehrheitlich direkt oder indirekt beteiligt ist, einem Risikocontrolling nach einheitlichen Vorgaben zu unterziehen. In Kufstein und Rank-

weil war kein regelmäßiges und nach einheitlichen Standards definiertes Risikocontrolling eingerichtet. (TZ 16)

Mandatsbetreuung

Die zur Wahrnehmung der im Bundesmuseen-Gesetz 2002 angeführten Aufsichtspflicht erforderlichen Protokolle des Aufsichtsorgans wurden dem Beteiligungsmanagement des BMUKK im Bereich Kultur nicht vorgelegt. (TZ 18)

Im Burgenland erfolgte die Mandatsbetreuung der Politik sowie der vom Land entsendeten Vertreter in die Aufsichtsorgane aufgrund von deren Anfragen. In Salzburg wurde teilweise eine Mandatsbetreuung durchgeführt. In Kufstein und Rankweil erfolgte keine Mandatsbetreuung. (TZ 18)

Besetzung der
Aufsichtsorgane

Richtlinien für eine objektive und nachvollziehbare Auswahl und Besetzung der Aufsichtsorgane lagen bei keiner der überprüften Stellen vor. (TZ 19)

Frauenquote in den
Aufsichtsorganen

Der Frauenanteil in den jeweiligen Aufsichtsorganen lag im Bereich des BMUKK zwischen 17 % und 56 %, im Burgenland bei 14 % bzw. 29 %, in Salzburg zwischen 0 % und 50 %, in Kufstein bei 14 % bzw. 20 % und in Rankweil zwischen 0 % und 38 %.

Die Frauenquote in den Aufsichtsorganen war teilweise relativ niedrig und entsprach daher nicht immer dem Gedanken des „Gender Mainstreaming“ und den allenfalls hierzu ergangenen Beschlüssen. (TZ 20)

Auf Bundesebene und in Salzburg wird ein 25 %-Frauenanteil in den Aufsichtsorganen bis 2013 bzw. 2014 angestrebt. Das Burgenland, Kufstein sowie Rankweil hatten keine Frauenquoten für Aufsichtsorgane von Unternehmen, an denen die jeweilige Gebietskörperschaft Anteile von mindestens 50 % besitzt, festgesetzt. (TZ 20)

Interessenkonflikte

Der Bürgermeister der Marktgemeinde Rankweil hatte gleichzeitig die Funktionen als Beiratsvorsitzender und als Manager der Sozialzentrum Rankweil GmbH inne. Dadurch war die klare Trennung zwischen operativer Geschäftsführung und Überwachung der Gebarung, wie sie der Gesellschaftsvertrag vorsah, nicht gegeben. Die vorgefundene Kumulierung von Funktionen in der Marktgemeinde Rankweil und in ihren Beteiligungsgesellschaften könnte

Kurzfassung

Befangenheitsprobleme und das Risiko von Interessenkollisionen mit sich bringen. (TZ 22)

Mustervertrag für
Manager im BMUKK,
Bereich Kultur

Der im BMUKK, Bereich Kultur, seit 2011 vorgelegene Mustervertrag für Manager entsprach mehrfach nicht den Vorgaben der Bundes-Vertragsschablonenverordnung. Er enthielt Bestimmungen, die den dem öffentlichen Handeln stets zugrunde liegenden Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit widersprachen und die bislang im BMUKK übliche Vertragsgestaltungspraxis für Managerverträge inhaltlich und finanziell zu Ungunsten des Bundes verschlechterte. Insbesondere im Hinblick auf die Einsparungsmöglichkeiten zur gesetzlichen „Schuldenbremse“ des Staatshaushaltes waren vorgesehene Verbesserungen wie z.B. die Beistellung eines Dienstwagens nicht nachvollziehbar. (TZ 23)

Bestehen einer
Aufsichtsratspflicht

Zur Beurteilung der Aufsichtsratspflicht bei der Salzburger Flughafen GmbH ist die Anzahl der Arbeitnehmer nach § 36 Arbeitsverfassungsgesetz zu ermitteln. Da das Arbeitsverfassungsgesetz dem Schutz der Arbeitnehmerinteressen dient und die Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer zum Inhalt hat, ist eine aliquote Berücksichtigung von Teilzeitkräften nicht vorgesehen. Vielmehr sind bspw. auch geringfügig Beschäftigte voll zu zählen, während Mitarbeiter wie leitende Angestellte bspw. nicht zu berücksichtigen sind. (TZ 24)

Einrichtung eines
Beirats

Im Gesellschaftsvertrag der TOP-CITY-KUFSTEIN Gesellschaft für Kultur, Freizeit und Stadtmarketing Ges.m.b.H. vom Jänner 2009 war kein Beirat vorgesehen. Zum Zeitpunkt der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle nahm der Beirat noch immer die in den Statuten von April 2008 von der Generalversammlung übertragenen Rechte wahr.

Die Übertragung von Rechten der Generalversammlung auf einen Beirat bedarf jedenfalls einer Verankerung im Gesellschaftsvertrag. (TZ 25)

Wesentliche Fest-
stellungen zum
Beteiligungsmanage-
ment der jeweiligen
Gebietskörperschaft

(1) Bund: BMUKK

Für die Aufgabenwahrnehmung des Beteiligungsmanagements fehlten Richtlinien, die Standards für die vier Bereiche Beteiligungs politik, Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling und Mandatsbetreuung festlegen. (TZ 6)

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

Evaluierungen (Ziel- und Aufgabenerfüllung sowie Rechtsform der Beteiligung) wurden nicht periodisch durchgeführt. (TZ 9)

Das Österreichische Filminstitut erstellte bis Jahresende 2011 keine Quartalsberichte. (TZ 15)

Die Vorlage eines Risikocontrolling-Berichts ab dem 3. Quartal 2011 war noch nicht umgesetzt. (TZ 16)

Die Mandatsbetreuung erfolgte nicht in regelmäßiger und standardisierter Form. (TZ 18)

Es lagen keine einheitlichen Muster für Managerverträge sowie für Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager vor. Der im Bereich Kultur vorgelegene Mustervertrag für Manager entsprach mehrfach nicht den Vorgaben der Bundes-Vertragsschablonenverordnung. (TZ 11, 23)

Richtlinien für die objektive und nachvollziehbare Auswahl und Besetzung der Aufsichtsorgane fehlten. (TZ 19)

(2) Länder: Burgenland und Salzburg

Für die Aufgabenwahrnehmung des Beteiligungsmanagements fehlten in Salzburg Richtlinien, die Standards für die vier Bereiche Beteiligungspolitik, Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling und Mandatsbetreuung festlegen. (TZ 6)

Für das Beteiligungs-, Finanz- und Risikocontrolling wurden die Controlling-Richtlinien des Bundes nicht als best practice genutzt. (TZ 15, 16)

Eine Berichtspflicht an den Landtag betreffend Beteiligungen war im Burgenland nicht vorgesehen. (TZ 8)

Evaluierungen (Ziel- und Aufgabenerfüllung sowie Rechtsform der Beteiligung) wurden nicht periodisch durchgeführt. (TZ 9)

Die Mandatsbetreuung erfolgte nicht in regelmäßiger und standardisierter Form. (TZ 18)

Einheitliche Muster für Managerverträge (Salzburg) sowie für Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager (Burgenland, Salzburg) lagen nicht vor. (TZ 11)

Kurzfassung

Richtlinien für die objektive und nachvollziehbare Auswahl und Besetzung der Aufsichtsorgane fehlten. (TZ 19)

Für Aufsichtsorgane von Mehrheitsbeteiligungen war im Burgenland keine Frauenquote festgesetzt. (TZ 20)

(3) Gemeinden: Kufstein und Rankweil

Ein systematisches Beteiligungsmanagement war nicht eingerichtet. Es waren keine Standards für die vier Bereiche des Beteiligungsmanagements Beteiligungspolitik, die Beteiligungsverwaltung, das Beteiligungscontrolling und Mandatsbetreuung definiert. (TZ 6)

Die Gemeindeordnung von Tirol und das Gemeindegesetz in Vorarlberg sahen keine Berichtspflicht an den Gemeinderat bzw. an die Gemeindevertretung in Bezug auf Beteiligungen vor. (TZ 8)

Es war kein umfassendes und institutionalisiertes Beteiligungs-, Finanz- und Risikocontrolling eingerichtet. (TZ 15, 16)

Es erfolgte keine Mandatsbetreuung. (TZ 18)

Einheitliche Muster für Managerverträge sowie für Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager lagen nicht vor. (TZ 11)

Richtlinien für die objektive und nachvollziehbare Auswahl und Besetzung der Aufsichtsorgane fehlten. (TZ 19)

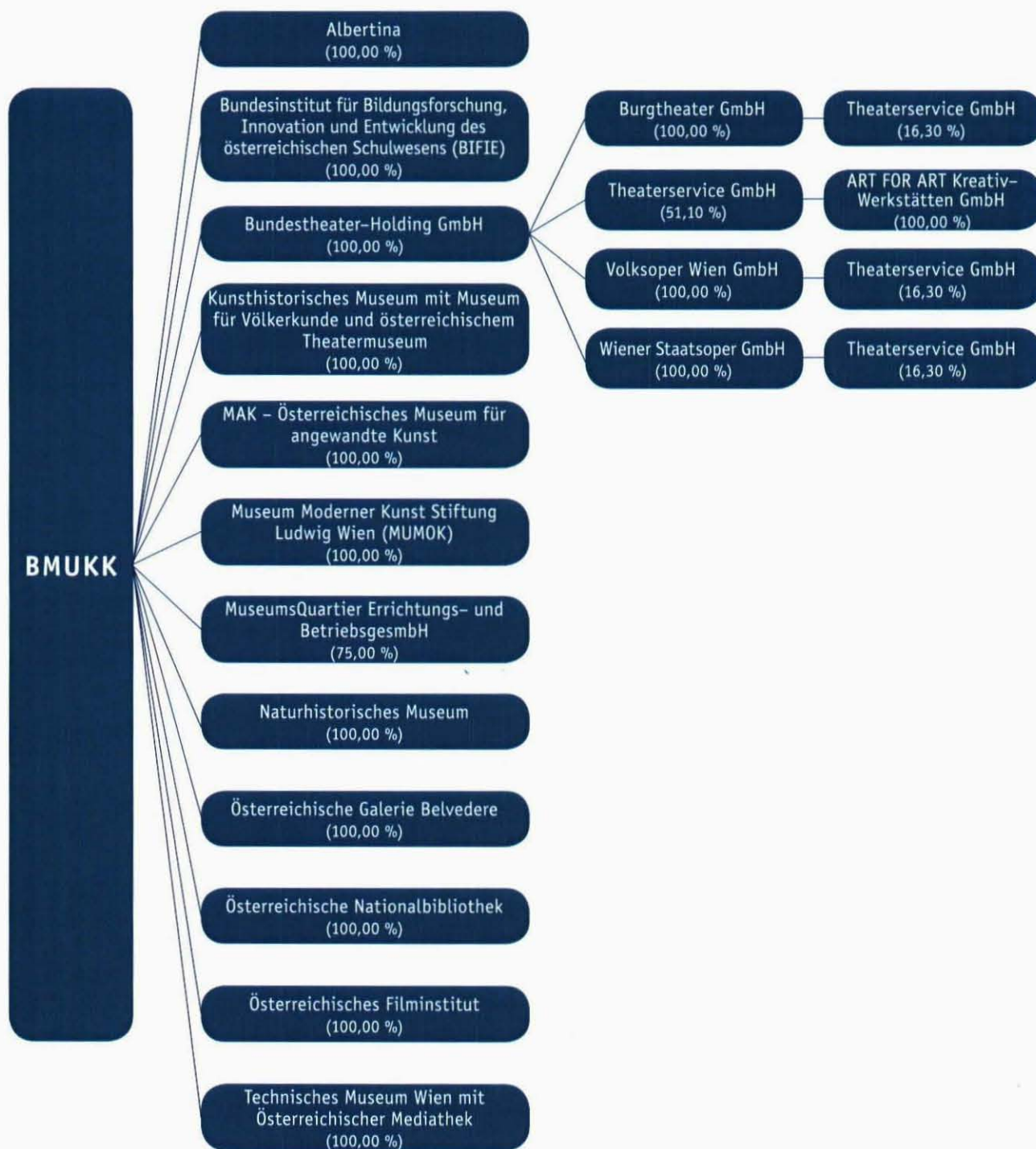
Für Aufsichtsorgane von Mehrheitsbeteiligungen war keine Frauenquote festgesetzt. (TZ 20)

Evaluierungen (Ziel- und Aufgabenerfüllung sowie Rechtsform der Beteiligung) wurden nicht periodisch durchgeführt. (TZ 9)

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

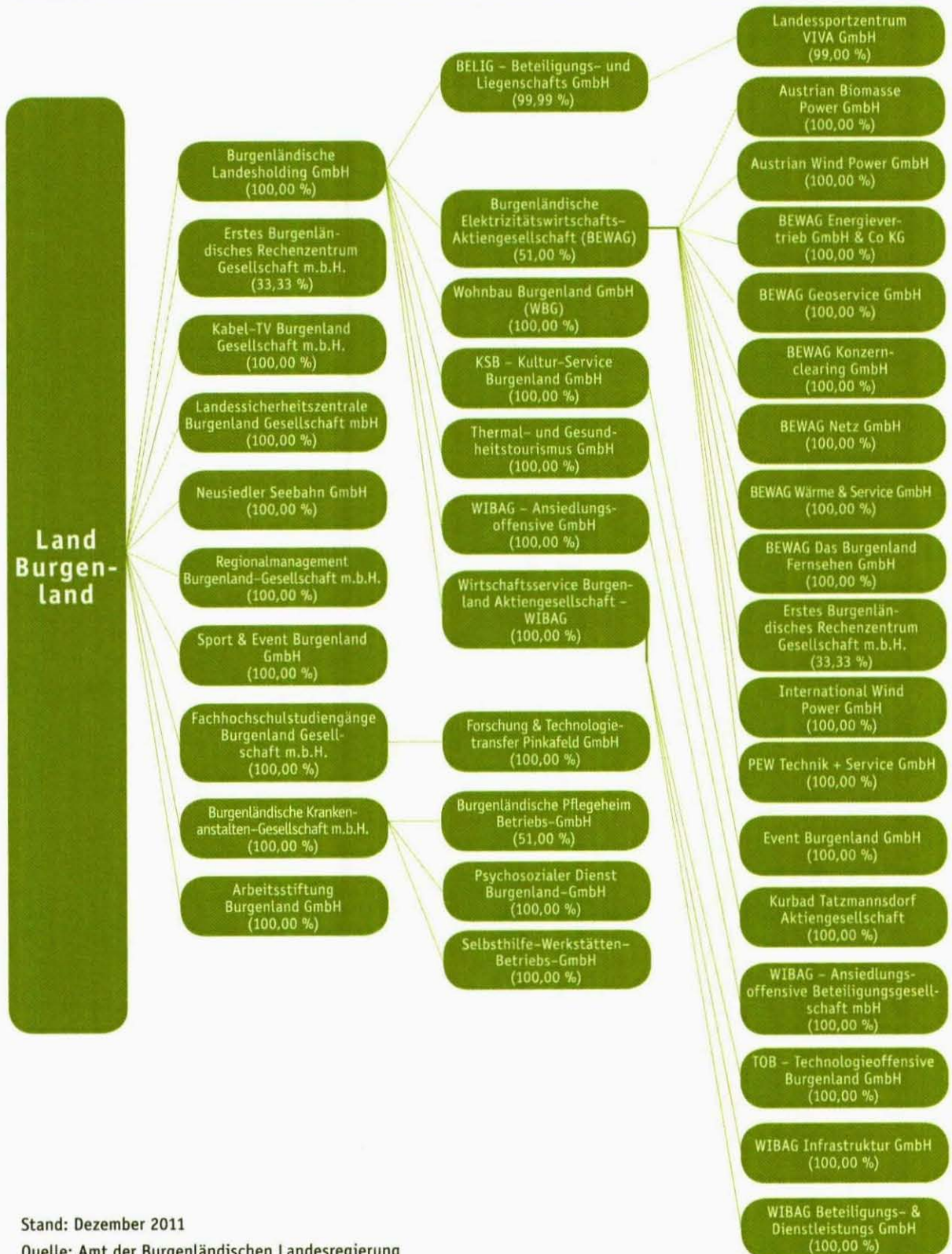
Kenndaten zu ausgegliederten Einheiten und Beteiligungen

Mehrheitsbeteiligungen — ohne Fonds, ohne Stiftungen, ohne Vereine und ohne Verbände — bis einschließlich der dritten Ebene (Enkelgesellschaften)



Stand: Dezember 2011
Quelle: BMUKK

Fortsetzung: Kenndaten zu ausgliederten Einheiten und Beteiligungen

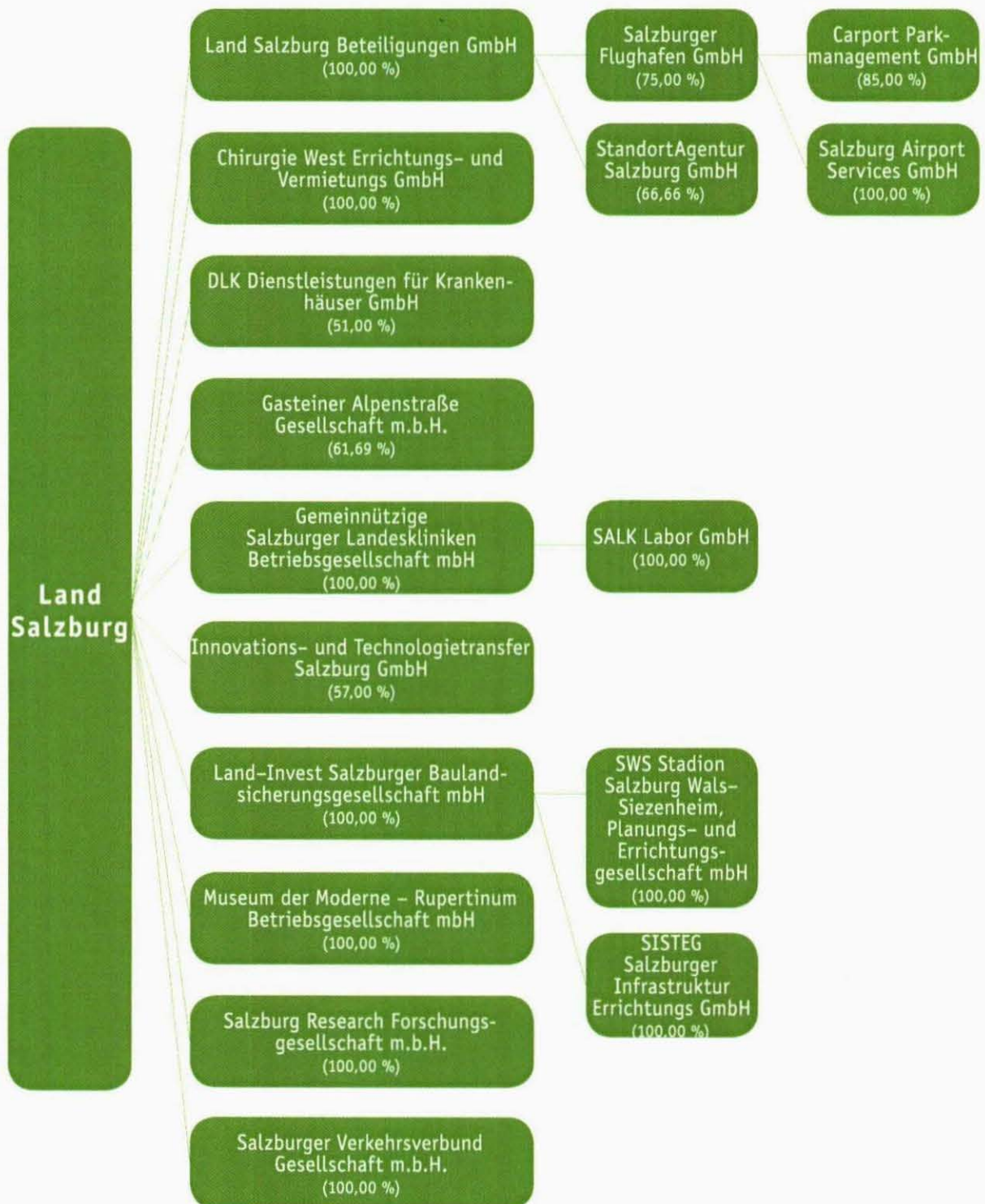


Stand: Dezember 2011

Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung

Systematik der Steuerung ausgegliederter
Einheiten und Beteiligungen

Fortsetzung: Kenndaten zu ausgegliederten Einheiten und Beteiligungen



Stand: Dezember 2011

Quelle: Amt der Salzburger Landesregierung

Fortsetzung: Kenndaten zu ausgegliederten Einheiten und Beteiligungen


Stand: Dezember 2011

Quelle: Stadtgemeinde Kufstein



Stand: Dezember 2011

Quelle: Marktgemeinde Rankweil



BMUKK

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

Fortsetzung: Kenndaten zu ausgegliederten Einheiten und Beteiligungen		
Rechtliche Grundlagen	Geltungsbereich in den einzelnen Gebietskörperschaften	
gemeinsame gesetzliche Grundlage	Bezeichnung	Quelle jeweils i.d.g.F.
	Bundesgesetz über Transparenz bei der Stellenbesetzung im staatsnahen Unternehmensbereich (Stellenbesetzungsgesetz)	BGBl. I Nr. 26/1998
	Bundesgesetz über Aktiengesellschaften (Aktiengesetz – AktG)	BGBl. I Nr. 114/1997
	Gesetz vom 6. März 1906 über Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH-Gesetz)	RGBL. Nr. 58/1906
spezifische Regelungen		
Bund	Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz)	BGBl. Nr. 213/1986 BGBl. I Nr. 139/2009
	Bundesmuseen-Gesetz 2002	BGBl. I Nr. 14/2002
	Bundesgesetz über die Förderung des österreichischen Films (Filmförderungsgesetz)	BGBl. Nr. 557/1980
	Richtlinie für die einheitliche Einrichtung eines Planungs-, Informations- und Berichterstattungssystems des Bundes für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling (Controlling-Richtlinien)	BGBl. II Nr. 319/2002
	Verordnung der Bundesregierung betreffend die Vertragsschablonen gemäß dem Stellenbesetzungsgesetz (Bundes-Vertragsschablonenverordnung)	BGBl. II Nr. 254/1998
Land Burgenland	keine den Controlling-Richtlinien des Bundes entsprechende Rechtsnorm	
	Burgenländisches Stellenbesetzungsgesetz	LGBL. Nr. 1/1999
	Burgenländische Vertragsschablonenverordnung	LGBL. Nr. 24/1999
Land Salzburg	keine den Controlling-Richtlinien des Bundes entsprechende Rechtsnorm	
	Manager-Dienstverträge-Gesetz	LGBL. Nr. 27/1999
	Bundes-Vertragsschablonenverordnung (siehe oben)	LGBL. Nr. 27/1999
Stadtgemeinde Kufstein	Tiroler Gemeindeordnung 2001	LGBL. Nr. 36/2001
Marktgemeinde Rankweil	Gesetz über die Organisation der Gemeindeverwaltung	LGBL. Nr. 40/1985

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte zwischen September und Dezember 2011 im Rahmen der Querschnittsprüfung „Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen“ die Gebarungen im BMUKK, in den Bundesländern Burgenland (einschließlich der Burgenländischen Landesholding GmbH) und Salzburg (einschließlich der Land Salzburg Beteiligungen GmbH) sowie in der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil hinsichtlich der Beteiligungspolitik, der Beteiligungsverwaltung, des Beteiligungscontrolling und der Mandatsbetreuung. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2008 bis 2011.

Zentrale Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Beurteilung

- der Wahrnehmung der Eigentümerrolle, der Aufgaben des Aufsichtsrats, des Vorstands bzw. der Geschäftsführung im Hinblick auf die Steuerung der ausgegliederten Einheiten und Beteiligungen (in der Folge kurz: **Beteiligungen**);
- der Ausgestaltung und der Effizienz des Beteiligungsmanagements;
- der Kriterien zur Besetzung der gesetzlich vorgesehenen Kontrollgremien durch die Eigentümer.

Zu den im Oktober 2012 übermittelten Prüfungsergebnissen gaben das BMUKK, die Bundesländer Burgenland (einschließlich der Burgenländischen Landesholding GmbH) und Salzburg sowie die Land Salzburg Beteiligungen GmbH, die Stadtgemeinde Kufstein und die Marktgemeinde Rankweil zwischen November 2012 und Februar 2013 Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2013.

Grundlagen

Begriffsbestimmungen

2 Der RH definierte

- Ausgliederungen als Übertragung von Aufgaben, die bisher Gebietskörperschaften oder andere Verwaltungsträger wahrgenommen haben, auf andere, rechtlich selbständige Organisationen. Dabei habe sich der Staat privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Organisationsformen bedient, die Besorgung der Aufgaben sei aber im Einflussbereich des Staates verblieben. Ausgliederungen nahmen als so genannte organisatorische Privatisierungen eine Mittelstellung zwischen der unmittelbaren Aufgabenbesorgung durch die Gebietskörperschaften und echter Privatisierung, also dem Wegfall staatlichen Eigentums durch dessen vollständige oder teilweise Veräußerung an natürliche oder juristische Personen, ein;

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

- Beteiligungscontrolling – in Analogie zu den Controlling-Richtlinien – als die betriebswirtschaftliche Berichterstattung über monetäre und nicht-monetäre Kennzahlen auf Basis von Soll-Ist-Vergleichen; Ziel war, den Gesellschafter bei der Steuerung der Beteiligungsunternehmen zu unterstützen, um die politisch gewünschten Wirkungen zu erzielen;
- Finanzcontrolling – in Analogie zu den Controlling-Richtlinien – als Berichterstattung über die Zahlungen (des Bundes) an die jeweiligen Unternehmen und die Einnahmen (des Bundes) von den Unternehmen sowie allfällige Darlehens- und Haftungsstände (des Bundes).

Gesetzliche Rechte und Pflichten der Gesellschaftsorgane

- 3 Je nach Rechtsform des Unternehmens – Aktiengesellschaft (AG), Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), (wissenschaftliche) Anstalt öffentlichen Rechts, juristische Person des öffentlichen Rechts – haben deren Organe unterschiedliche, vom Gesetzgeber zugewiesene Rechte und Pflichten:

Aktiengesellschaft:

- Der Vorstand einer AG hat die Gesellschaft weisungsfrei unter eigener Verantwortung und unter Beachtung der Zustimmungsrechte des Aufsichtsrats, der Kompetenzen der Hauptversammlung sowie der Rechtstellung der Aktionäre zu leiten. Ihm obliegen u.a. die Einrichtung eines umfassenden und übergreifenden Informations- und Berichtswesens sowie Berichtspflichten gegenüber dem Aufsichtsrat (Jahresplan, Quartalsbericht, Sonderberichte bei wichtigen Anlässen und Anforderungsberichte).
- Dem verpflichtend einzurichtenden Aufsichtsrat einer AG obliegen u.a. die Überwachung der Geschäftsführung, die Bestellung und Abberufung des Vorstandes sowie die Verpflichtung zur aktiven Informationsversorgung.
- Die Hauptversammlung einer AG ist willensbildendes Organ der Aktionäre. Sie beschließt grundsätzlich nur in den im Gesetz oder in der Satzung ausdrücklich bestimmten Fällen.

Gesellschaft mit beschränkter Haftung:

- Wesentliche Aufgaben der Geschäftsführung einer GmbH sind die Vertretung der Gesellschaft nach außen sowie die Führung der Geschäfte. Die Grenzen der Geschäftsführung ergeben sich aus dem Gesellschaftsvertrag, insbesondere dem Unternehmensgegenstand,

Grundlagen

Weisungen der Generalversammlung und Zustimmungspflichten des Aufsichtsrats oder der Gesellschafter. Die Geschäftsführung umfasst sämtliche Maßnahmen und Vorkehrungen, die notwendig sind, um den Gesellschaftszweck mit den der Gesellschaft zur Verfügung stehenden Mitteln zu erreichen; dazu zählt u.a. die Berichtspflicht gegenüber dem Aufsichtsrat.

- Die Einrichtung eines Aufsichtsrats bei einer GmbH ist fakultativ, sofern nicht durch Gesetz anderes angeordnet wird. Dem Aufsichtsrat obliegen bspw. das Verlangen von jederzeitigen Berichten sowie die Prüfung des Jahresabschlusses, des Lageberichtes und des Gewinnvorschlags.
- Die Generalversammlung einer GmbH ist oberstes Willensbildungsorgan und für alle Angelegenheiten zuständig, die nicht durch Gesetz oder Gesellschaftsvertrag entzogen sind.

Bei Anstalten oder juristischen Personen öffentlichen Rechts richten sich die Rechte und Pflichten der Organe sowie die Wahrnehmung der Eigentümerrechte nach den jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen, auf deren Grundlage diese Anstalten oder juristischen Personen öffentlichen Rechts errichtet wurden:

- bspw. verwies das Bundesmuseen-Gesetz, mit dem die Bundesmuseen als (wissenschaftliche) Anstalten öffentlichen Rechts eingerichtet worden waren, hinsichtlich der Rechte und Pflichten des Kuratoriums und des/der Manager(s) auf die den Aufsichtsrat und die Geschäftsführung betreffenden Bestimmungen des GmbH-Gesetzes, welches sinngemäß anzuwenden war;
- zählte das Filmförderungsgesetz explizit die Aufgaben des Aufsichtsrats und des Direktors des Österreichischen Filminstituts als juristische Person des öffentlichen Rechts auf.

Gemäß Ausgliederungshandbuch des BMF sollte als Rechtsform möglichst die privatrechtliche Organisationsform der Kapitalgesellschaft (Gesellschaft mit beschränkter Haftung) gewählt werden, weil sich diese bei Ausgliederungen in der Vergangenheit bewährt hat. Öffentlich-rechtliche Formen wären weitestgehend zu vermeiden.

Darstellung der
Beteiligungen und
Auswahl der
überprüften Stellen

- 4 Innerhalb der überprüften Gebietskörperschaften stellte sich zum Zeitpunkt der Einschau an Ort und Stelle die Anzahl der direkten und indirekten Mehrheitsbeteiligungen – von denen der RH ausschließlich die Kapital- sowie Sondergesellschaften (juristische Person bzw. Anstalt

öffentlichen Rechts) und keine Fonds, Stiftungen, Vereine und Verbände berücksichtigt – wie folgt dar:

Tabelle 1: Anzahl der direkten und indirekten Mehrheitsbeteiligungen der überprüften Stellen (ohne Ausland) zum Stichtag 31. Dezember 2011				
	Aktien- gesellschaften	Gesellschaften mit beschränkter Haftung	juristische Personen bzw. Anstalten öffentlichen Rechts	Summe
BMUKK	–	6	11	17
Burgenland	3	67 ¹	–	70
Salzburg	–	24 ²	–	24
Kufstein	–	7 ³	–	7
Rankweil	–	4	–	4

¹ Bei vier dieser Beteiligungen betrug der Landesanteil lediglich 50,00 %.

² Bei sechs dieser Beteiligungen betrug der Landesanteil lediglich 50,00 % bzw. handelte es sich in einem Fall um eine weitere Subbeteiligung, die der Prüfungszuständigkeit des RH unterlag.

³ Davon betrug bei einer Beteiligung der Gemeindeanteil lediglich 50,00 %.

Quelle: überprüfte Stellen

Die Kenndaten zeigen die Mehrheitsbeteiligungen – ohne Fonds, ohne Stiftungen, ohne Vereine und ohne Verbände – einschließlich der dritten Ebene (Enkelgesellschaften).

Der RH wählte nach dem Zufallsprinzip Unternehmen aus der Grundgesamtheit der Beteiligungen zur Durchführung seiner Gebarungsüberprüfungen aus. Die Überprüfungen an Ort und Stelle erfolgten bei den Mehrheitseigentümern¹ sowie der Burgenländischen Landesholding GmbH und der Land Salzburg Beteiligungen GmbH und nicht bei den ausgewählten Unternehmen.

Der RH wählte folgende Beteiligungen aus:

(1) im Bereich des BMUKK:

- Naturhistorisches Museum
- Österreichische Nationalbibliothek
- Österreichisches Filminstitut

¹ An der Salzburg Messe Beteiligungs GmbH war die Land Salzburg Beteiligungen GmbH zu 50 % Eigentümer; diese war die Muttergesellschaft der Messezentrum Salzburg GmbH.

Grundlagen

(2) im Bereich des Landes Burgenland:

- Burgenländische Krankenanstalten-Gesellschaft m.b.H.
- Regionalmanagement Burgenland-Gesellschaft m.b.H.
- BELIG - Beteiligungs- und Liegenschafts GmbH
- Burgenländische Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft (BEWAG)
- KSB-Kultur-Service Burgenland GmbH
- Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft - WIBAG
- Wohnbau Burgenland GmbH
- Kurbad Tatzmannsdorf Aktiengesellschaft
- Technologiezentrum Neusiedl am See GmbH
- Technologiezentrum Mittelburgenland Errichtungs- und Betriebs-gesellschaft m.b.H.

(3) im Bereich des Landes Salzburg:

- Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH
- Land-Invest Salzburger Baulandsicherungsgesellschaft mbH
- Salzburg Research Forschungsgesellschaft m.b.H.
- Salzburger Verkehrsverbund Gesellschaft m.b.H.
- Salzburger Flughafen GmbH
- StandortAgentur Salzburg GmbH
- Messezentrum Salzburg GmbH

(4) im Bereich der Stadtgemeinde Kufstein:

- KUFGEM-EDV Gesellschaft m.b.H.
- Kufsteiner Immobilien GmbH
- Kufsteiner Immobilien GmbH & Co KG
- Kufsteiner Immobilien Management GmbH
- Stadtwerke Kufstein Gesellschaft m.b.H.
- TOP-CITY-KUFSTEIN Gesellschaft für Kultur, Freizeit und Stadt-marketing Ges.m.b.H.

(5) im Bereich der Marktgemeinde Rankweil alle Beteiligungen:

- „Erlebnis Rankweil“ Gemeinde-Marketing GmbH
- Marktgemeinde Rankweil Immobilienverwaltungs GmbH
- Marktgemeinde Rankweil Immobilienverwaltungs GmbH & Co KG
- Sozialzentrum Rankweil GmbH

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

Beteiligungsmanagement

Definition

5 Im vom RH und den Landesrechnungshöfen im Jahr 2005 erstellten Handbuch² „Beteiligungsmanagement“ wird unter Beteiligungsmanagement jede mehrheitliche, aktiv gestaltete Einflussnahme auf Unternehmen öffentlichen und privaten Rechts mit selbstständiger kaufmännischer Rechnungslegung verstanden, unabhängig von Art und Umfang kapitalmäßiger und vertraglicher Grundlagen.

Die Bezeichnung „Unternehmen“ repräsentiert die juristische Erscheinungsform einer nach eigener Planung und auf eigenes Risiko tätigen Wirtschaftseinheit.

Als Zielsetzung eines Beteiligungsmanagements werden u.a. definiert:

- Unterstützung der Umsetzung politischer Wirkungsziele,
- rasche, übersichtliche und einfache Kontrolle der Erfüllung der budgetären, finanziellen und wirkungsorientierten Ziele,
- Schaffung von Standards, die ein einheitliches und effizientes Berichtswesen der Beteiligungsunternehmen ermöglichen,
- Information der politischen Entscheidungsträger,
- Unterstützung/Serviceierung des Managements der Beteiligungsunternehmen.

Das Beteiligungsmanagement hat unterstützende Funktion; es darf nicht dazu führen, dass den Geschäftsführungen die unternehmerische Verantwortung aus der Hand genommen oder seitens der Politik im operativen Bereich zu sehr Einfluss genommen wird.

Das Beteiligungsmanagement umfasst vier wesentliche Kernbereiche:

- Beteiligungspolitik,
- Beteiligungsverwaltung,
- Beteiligungscontrolling sowie
- Mandatsbetreuung.

² Publikation Handbuch Beteiligungsmanagement, Rechnungshof und Landesrechnungshöfe, Eisenstadt im November 2005

Beteiligungsmanagement

Organisation des Beteiligungsmanagements

Das Beteiligungsmanagement trägt dazu bei, dass betriebswirtschaftliche Methoden und Instrumente in den Beteiligungsunternehmen richtig und einheitlich angewendet werden. Das Beteiligungsmanagement nutzt diese Instrumente indirekt, indem es die Ergebnisse aggregiert, analysiert und in den Steuerungs- und Überwachungsprozess integriert.

- 6.1** Die organisatorische Integration ist – entsprechend der Definition im Handbuch Beteiligungsmanagement – eine wesentliche Grundvoraussetzung für die Erfüllbarkeit der Funktionen und Aufgaben des Beteiligungsmanagements. Es kommt darauf an, dass sowohl die Erfüllung der Einwirkungspflichten der Gebietskörperschaft als auch die notwendige unternehmerische Autonomie durch die entsprechende Zuordnung des Beteiligungsmanagements organisatorisch gesichert werden soll.

Die Aufgaben können sowohl zentral, als auch dezentral durch einzelne Fachabteilungen wahrgenommen werden. Regelungen über Aufgaben und Kompetenzen der in das Beteiligungsmanagement involvierten Abteilungen, sowie Regelungen über die Berichtspflicht und die Ausgestaltung des Berichtswesens sollten laut dem Handbuch Beteiligungsmanagement detailliert festgeschrieben sein.

(1) Im BMUKK war das Beteiligungsmanagement der Ausgliederungen auf drei Abteilungen in drei Sektionen (Kultur, Kunst, Allgemein bildendes Schulwesen) aufgeteilt.

Richtlinien oder Vorgaben für das Beteiligungsmanagement erließ das BMUKK nicht; daher war dieses im Ministerium unterschiedlich organisiert und wurden die Aufgaben unterschiedlich wahrgenommen. Auch die Arbeitsplatzbeschreibungen für Mitarbeiter der Sektion Kultur (Abteilung Beteiligungsmanagement) bzw. der Sektion Kunst (Abteilung Film) hatten hinsichtlich des Beteiligungsmanagements unterschiedliche Inhalte.

(2) Im Land Burgenland war das Management der Beteiligungen auf zwei Stellen aufgeteilt. Im Jahr 2005 gründete das Land die Burgenländische Landesholding GmbH (Burgenländische Landesholding) als 100 %-Tochtergesellschaft, deren Aufgabe das Beteiligungsmanagement der wesentlichen und werthaltigen Beteiligungen des Landes war. Ab 2007 entwickelte die Burgenländische Landesholding für ihre Beteiligungen ein Controlling mit einem eigenen Reportingschema³, welches ab 2010 vollständig implementiert war.

³ Genehmigung durch den Aufsichtsrat der Burgenländischen Landesholding am 4. Juli 2007

Weiters richtete das Land Burgenland im Sommer 2007 das Beteiligungsmanagement als Stabstelle im Generalsekretariat des Amtes der Burgenländischen Landesregierung ein. Im April 2008 beschloss die Burgenländische Landesregierung Richtlinien für das Beteiligungsmanagement⁴, die ein effizientes, transparentes und nach den gesetzlichen Grundlagen bestehendes Beteiligungsmanagement gewährleisten sollten. Im Zuge von Umstrukturierungsmaßnahmen in der Landesamtsdirektion wurde im September 2011 die Stabstelle „Beteiligungsmanagement und Interne Revision“ geschaffen.

Das Beteiligungsmanagement und die Burgenländische Landesholding schlossen im Juni 2010 eine Kooperationsvereinbarung, um Doppelgleisigkeiten im Bereich des Beteiligungscontrolling zu vermeiden und Synergieeffekte zu heben.

(3) Das Beteiligungsmanagement des Landes Salzburg war Teil der Abteilung Finanz- und Vermögensverwaltung des Amtes der Salzburger Landesregierung. Seine Aufgaben waren in der Geschäftseinteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung nicht konkretisiert und es lagen weder Richtlinien noch Stellen- und Arbeitsplatzbeschreibungen für das Beteiligungsmanagement vor. Neben dem Beteiligungsmanagement befasste sich das ebenfalls in der Abteilung Finanz- und Vermögensverwaltung angesiedelte Referat „Budgetangelegenheiten“ mit bestimmten Angelegenheiten, die über Schnittstellen die Beteiligungsunternehmen betrafen und in die Landesgebarung hineinwirkten.

Parallel zum Beteiligungsmanagement bestand seit dem Jahr 2005 die Land Salzburg Beteiligungen GmbH, die zur Begrenzung des aufgrund der damaligen Rechtslage sich ergebenden Problems der historischen Haftungen der damaligen Salzburger Landes-Holding und aus steuerrechtlichen Überlegungen neu gegründet wurde.

(4) Organisatorisch war sowohl in Kufstein als auch in Rankweil kein eigenständiges Beteiligungsmanagement eingerichtet. Standards für ein Beteiligungsmanagement waren nicht definiert. Aufgaben der Beteiligungsverwaltung und der Mandatsbetreuung wurden vom Amt der Stadt- bzw. Marktgemeinde wahrgenommen.

6.2 Dem RH war bewusst, dass mit der Einrichtung eines Beteiligungsmanagements ein (finanzieller) Aufwand verbunden sein kann. Nach Ansicht des RH übersteigt der für die öffentlichen Eigentümer mit dem Beteiligungsmanagement erzielbare Nutzen grundsätzlich den erforderlichen Aufwand.

⁴ Richtlinien für das Beteiligungsmanagement, LAD-GS-BM/100-10003-2-2008

Beteiligungsmanagement

Im Bereich des BMUKK und des Landes Salzburg fehlten Richtlinien für die Gewährleistung einer einheitlichen, effizienten und transparenten Aufgabenwahrnehmung durch das Beteiligungsmanagement.

In Kufstein und Rankweil waren keine Standards für die Beteiligungs politik, die Beteiligungsverwaltung, das Beteiligungscontrolling und die Mandatsbetreuung definiert.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Kufstein sowie der Marktgemeinde Rankweil, ein systematisches Beteiligungsmanagement einzurichten. Im Sinne einer kosteneffizienten Vorgangsweise wäre für den RH der Aufbau eines gemeinsamen Beteiligungsmanagements für die Unternehmen mehrerer Gemeinden vorstellbar.

Der RH empfahl dem BMUKK, dem Land Salzburg, der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, Richtlinien für eine einheitliche, effiziente und transparente Aufgabenwahrnehmung durch das Beteiligungsmanagement zu beschließen, die Standards für die vier Bereiche Beteiligungspolitik, Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling sowie Mandatsbetreuung festlegen.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK seien bei den Ausgliederungen unterschiedliche Modelle gewählt worden, die auch unterschiedliche Eingriffsmöglichkeiten des BMUKK in die operative Geschäftsführung mit sich gebracht hätten. Es sei zwar für das Grundziel des Controllings, alle Ausgliederungen gleich zu sehen (wirtschaftliches, sparsames und zweckmäßiges Handeln der Ausgliederung), die operative Umsetzung müsse sich aus Sicht des BMUKK allerdings an der gewählten Rechtsform orientieren und sich auch der materiellen Tätigkeit der Einrichtung anpassen. Die Aufgaben und Aufgabenabläufe würden sich aus den beiden für die Bundesmuseen und der Österreichischen Nationalbibliothek primär relevanten Gesetzen, dem Bundesmuseen-Gesetz und dem GmbH-Gesetz ergeben. Die Geschäftseinteilung des BMUKK mit der seit fünf Jahren bestehenden Abteilung Beteiligungsmanagement sowie die Arbeitsplatzbeschreibungen würden deren Rolle und Verantwortlichkeit gegenüber den ausgegliederten Bundesmuseen und der Österreichischen Nationalbibliothek definieren. Eine gesonderte Festlegung erscheine daher nicht erforderlich.*

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung habe das Land Burgenland im Jahre 2008/2009 mit dem Aufbau eines Beteiligungsmanagements begonnen. Das vom RH und den Landes-Rechnungshöfen erstellte Handbuch aus dem Jahr 2005 habe als Konzept gedient, um die Kernbereiche Beteiligungspolitik, Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling und Mandatsbetreuung aufzubauen. Auf-

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

grund der Kooperationsvereinbarung zwischen dem Referat Beteiligungsmanagement und der Burgenländischen Landesholding sei es gelungen, die Effizienz der Steuerung und Kontrolle trotz knapper Personalressourcen zu optimieren. Die Burgenländische Landesregierung vermisse im Prüfungsergebnis des RH den positiven Entwicklungsstand des Beteiligungsmanagements (inklusive Burgenländische Landesholding GmbH).

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass der Empfehlung auf Einrichtung eines systematischen Beteiligungsmanagements gemäß Stadtratsbeschluss vom 17. Dezember 2012 betreffend Änderung des Geschäftsverteilungsplanes des Stadtamtes Kufstein Rechnung getragen werde.

Laut Stellungnahme der Marktgemeinde Rankweil hätten Ausgliederungen ausschließlich steuerliche oder organisatorische Gründe. Die Intention wäre dabei, und dies wäre bei den jeweiligen Gründungen in den Protokollen der Gemeindevertretung auch ausdrücklich festgehalten worden, dass die jeweiligen Gremien der Marktgemeinde Rankweil miteingebunden würden und es somit nicht zu einer klassischen Auslagerung gekommen sei. Dementsprechend wären auch die Organe der Gesellschaften so besetzt (die Gemeindevertretung als Generalversammlung, der jeweilige Gemeindevorstand als Beirat bzw. Aufsichtsrat, der Bürgermeister als Geschäftsführer).

Ausgliederungen bedürften angesichts der unterschiedlichen Größe des Unternehmens, aber auch aufgrund der jeweiligen Intention, einer differenzierten Behandlung. Die Gemeindeimmobiliengesellschaft und „Erlebnis Rankweil GmbH“ wären im Wesentlichen aus steuerlichen Aspekten gegründet worden; bei denen würden die Entscheidungen weiterhin in den Gemeindegremien fallen. Einem Geschäftsführer kämen weit weniger Kompetenzen und Aufgaben zu als in einem operativen Betrieb.

Im Hinblick auf diese Unterschiedlichkeiten scheinere der RH-Bericht zu formalistisch, da er nur prüfe, ob ein Beteiligungsmanagement – im Quervergleich – vorhanden sei, ohne auf die einzelnen Unternehmen einzugehen bzw. die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit des Beteiligungsmanagements zu hinterfragen.

Mit – bei großzügiger Betrachtung – Ausnahme der Sozialzentrum Rankweil GmbH könnten die Gesellschaften der Marktgemeinde Rankweil nicht mit Unternehmen des Bundesministeriums oder der Länder verglichen werden, welche in der Regel einen wesentlich größeren Wirkungsbereich als örtliche Einrichtungen hätten.

Beteiligungsmanagement

So gehe es nach Meinung der Marktgemeinde Rankweil nicht um die Frage, ob beispielsweise Beteiligungsmanagement stattfindet, sondern was für das jeweilige Unternehmen notwendig sei. In dieser Form des Quervergleiches sei es beim vorliegenden Prüfbericht so nicht möglich, zeige aber doch die letztlich formalistische und (drastisch formuliert) oberflächliche Behandlung dieser Thematik durch den Bundesrechnungshof auf.

Empfehlungen zu einer künftigen Vorgangsweise beim Beteiligungsmanagement sehe die Marktgemeinde Rankweil als Aufforderung einerseits für den Landesgesetzgeber, die erforderlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, andererseits sei es sicherlich zielführend, wenn mehrere Gemeinden gemeinsam ein Beteiligungsmanagement aufbauen. Der Gemeindeverband in Vorarlberg könnte sich diesbezüglich als Koordinationsstelle einbringen.

- 6.4 Der RH entgegnete dem BMUKK, dass nur ministeriumsweite Richtlinien für alle mit Beteiligungsmanagement befassten Abteilungen eine einheitliche, effiziente und transparente Aufgabenwahrnehmung sicherstellen.

Der RH entgegnete der Burgenländischen Landesregierung, dass er die Organisation des Beteiligungsmanagements des Landes und das Zusammenwirken mit der Burgenländischen Landesholding im Sachverhalt ausführlich dargestellt hatte. Er wies darauf hin, dass es im Rahmen dieser Prüfung, die die Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen umfasste, hinsichtlich der Organisation des Beteiligungsmanagements keine Beanstandungen gegeben hatte.

Der RH entgegnete der Marktgemeinde Rankweil, dass ein professionelles Beteiligungsmanagement im öffentlichen Bereich von größter Bedeutung ist, weil die Anzahl der ausgegliederten Einheiten und Beteiligungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und somit die Anforderungen an die bestmögliche Steuerung dieser Einheiten und Beteiligungen steigen. Nach Auffassung des RH berücksichtigte daher die Ansicht der Marktgemeinde Rankweil, die Notwendigkeit des Beteiligungsmanagements auf einzelne Unternehmen einzuschränken, diese Entwicklung nicht. Da diese Querschnittsüberprüfung den Gebietskörperschaften „best practice“-Umsetzungen ermöglichen sollte, war für den RH die Meinung der Marktgemeinde Rankweil betreffend die Behandlung der Thematik nicht nachvollziehbar.

Wie der RH bereits in seinem Prüfungsergebnis u.a. erwähnte, wird unter Beteiligungsmanagement jede mehrheitliche, aktiv gestaltete Einflussnahme auf Unternehmen öffentlichen und privaten Rechts mit selbstständiger kaufmännischer Rechnungslegung verstanden, unabhängig von Art und Umfang kapitalmäßiger und vertraglicher Grundlagen (siehe TZ 5).

Das Beteiligungsmanagement trägt dazu bei, dass betriebswirtschaftliche Methoden und Instrumente in den Beteiligungsunternehmen richtig und einheitlich angewendet werden. Das Beteiligungsmanagement nutzt diese Instrumente indirekt, indem es die Ergebnisse aggregiert, analysiert und in den Steuerungs- und Überwachungsprozess integriert.

Neben anderen Zielen stellen nach übereinstimmender Auffassung der Landesrechnungshöfe und des RH eine rasche, übersichtliche und einfache Kontrolle der Erfüllung der budgetären, finanziellen und wirkungsorientierten Ziele sowie die Information der politischen Entscheidungsträger u.a. durch die Beteiligungsberichtserstattung wesentliche Elemente des Beteiligungsmanagements – unabhängig vom jeweiligen Unternehmen – dar.

Die Beteiligungsberichtserstattung erhöht die Transparenz über das Beteiligungsengagement der Gebietskörperschaft und ist Voraussetzung für ein steuerndes Eingreifen. Das Management der Beteiligungen hat dem Eigentümer im Wege des Beteiligungsmanagements regelmäßig und zeitgerecht Informationen und Berichte schriftlich zu übermitteln. Ziel des Beteiligungsberichts ist es, wesentliche Daten über die zu steuernden Unternehmen einheitlich und übersichtlich bereitzustellen und Ergebnisse der steuernden Einwirkung darzulegen. Der Bericht soll über Zielerreichungsgrad, Leistungskraft und wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen informieren.

Hinsichtlich der Gründung von Unternehmen aus steuerlichen Aspekten verwies der RH auf die Stellungnahme des BMF zur Gebarungsüberprüfung der Montanuniversität Leoben Forschungs- und Infrastruktur GmbH, dass die systematisch nicht zu rechtfertigenden Vorsteuerbeträge, welche durch einschlägige Konstruktionen (z.B. Zwischenschaltung von Errichtungsgesellschaften) erzielt wurden, durch das Stabilitätsgesetz 2012 gänzlich ausgeschlossen würden (siehe Reihe Bund 2012/11).

Beteiligungsmanagement

Der RH stimmte abschließend der Auffassung der Marktgemeinde Rankweil zu, dass – wie er bereits im Prüfungsergebnis angeregt hatte – der Aufbau eines gemeinsamen Beteiligungsmanagements für mehrere Gemeinden zielführend wäre.

Beteiligungspolitik

Definition

- 7 Unter Beteiligungspolitik sind – entsprechend der Definition im Handbuch Beteiligungsmanagement – die strategischen Vorgaben der Gebietskörperschaft bei Unternehmensbeteiligungen zu verstehen. Es werden die grundsätzlichen Rahmendaten für die Entstehung und Führung der Beteiligungen festgelegt. Vorgaben von politischen Zielen und Strategien durch die jeweilige Regierung für die Beteiligungspolitik einer Gebietskörperschaft sind notwendig.

Regelungen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene

- 8.1 (1) Auf Bundesebene lagen nachfolgende Regelungen vor:

Das Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz – BHG) regelte⁵ die gesetzlichen Informations-, Berichts- und Controllingpflichten für Gesellschaften, an denen der Bund direkt oder indirekt mehrheitlich beteiligt war, sowie auch für ausgegliederte Einrichtungen des Bundes als Rechtsträger des öffentlichen Rechts, deren Rechtsform durch Bundesgesetz anders bezeichnet wurde. Demgemäß hatte der mit der Verwaltung der Anteilsrechte betraute Bundesminister ein Beteiligungscontrolling und der Bundesminister für Finanzen ein Finanzcontrolling durchzuführen.

Weiters hatte der Bundesminister für Finanzen Richtlinien für die einheitliche Einrichtung eines Planungs-, Informations- und Berichterstattungssystems zu erlassen, die eine Durchführung des Beteiligungs- und Finanzcontrolling sicherstellten; damit sollte die ökonomische Führung dieser Rechtsträger aus der Sicht des Eigentümers Bund unterstützt werden. Die Geschäftsleitung dieser Rechtsträger hatte für die Einrichtung eines Planungs- und Berichterstattungssystems zu sorgen, das die Erfüllung der Berichterstattungspflichten nach den gesetzlichen Vorschriften und den Richtlinien sicherstellte. Bei Aktiengesellschaften, an denen der Bund direkt oder indirekt mehrheitlich beteiligt war, waren laut BHG das Beteiligungs- und Finanzcontrolling nur so

⁵ BHG § 15 b

lange anzuwenden, als deren Aktien nicht zum Handel an einer in- oder ausländischen Börse zugelassen waren.

Aufgrund der Ermächtigung des BHG erließ der Bundesminister für Finanzen im August 2002 eine Richtlinie für die einheitliche Einrichtung eines Planungs-, Informations- und Berichterstattungssystems des Bundes für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling (Controlling-Richtlinien).⁶ Für die Informations- und Berichtspflichten der Gesellschaften beinhalteten die Controlling-Richtlinien Berichtsmuster. Den Controlling-Richtlinien zufolge umfasste

- das Beteiligungscontrolling die quartalsweise betriebswirtschaftliche Berichterstattung über monetäre und nicht-monetäre Kennzahlen auf Basis von Soll-Ist-Vergleichen und war durch den die Anteilsrechte des Bundes verwaltenden bzw. durch den für die Aufsicht zuständigen Bundesminister durchzuführen; in der Novelle der Controlling-Richtlinien vom Juni 2011 wurde das Beteiligungscontrolling um das Risikocontrolling erweitert;
- das Finanzcontrolling die Zahlungen des Bundes an die jeweiligen Unternehmen und die Einnahmen des Bundes von den Unternehmen sowie allfällige Darlehens- und Haftungsstände des Bundes und war vom Bundesminister für Finanzen durchzuführen.

Ab dem 1. Jänner 2009 hatte der Bundesminister für Finanzen bis zum Beginn der Beratungen über den Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes in dem dafür zuständigen Ausschuss des Nationalrats diesem Ausschuss einen Bericht über Gesellschaften, an denen der Bund direkt und ausschließlich beteiligt war, sowie über die der Aufsicht des Bundes unterliegenden Gesellschaften öffentlichen Rechts und Anstalten öffentlichen Rechts – ausgenommen die Träger der Sozialversicherung –, deren Rechtsform durch Bundesgesetz anders bezeichnet wurde (einschließlich der Universitäten), vorzulegen. Dies geschah in Form des vom Bundesminister für Finanzen vorgelegten Ausgliederungsberichts.

Mit dem Inkrafttreten des Bundeshaushaltsgesetzes 2013⁷ per 1. Jänner 2013 wurde die Berichtspflicht auf jene Gesellschaften, an denen der Bund direkt und mehrheitlich beteiligt ist, ausgeweitet. Zusätzlich wird der Bundesminister für Finanzen dem mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen befassten Ausschuss des Nationalrats jährlich zum Stichtag 30. April und zum Stichtag 30. September innerhalb

⁶ BGBl. II Nr. 319/2002

⁷ BHG 2013 § 42 bzw. § 67

Beteiligungsmanagement

eines Monats einen Bericht über die Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrolling dieser Beteiligungen zu übermitteln haben.

(2) Im Land Burgenland war gemäß den Bestimmungen der Landesverfassung für die Gründung einer Gesellschaft als auch für Beteiligungen an Kapitalgesellschaften ein Beschluss der Landesregierung notwendig. Den Mitgliedern der Burgenländischen Landesregierung wurden gemäß Referatseinteilung⁸ bestimmte Beteiligungen zugeteilt. Bei Beteiligungen, deren Zuordnung strittig war, hatte der Landeshauptmann die Restkompetenz.

Das Referat Beteiligungsmanagement des Amtes der Burgenländischen Landesregierung erstellte einen jährlichen Beteiligungsbericht, der primär dem Landeshauptmann – als dem für das Beteiligungsmanagement zuständigen politischen Referenten – einen groben betriebswirtschaftlichen Überblick zu den werthaltigsten bzw. strategisch bedeutendsten Beteiligungen inklusive der Burgenländischen Landesholding samt Tochterunternehmen liefern sollte. Eine Übermittlung eines Beteiligungsberichts an den Landtag erfolgte nicht.

Das Beteiligungsmanagement erarbeitete Standards für Landesbeteiligungen im Sinne eines Corporate Governance Kodex samt Berichtspflichten. Diese waren Anfang 2012 von der Landesregierung noch nicht genehmigt und umgesetzt.

(3) Im Land Salzburg war gemäß dem Landes-Verfassungsgesetz 1999 die Genehmigung des Landtags für den Fall, dass das Land über das eingezahlte Kapital hinaus haftet, einzuholen. Weiters war die Zustimmung des Landtags auch für die Veräußerung von Landesvermögen erforderlich.

Landtagsbeschlüsse waren weiters für einzelne Maßnahmen erforderlich, wie z.B. die Zuweisung von Landesbediensteten an Gesellschaften oder für die Übernahme der Haftungen des Landes für Verbindlichkeiten.

Gemäß der Geschäftsordnung der Landesregierung⁹ war die Landesregierung für die Beschlussfassung von Ausgliederungen bzw. den Erwerb oder die Übertragung von Unternehmensbeteiligungen zuständig. Die sachlichen Zuständigkeiten für die einzelnen Beteiligungsgesellschaften richteten sich nach der jeweiligen Materie der Geschäftsordnung der Landesregierung; somit waren die einzelnen Regierungsmitglieder

⁸ LGBl. Nr. 39/2010

⁹ LGBl. Nr. 43/2004 i.d.g.F.

für jene Kapitalgesellschaften zuständig, die von ihrer Branche her dem Ressort zuzuordnen waren. Die entsprechenden Abteilungen des Amtes der Landesregierung nahmen die jeweiligen Agenden wahr.

Die Angelegenheiten der Wahrnehmung der Gesellschafterrechte, somit auch die Beteiligungsverwaltung und das Beteiligungscontrolling, waren zwischen den beiden Landeshauptmann-Stellvertretern aufgeteilt.

Der Salzburger Landtag erhielt jährlich von dem für das Finanzressort zuständigen Landesregierungsmitglied einen Beteiligungsbericht, in dem überblicksweise Daten über Eigentumsverhältnisse, Aufsichtsorgane – und seit 2011 – auch über die wirtschaftliche Entwicklung der von der Beteiligungsverwaltung des Landes erfassten Unternehmen dargestellt wurden. Die von der Land Salzburg Beteiligungen GmbH gehaltenen direkten Beteiligungen wurden gemeinsam mit den direkten Beteiligungen des Landes Salzburg im Beteiligungsbericht an den Salzburger Landtag erfasst.

Der Salzburger Landtag fasste im Juli 2010 den Beschluss, die Landesregierung zu ersuchen, einen Verhaltenskodex für Betriebe mit öffentlicher Beteiligung zu entwickeln. Der daraufhin in Angriff genommene „Salzburg Corporate Governance Kodex“ befand sich zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung noch im Entwurfsstadium.

(4) Die Kompetenzen der Stadtgemeinde Kufstein waren in der Tiroler Gemeindeordnung 2001¹⁰ verankert. Die Stadtgemeinde war berechtigt, wirtschaftliche Unternehmen zu gründen, zu erweitern, aufzulösen oder sich an ihnen zu beteiligen. Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit konnten im Bereich der Wasserversorgung, der Abwasserentsorgung, der Abfallwirtschaft und der Errichtung und Verwaltung von Wohn- und Geschäftsgebäuden eingerichtet werden.

Die Aufsichtsbehörde des Landes Tirol hatte u.a. die Errichtung, die wesentliche Erweiterung oder die Auflassung wirtschaftlicher Unternehmen sowie den Erwerb und die Veräußerung von Gesellschaftsanteilen zu genehmigen.

Die Geschäftsordnung des Gemeinderats der Stadtgemeinde Kufstein aus 2001 sah keine näheren Regelungen in Bezug auf Beteiligungen vor.

¹⁰ LGBl. Nr. 36/2001

Beteiligungsmanagement

(5) Die Aufgaben der Gemeindevertretung der Marktgemeinde Rankweil waren im Gesetz über die Organisation der Gemeindeverwaltung¹¹ geregelt. So bedurfte es u.a. eines Beschlusses für den Erwerb und die Veräußerung von Gesellschaftsanteilen, für eine Beteiligung der Gemeinde an einem wirtschaftlichen Unternehmen sowie für die Errichtung und Auflassung eines Unternehmens.

Weiters durfte eine Gemeinde ein wirtschaftliches Unternehmen nur betreiben oder eine Beteiligung an einem solchen eingehen, wenn dies den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entsprach. Die Beschlüsse über Errichtung oder wesentliche Erweiterung wirtschaftlicher Unternehmen sowie Beteiligung oder wesentliche Erweiterung der Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen bedurften einer Genehmigung der Aufsichtsbehörde des Landes Vorarlberg.

Die Gemeindevertretung der Marktgemeinde Rankweil hatte sich selbst keine Geschäftsordnung gegeben.

Drei Länder (Burgenland, Niederösterreich, Steiermark) hielten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle (September bis Dezember 2011) in ihren Gemeindeordnungen die Verpflichtung fest, dass bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die entweder unter beherrschendem Einfluss der Gemeinde stehen oder an denen die Gemeinde allein oder mit anderen der Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde unterliegenden Rechtsträgern mit mindestens 50 % direkt oder indirekt beteiligt ist, dem Gemeinderat jährlich ein Bericht der Geschäftsführung über die wirtschaftliche Situation und die voraussichtliche Entwicklung des jeweiligen Unternehmens vorzulegen ist.

- 8.2** Der RH hielt fest, dass ab dem 1. Jänner 2009 der Bundesminister für Finanzen dem Nationalrat einmal jährlich einen Bericht über Gesellschaften, an denen der Bund direkt und ausschließlich beteiligt ist, sowie auch für ausgegliederte Einheiten des Bundes als Rechtsträger des öffentlichen Rechts vorzulegen hatte.

Der RH nahm zustimmend zur Kenntnis, dass das BHG 2013 ab 1. Jänner 2013 die Berichtspflicht auf Gesellschaften, an denen der Bund direkt und mehrheitlich beteiligt ist, ausweitet. Zusätzlich ist zweimal jährlich eine Information des Nationalrats hinsichtlich der Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrolling der Beteiligungen des Bundes vorgesehen.

¹¹ LGBl. Nr. 40/1985 i.d.g.F.

Der RH stellte fest, dass im Burgenland keine Berichtspflicht für Beteiligungen an den Landtag vorgesehen war.

Für die Länder Burgenland und Salzburg erachtete der RH analog den Bundeshaushaltsbestimmungen 2013 zweimal jährlich eine Information über die wesentlichen Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrolling an den jeweiligen Landtag als zweckmäßig.

Der RH stellte fest, dass die Gemeindeordnung von Tirol und das Gemeindegesetz in Vorarlberg keine Berichtspflicht in Bezug auf Beteiligungen und die Geschäftsordnung des Gemeinderats von Kufstein keine näheren Regelungen in Bezug auf Beteiligungen vorsahen. Eine Geschäftsordnung für die Gemeindevertretung lag in Rankweil nicht vor.

Demgegenüber hielt der RH fest, dass die Länder Burgenland, Niederösterreich und Steiermark zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle in ihren Gemeindeordnungen die Verpflichtung einer jährlichen Berichterstattung der Unternehmen, die von Gemeinden beherrscht werden oder an denen Gemeinden beteiligt sind, an den Gemeinderat vorsahen.

Der RH empfahl dem Land Burgenland, analog den Bundeshaushaltsbestimmungen 2013 dem Landtag einmal jährlich einen Bericht über Beteiligungen vorzulegen.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland und Salzburg, analog den Bundeshaushaltsbestimmungen 2013 zweimal jährlich den jeweiligen Landtag über die wesentlichen Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrolling zu informieren.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, eine jährliche Berichtspflicht der Geschäftsführung von zumindest jenen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die jeweilige Gemeinde direkt und mehrheitlich beteiligt ist, an den Gemeinderat bzw. an die Gemeindevertretung in die Regelungen betreffend die Aufgabenwahrnehmung durch den Gemeinderat bzw. die Gemeindevertretung aufzunehmen.

Weiters empfahl er der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, bei den Ländern auf die Implementierung einer Regelung in der Gemeindeordnung bzw. im Gemeindegesetz des jeweiligen Landes hinzuwirken, die eine jährliche Berichtspflicht der Geschäftsführung von zumindest jenen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die jeweilige Gemeinde direkt und mehrheitlich

Beteiligungsmanagement

beteiligt ist, an den Gemeinderat bzw. an die Gemeindevertretung vorzieht. Dadurch soll eine einheitliche Vorgehensweise für alle Gemeinden eingerichtet werden.

- 8.3** *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung werde die Empfehlung des RH, die Berichtspflicht an den Landtag analog dem Bundeshaushaltsgesetz 2013, das am 1. Jänner 2013 in Kraft getreten ist, vorzusehen, in den zuständigen Gremien näher diskutiert werden, wobei der Umfang einer möglichen Berichtspflicht genau zu bedenken wäre. Denn eine Veröffentlichung von Berichten des Beteiligungsmanagements im Landtag könnte die operative Tätigkeit eines Internen Kontrollsystems beeinträchtigen, weil es sowohl prozessbegleitend als auch evaluierend agiere.*

Die Salzburger Landesregierung und die Land Salzburg Beteiligungen GmbH teilten mit, dass zwischenzeitlich der Land Salzburg Corporate Governance Kodex von der Salzburger Landesregierung am 6. März 2012 beschlossen und bereits mehrheitlich auf Grundlage entsprechender Gesellschafterbeschlüsse in jenen Gesellschaften, an denen das Land Salzburg beteiligt ist, umgesetzt worden sei.

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass der Empfehlung dahingehend entsprochen werde, dass eine entsprechende Beschlussfassung durch den Gemeinderat erfolgen solle und beim Land Tirol auf Implementierung einer entsprechenden Regelung in der Tiroler Gemeindeordnung 2001 – TGO hingewirkt werde.

- 8.4** Der RH wies gegenüber der Burgenländischen Landesregierung darauf hin, dass es sich bei den geforderten Berichtspflichten an die allgemeinen Vertretungskörper um einen Überblick über die wirtschaftlichen Ergebnisse der Beteiligungen bzw. um Kennzahlen aus dem Beteiligungs- und Finanzcontrolling handelt. Prozessbegleitende Tätigkeiten und Ergebnisse eines Internen Kontrollsystems waren nach Ansicht des RH von dieser Berichtspflicht nicht umfasst.

Evaluierung der Zielsetzung der Beteiligungen

- 9.1** (1) Die strategischen Ziele und die Gründe für die Einrichtung der Beteiligungen waren beim BMUKK in den jeweiligen Ausgliederungsgesetzen und den dazu erlassenen Verordnungen definiert. Weitere strategische Zielvorgaben enthielten im Einzelfall bspw. die Regierungsprogramme oder wurden vom jeweiligen Aufsichtsorgan (Kuratorium bzw. Aufsichtsrat) erteilt. Auch enthielten im Bereich Kultur die langfristigen Museumskonzepte sowie die Rahmenzielvereinba-

rungen spezielle strategische Ziele. Für den Bereich Kunst lagen Zielvereinbarungen mit individuellen Schwerpunktsetzungen vor.

Zum öffentlichen Interesse der Einrichtungen des Kulturbereichs (Bundesmuseen) zählte insbesondere die Erfüllung des kulturpolitischen Bildungsauftrags, der sich bspw. im freien Eintritt für Jugendliche bis 19 Jahre oder in einer engen Zusammenarbeit mit Schulen widerspiegelte. Im Kunstbereich (Österreichisches Filminstitut) stand die Stärkung der österreichischen Filmwirtschaft im Vordergrund. Messbare Indikatoren für den Erfolg und die Umsetzung des öffentlichen Interesses lagen bspw. in der Bewusstseinsbildung sowie der Umwegrentabilität oder zeigten sich an zuerkannten internationalen Preisen.

Evaluierungen lagen – nicht zuletzt auf Grundlage von Vereinbarungen in verschiedenen Regierungsprogrammen – vor. So erfolgte bspw. eine Evaluierung der österreichischen Bundesmuseen 2004/2005 zur Beurteilung der Ziel- und Aufgabenerfüllung der Bundesmuseen gemäß Bundesmuseen-Gesetz; eine Untersuchung der bei der Ausgliederung gewählten Rechtsform von wissenschaftlichen Anstalten öffentlichen Rechts war jedoch nicht vorgesehen.

Das Österreichische Filminstitut wurde bislang keiner Evaluierung unterzogen.

(2) Im Land Burgenland waren die speziellen strategischen Ziele für die einzelnen Beteiligungen vom Zweck und der Branche der jeweiligen Beteiligung abhängig. Strategische Ziele und Vorgaben fanden sich insbesondere in Regierungserklärungen, Gesellschaftsverträgen bzw. Satzungen und Beschlüssen der Aufsichtsorgane.

Die Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen enthielten grundsätzlich den Zweck und die grundlegenden strategischen Ziele und Aufgaben der jeweiligen Beteiligung. Daneben beschlossen die Aufsichtsorgane der Beteiligungen regelmäßig strategische Vorgaben und Ziele, die in engem Zusammenhang mit den Geschäftsfällen mit strategischer Bedeutung standen.

Den Ausgliederungen, Gesellschaftsgründungen und Beteiligungen lagen häufig vorbereitende Konzepte zugrunde. Darin fanden sich die Gründe für die Einrichtung der Beteiligungen sowie die Begründung des öffentlichen Interesses. Im Rahmen von Beteiligungen sollten jene öffentlichen Dienstleistungen zur Verfügung gestellt werden, welche sowohl eine hohe Servicequalität und Flexibilität erfordern als auch

Beteiligungsmanagement

eine Kosteneffizienz und eine raschere Abwicklung im Vergleich zur öffentlichen Verwaltung gewährleisten.

Der burgenländische Landeshauptmann hielt in seiner Regierungserklärung vom Juli 2010¹² fest, dass die Beteiligungen des Landes nach einem wirtschaftlichen, effektiven und ergebnisorientierten Mitteleinsatz evaluiert werden sollten. Seit Oktober 2010 unterzog das Referat Beteiligungsmanagement ausgewählte Landesbeteiligungen in Etappen einer Evaluierung. Das Hauptaugenmerk lag vorerst auf der Personal- und Gehaltsstruktur bei der Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft-WIBAG, der Burgenländischen Krankenanstalten-Gesellschaft m.b.H. und der Regionalmanagement Burgenland-Gesellschaft m.b.H. Damit wurden bei drei von zehn vom RH ausgewählten Unternehmen Teilevaluierungen durchgeführt. Die Evaluierung konnte 2011 abgeschlossen werden, ein von der Landesregierung beschlossener Abschlussbericht lag zu Jahresende 2011 noch nicht vor.

(3) Die Beteiligungsunternehmen des Landes Salzburg erfüllten zentrale öffentliche Interessen und waren großteils im Bereich der Daseinsvorsorge angesiedelt, bspw. im Gesundheitsbereich, in der Wohnungswirtschaft, in der Energieversorgung oder im öffentlichen Verkehr. Die Salzburger Landesregierung bekannte sich zum öffentlichen Mit- bzw. Kerneigentum an diesen Unternehmen.

Grundsätzliches strategisches Ziel des Landes war laut Auskunft des Beteiligungsmanagements, die Dienstleistungen in hervorragender Qualität, aber zu wirtschaftlich konkurrenzfähigen Konditionen im innerösterreichischen Wettbewerb zu erbringen. Weitere strategische Ziele waren in der Regierungserklärung 2009–2014 sowie in den Satzungen oder Gesellschaftsverträgen vorgegeben. Zusätzlich wurden spezielle Ziele durch entsprechende Gründungs- und Gesellschafterbeschlüsse sowie fallweise durch Syndikatsverträge mit Miteigentümern definiert.

Im Zuge der Gründung/Neuausrichtung der Kapitalgesellschaften wurden die Gründe im Einzelfall – insbesondere im Hinblick auf das öffentliche Interesse – ausführlich geprüft und letztlich durch Regierungs- bzw. Landtagsbeschlüsse genehmigt. Diesem Prozess gingen im Regelfall umfangreiche Analysen, die Erstellung von Businessplänen, die Beauftragung von Studien, etc. voraus.

¹² Burgenländischer Landtag, XX. Gesetzgebungsperiode – 2. Sitzung – Donnerstag, 9. Juli 2010

Periodische Evaluierungen der Gründe für das Eingehen der Beteiligungen sowie der Zweckmäßigkeit der gewählten Rechtsform waren grundsätzlich nicht vorgesehen.

(4) In Kufstein galt als allgemeine strategische Vorgabe eine dem Gesellschaftszweck und den kaufmännischen Prinzipien entsprechende Durchführung der Geschäfte. Spezielle strategische Ziele sowie sonstige Eigentümergegebenheiten fanden sich in den jeweiligen Gesellschaftsverträgen oder wurden in den Eigentümerversammlungen gesondert vorgegeben. Die Gründe für die Beteiligungen – wie steuerliche Aspekte bzw. die Aufrechterhaltung des öffentlichen Interesses – waren in Gesamtkonzepten bzw. Leistungsvereinbarungen festgelegt.

In Rankweil waren politische Grundsätze in den Beschlüssen der Gemeindevertretung und des Gemeindevorstands sowie in den daraus resultierenden Verträgen festgelegt. Alle Gesellschaften waren eng mit der Marktgemeinde Rankweil bzw. deren Gremien verbunden. Sonstige Eigentümergegebenheiten wurden in den Geschäftsordnungen der jeweiligen Beiräte festgeschrieben. Die Gründe für die Einrichtung der jeweiligen Gesellschaft – wie Befriedigung eines Bedarfes der Bevölkerung – waren schriftlich festgelegt.

Eine Überprüfung der Gründe für das Eingehen der Beteiligungen erfolgte in Kufstein und in Rankweil alljährlich bei der Genehmigung des Jahresabschlusses durch die Generalversammlung. Eine eigenständige und formale Evaluierung der Gründe für das Eingehen der Beteiligungen sowie der Zweckmäßigkeit der gewählten Rechtsform wurde sowohl von der Stadtgemeinde Kufstein als auch von der Marktgemeinde Rankweil bisher nicht durchgeführt.

9.2 Im Bereich des BMUKK stellte der RH fest, dass die letzte Evaluierung der Bundesmuseen 2004/2005 ohne Untersuchung der Zweckmäßigkeit der gewählten Rechtsform erfolgt war und das Österreichische Filminstitut bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle nicht evaluiert worden war.

Im Bereich des Landes Burgenland nahm der RH den Evaluierungsauftrag für die Beteiligungen grundsätzlich zur Kenntnis, wies aber darauf hin, dass davon nur Teilbereiche erfasst waren.

Im Bereich des Landes Salzburg hielt der RH fest, dass im überprüften Zeitraum keine Evaluierung der Ausgliederungsgründe sowie der Zweckmäßigkeit der gewählten Rechtsform der Beteiligungen stattfand.

Beteiligungsmanagement

In Kufstein bzw. Rankweil stellte der RH fest, dass eine eigenständige und formale Evaluierung der Gründe für das Eingehen der Beteiligungen sowie der Zweckmäßigkeit der gewählten Rechtsform seitens der Stadtgemeinde Kufstein bzw. der Marktgemeinde Rankweil bisher nicht durchgeführt wurde.

Der RH empfahl dem BMUKK, dem Land Burgenland, dem Land Salzburg, der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, in periodischen Abständen (z.B. fünf bis zehn Jahren) das weitere Vorliegen der den Ausgliederungen zugrunde liegenden öffentlichen Interessen zu prüfen sowie die Erfüllung dieser Interessen durch die Beteiligungen zu beurteilen. Weiters sollte überprüft werden, ob die gewählte Rechtsform für die Erfüllung der Aufgaben zweckmäßig ist.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK seien im Rahmen der vom BMUKK 2007 initiierten Museumpolitischen Initiative die Erfahrungen der Zeit seit Ausgliederung der Bundesmuseen und der Österreichischen Nationalbibliothek sowie die Angemessenheit des gewählten rechtlichen Rahmens unter Beteiligung nationaler und internationaler Experten ausführlich diskutiert worden. Diese Diskussionen sowie die im Rahmen der Arbeiten an der Anpassung der Public Governance-Regeln laufend erfolgten Überprüfungen hätten ergeben, dass die Aufgaben von den wissenschaftlichen Anstalten im Sinne des Gesetzgebers sowohl im wissenschaftlichen als auch in wirtschaftlichen Belangen ausreichend erfüllt würden. Daher und angesichts der positiven Entwicklung der Bundesmuseen und der Österreichischen Nationalbibliothek seit der Ausgliederung aus der direkten Bundesverwaltung sei eine Änderung der Rechtsform als nicht zweckmäßig erachtet worden.*

Im Bereich des Österreichischen Filminstituts sei eine solche Evaluierung und Prüfung der Rechtsform im Zuge der Überlegungen zur Novellierung des Filmförderungsgesetzes 2008 erfolgt. Eine Änderung der Rechtsform sei als nicht zweckmäßig erachtet worden.

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung sei die im Bericht des RH kurzgefasste Darstellung insofern unpräzise, als im Jahr 2010 per Regierungsbeschluss ein Evaluierungsauftrag speziell für drei Landesgesellschaften erteilt worden sei. Darüber hinaus erfülle das Beteiligungsmanagement seinen Auftrag nicht nur auf Antrag des Landes, sondern nehme seine Aufgaben aufgrund eines jährlichen Prüfplans – der den Prüfern des RH für das Jahr 2010 vorgelegt worden war – wahr.

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass der Empfehlung auf Prüfung des Vorliegens der den Ausgliederungen zugrunde liegenden öffentlichen Interessen in periodischen Abständen von fünf bis zehn Jahren sowie die Beurteilung der Erfüllung dieser Interessen durch die Beteiligungen Rechnung getragen werde.

- 9.4** Der RH entgegnete dem BMUKK, dass ihm im Zuge der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle keine Unterlagen über eine Evaluierung des Österreichischen Filminstituts vorgelegt worden waren, und hielt somit seine Empfehlung aufrecht.

Der RH nahm die Ausführungen der Burgenländischen Landesregierung zur Kenntnis und merkte dazu an, dass es sich bei den regelmäßigen Überprüfungen des Beteiligungsmanagements um revisionsähnliche Prüfungsmaßnahmen handelte, die eine generelle Evaluierung der Beteiligungsziele und -strategien jedenfalls nicht umfassten.

**Beteiligungs-
verwaltung**
Definition

- 10** Entsprechend der Definition im Handbuch Beteiligungsmanagement kommt der Beteiligungsverwaltung eine administrative Funktion zu. Sie ist für alle politischen, rechtlichen und organisatorischen Grundsatfragen des Beteiligungsmanagements verantwortlich und kümmert sich darum, dass die Beteiligungsunternehmen formale Kriterien einhalten.

In der Beteiligungsverwaltung werden wesentliche Unterlagen und Informationen zu den Beteiligungen zentral verwaltet. Dadurch entsteht Transparenz über vertragliche und personelle Grundlagen, Organbesetzung, Kosten, Leistungen, Ergebnisse etc. Beispiele wesentlicher Tätigkeiten sind:

- Entscheidungen beim Gesellschafter vorbereiten,
- Wahrnehmung der gesetzlichen Rechte des Gesellschafters,
- Vertretung des Gesellschafters in Gesellschafterversammlungen,
- Unterbreiten von Vorschlägen für die Besetzung von Aufsichtsräten,

Beteiligungsmanagement

- Abwicklung von Rechtsgeschäften für den Gesellschafter durch Vertragserrichtungen, Vorbereitung von Geschäftsordnungen, Dienstverträgen etc.,
- Zusammenhang zwischen Haushalt und Ergebnis der Gesellschaften (Abgangsdeckung, Dividende) herstellen.

Systematische Vertragsgestaltung

- 11.1** Für die Bestellung von Managern von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der Kontrolle des RH unterliegen, galt das Bundesgesetz über Transparenz bei der Stellenbesetzung im staatsnahen Unternehmensbereich (Stellenbesetzungsgesetz).¹³

Hinsichtlich der Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern, jedoch weniger als 20.000 Einwohnern – bspw. die Stadtgemeinde Kufstein oder die Marktgemeinde Rankweil – galt das Stellenbesetzungsgesetz ab 1. Jänner 2011.

(1) Beim BMUKK gab es keine ministeriumsweit einheitlichen Anstellungsverträge für die Manager der Beteiligungen. Weiters lagen keine ministeriumsweit einheitlichen Geschäftsordnungen für die Manager und für die Aufsichtsorgane vor. Im Besonderen zeigte sich, dass:

- die Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur für den Bereich Kultur einheitliche Geschäftsordnungen für Kuratorien – zuletzt im Juli 2011 – erließ, während Geschäftsordnungen für Manager erst im Entwurf vorlagen;
- für den Bereich Kunst (Österreichisches Filminstitut) sowohl eine Geschäftsordnung für die Aufsichtsorgane als auch eine für Manager erlassen war;
- alle dem RH vorgelegten bestehenden und zukünftigen Anstellungsverträge der jeweiligen Manager¹⁴ materiell unterschiedlich – und abweichend zur Bundes-Vertragsschablonenverordnung – gestaltet waren.

¹³ Stellenbesetzungsgesetz, BGBl. I Nr. 26/1998

¹⁴ Naturhistorisches Museum, Österreichisches Filminstitut, Österreichische Nationalbibliothek, Mustervertrag

(2) Im Land Burgenland wurden keine einheitlichen Kriterien für die Gesellschaftsverträge vorgegeben. Sie entsprachen aber den gesetzlichen Bestimmungen und wurden an die jeweiligen Bedürfnisse der Gesellschaft (Rechtsform, Größe, Aufgabenbereich, Branche etc.) angepasst. Auch lagen für die Geschäftsordnungen der Aufsichtsorgane und der Manager keine einheitlichen Muster vor. Jedoch wiesen die Geschäftsordnungen der vom RH ausgewählten Beteiligungen vergleichbare Strukturen und Inhalte mit branchen- und größenspezifischen Anpassungen auf.

Außerdem hatte die Burgenländische Landesregierung am 21. Dezember 2005 eine Richtlinie über die Bestellung von Leitungsorganen landesnaher Unternehmen beschlossen, worin u.a. die allgemeinen grundsätzlichen Bestimmungen der Vertragsschablonenverordnung der Burgenländischen Landesregierung über Verträge mit Leitungsorganen konkretisiert wurden. Beispielsweise wurde darin festgehalten, dass der Abschluss eines Anstellungsvertrages auf der Basis zeitgerecht geführter Verhandlungen zu erfolgen und grundsätzlich der Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsleiters zu entsprechen hat oder dass der Vertrag als in sich geschlossenes Vertragswerk abzuschließen war. Ein Mustervertrag für Manager war von einem externen Experten ausgearbeitet worden.

(3) Im Land Salzburg wurde bei Neugründungen von Gesellschaften unter Berücksichtigung des Unternehmenszweckes eine Vereinheitlichung des Vertragswesens angestrebt. Zu den Vertragsabschlüssen zog das Land externe Berater bei. Einheitliche Muster für Managerverträge und Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager lagen nicht vor.

(4) In Kufstein und Rankweil lagen keine einheitlichen Muster für Gesellschaftsverträge, Geschäftsordnungen und Managerverträge vor. Die Gesellschaftsverträge und Geschäftsordnungen wurden entsprechend den jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen vom Eigentümer abgefasst.

11.2 Der RH hielt beim BMUKK fest, dass ministeriumsweit keine einheitlichen Muster für Managerverträge sowie für Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager bestanden.

Im Land Burgenland stellte der RH fest, dass keine einheitlichen Mustergeschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager vorlagen.

Beteiligungsmanagement

Im Bereich des Landes Salzburg sowie der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil hielt der RH fest, dass keine einheitlichen Muster für Managerverträge sowie für Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager vorlagen.

Der RH empfahl dem BMUKK, dem Land Salzburg, der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, einheitliche Muster für Managerverträge sowie für Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager zu entwickeln.

Der RH empfahl dem Land Burgenland, einheitliche Muster für Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager zu entwickeln.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK würden für die Bundesmuseen und die Österreichische Nationalbibliothek sowohl Muster für die Anstellungsverträge der Geschäftsführung als auch einheitliche, vor kurzem überarbeitete Geschäftsordnungen für die Kuratorien (Juli 2011) und die Geschäftsführungen (April 2012) vorliegen.*

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung sei das Land Burgenland darauf bedacht, dass für die Manager (Geschäftsführer bzw. Vorstände) der wesentlichen und werthaltigen Beteiligungen Geschäftsordnungen vorliegen und zur Anwendung kommen. Dies gelte ebenso für die jeweiligen Aufsichtsorgane. Im Rahmen eines umfassenden Corporate Governance Kodex erarbeite das Land Burgenland – wie im Bericht des RH erwähnt – Standards für Kapitalgesellschaften mit Landesbeteiligung bzw. einen Leitfaden für die innere Ordnung des Aufsichtsrates, wo die Anforderungen des Eigentümers Land Burgenland definiert werden.

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass der Empfehlung auf ein einheitliches Muster für Managerverträge dahingehend entsprochen werde, als für die ab 1. Jänner 2011 zu bestellenden Geschäftsführer die von der Tiroler Landesregierung mit Beschluss vom 12. Juni 2012 erlassenen Richtlinien für Dienstverträge von Managerinnen und Managern, die den Gemeinden im Juli 2012 zur Orientierung zur Verfügung gestellt wurden, angepasst auf die Stadtgemeinde Kufstein, angewendet worden seien. Diese Richtlinien wurden dem RH im August 2012 bekannt gegeben.

- 11.4** Der RH wiederholte gegenüber dem BMUKK, dass ministeriumsweit keine einheitlichen Musterverträge bzw. Mustergeschäftsordnungen bestanden und empfahl die Entwicklung einheitlicher Muster für alle Bereiche.

Anwendung des Stellenbesetzungsgesetzes

- 12.1** Gemäß dem Stellenbesetzungsgesetz hatte der Bestellung von Managern von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der Kontrolle des RH unterlagen, ab dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes per 1. März 1998 grundsätzlich¹⁵ eine öffentliche Ausschreibung voranzugehen.

Die Länder Burgenland und Salzburg ergänzten das bundesweit geltende Stellenbesetzungsgesetz durch landesgesetzliche Vorschriften insbesondere durch die Definition einer Obergrenze für die Gesamtjahresbezüge (Fixbezüge) der Manager für Unternehmen in ihrem Wirkungsbereich.

Die wesentlichsten Regelungen bzw. Aussagen zu den Stellenbesetzungsgesetzen sind dem auf der Homepage des RH nachzulesenden Bericht¹⁶ Reihe Bund 2011/7 „Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen (Managerverträge)“ zu entnehmen.

(1) Im Bereich des BMUKK wurden die Managerfunktionen bei den vom RH ausgewählten Unternehmen vor der erstmaligen Bestellung entsprechend den Vorgaben des Stellenbesetzungsgesetzes öffentlich ausgeschrieben; die Wiederbestellungen fanden hingegen ohne Durchführung einer neuerlichen Ausschreibung jeweils im Verhandlungsverfahren statt.

Auch wurden manche Verträge bereits Jahre vor Ablauf der vereinbarten Funktionsperiode verlängert, wobei die – verlängerte – Funktionsperiode zum ursprünglich vereinbarten Vertragsablauf hinzugezählt wurde. Dadurch ergaben sich Vertragslaufzeiten, die die Maximallaufzeit eines Managervertrags von fünf Jahren gemäß der Bundesvertragsschablonenverordnung – erlassen von der Bundesregierung aufgrund des Stellenbesetzungsgesetzes – erheblich überschritten. Beispielsweise bestellte die damalige Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur mit Jänner 2002 die Managerin der Österreichischen Nationalbibliothek bis zum 31. Dezember 2006; Anfang Februar 2004 dekretierte diese Bundesministerin, dass der Vertrag mit der Managerin bis 31. Dezember 2011 zu verlängern wäre, was eine Laufzeit von nahezu acht Jahren ergab.

¹⁵ Im Bereich Kultur sah das Bundestheaterorganisationsgesetz eine Ausnahme vom Stellenbesetzungsgesetz in der Form vor, dass eine erstmalige Wiederbestellung des künstlerischen Managers ohne vorhergehende öffentliche Ausschreibung möglich war.

¹⁶ www.rechnungshof.at/berichte/berichte_bund/bund_2011_07

Beteiligungsmanagement

(2) Im Land Burgenland galt das Burgenländische Stellenbesetzungsgesetz i.V.m. der Burgenländischen Vertragsschablonenverordnung. Die erstmaligen Bestellungen der Manager erfolgten bei acht von zehn vom RH ausgewählten Unternehmen nach öffentlichen Ausschreibungen; bei der Technologiezentrum Neusiedl am See GmbH und der Technologiezentrum Mittelburgenland Errichtungs- und Betriebsgesellschaft m.b.H. waren Manager ohne vorangehende öffentliche Ausschreibung tätig. Bei der Burgenländischen Landesholding zeigte sich weiters, dass:

- die Geschäftsführer der beiden Technologiezentren Dienstnehmer der Muttergesellschaft (Burgenländische Landesholding) waren sowie
- die Bestellung des Leiters der Abteilung für Finanzen im Amt der Burgenländischen Landesregierung zum Geschäftsführer der Burgenländischen Landesholding im Gründungssitzungsakt der Burgenländischen Landesholding von der Burgenländischen Landesregierung festgehalten wurde; der Geschäftsführer hatte keinen gesonderten Geschäftsführervertrag mit der Burgenländischen Landesholding, aus dem ihm ein Gehalt zustand.

Die meisten Wiederbestellungen der Manager erfolgten ohne vorangehende öffentliche Ausschreibung. Die Begründung für eine Nichtausschreibung stützte sich auf ein Rechtsgutachten, wonach die Abstandnahme von einer Ausschreibung aus teleologischen Gesichtspunkten vertretbar sei, wenn die Besetzung des Leitungsorgans mit einer anderen Person als dem derzeitigen Funktionsinhaber für das Unternehmen nachweislich nachteilig wäre.

(3) Im Land Salzburg galt das Manager-Dienstverträge-Gesetz des Landes Salzburg i.V.m. der Bundes-Vertragsschablonenverordnung. Die Managerfunktionen wurden bei den vom RH ausgewählten Unternehmen sowohl bei der Erst- als auch bei der Wiederbestellung ausnahmslos ausgeschrieben.

(4) Kufstein und Rankweil unterlagen bis zum 1. Jänner 2011 nicht dem Regime des Stellenbesetzungsgesetzes. Die Bestellungen der Manager waren daher ohne öffentliche Ausschreibungen erfolgt.

12.2 Mit dem Stellenbesetzungsgesetz sorgte der Nationalrat für die legislativen Vorgaben für eine transparente und nachvollziehbare Besetzung von Managern öffentlicher Unternehmen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene. Zu diesem Zweck war insbesondere ein nachvollziehbares Bestellungsverfahren mit einer öffentlichen Ausschreibung vorgesehen.

Da das Stellenbesetzungsgesetz grundsätzlich keine Ausnahmen vorsah, vertrat der RH die Ansicht, dass bei der Besetzung der Manager – sowohl bei der Erst- als auch bei der Wiederbestellung – jeweils öffentliche Ausschreibungen hätten vorangehen müssen. Dies traf nach Auffassung des RH auch bei der Besetzung der Manager von Tochtergesellschaften – ohne die konkrete Eignung der im überprüften Zeitraum ihre Funktion ausübenden Manager in Zweifel zu ziehen – zu. Entsprechend dem Transparenzgebot wäre ebenso ein Ausschreibungsverfahren durchzuführen, wenn ein Manager – etwa wegen seiner Stellung im Konzern oder aus anderen Gründen – für seine Leitungsfunktion in einer Tochtergesellschaft keine gesonderte Vergütung vom ausschreibenden Unternehmen erhalten sollte.

Der RH hielt fest, dass bei den Bestellungen (Erst- bzw. Wiederbestellungen) der Manager im Land Burgenland teilweise das Stellenbesetzungsgesetz nicht angewendet wurde. Er stellte weiters fest, dass im Wirkungsbereich des BMUKK bei den erfolgten Wiederbestellungen (Verlängerungen der Managerverträge) der Manager nicht entsprechend dem Stellenbesetzungsgesetz vorgegangen wurde. Zusammenfassend bemängelte er, dass

- öffentliche Ausschreibungen bei den Wiederbestellungen unterblieben, und/oder
- die Vertragsverlängerungen – ohne objektiv nachvollziehbare Gründe – oftmals Jahre vor Ablauf der vereinbarten Funktionsperiode stattfanden sowie
- die Vertragslaufzeiten nach den Vertragsverlängerungen deutlich über der Maximallaufzeit eines Managervertrages gemäß der Bundes-Vertragsschablonenverordnung lagen.

Dadurch war die Transparenz im Prozess der Bestellung der Manager beeinträchtigt.

Der RH wies darauf hin, dass Kufstein und Rankweil – seit Inkrafttreten der Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes, des Rechnungshofgesetzes 1948, des Verfassungsgerichtshofgesetzes 1953 und des Verwaltungsgerichtshofgesetzes 1985 – seit 1. Jänner 2011 das Stellenbesetzungsgesetz anzuwenden haben.

Der RH empfahl dem BMUKK und dem Land Burgenland, die Vorgaben des Stellenbesetzungsgesetzes hinsichtlich der Veröffentlichungspflicht der Ausschreibungen von Managern einzuhalten.

Beteiligungsmanagement

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, zukünftig bei Bestellungen von Managern Ausschreibungen gemäß dem Stellenbesetzungsgesetz durchzuführen.

- 12.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK wäre gemäß dem Bundesmuseen-Gesetz 2002 i.d.g.F. bisher bei Neubestellung der Geschäftsführung eines Bundesmuseums bzw. der Österreichischen Nationalbibliothek eine öffentliche Ausschreibung erfolgt. Nunmehr werde entsprechend der Regelungen des im Oktober 2012 durch die Bundesregierung beschlossenen Bundes Public Corporate Governance Kodex künftig vor allen Neu- und Wiederbestellungen von Geschäftsführern der Bundesmuseen bzw. der Österreichischen Nationalbibliothek eine Ausschreibung durchgeführt werden.*

Das Filmförderungsgesetz sähe explizit nur für die „Bestellung einer/s neuen Direktorin/Direktors“ des Österreichischen Filminstituts eine Ausschreibungspflicht vor. Die Anwendung des Ausschreibungsgebots für Wiederbestellungen entsprechend dem Bundes Public Corporate Governance Kodex werde in diesem Zusammenhang derzeit einer rechtlichen Prüfung unterzogen.

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung beruhe die Vorgangsweise, dass bei der Besetzung von Geschäftsführungspositionen im Land Burgenland in einigen Fällen bei der Erstbestellung und insbesondere bei der Wiederbestellung von einer Ausschreibung Abstand genommen wurde, auf einem (externen) Rechtsgutachten, wonach bei Vorliegen bestimmter Umstände insbesondere dann von einer neuerlichen Ausschreibung abgesehen werden könne, wenn das Leitungsorgan sein besonderes fachliches Können zum Wohle des Unternehmens bereits unter Beweis gestellt habe. Da die Voraussetzungen für die Wiederbestellungen vorlagen, sei die (kritisierte) Vorgangsweise für das Land Burgenland vertretbar gewesen.

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass der Empfehlung, zukünftig bei Bestellungen von Managern Ausschreibungen gemäß dem Stellenbesetzungsgesetz durchzuführen, nachgekommen werde.

Gemäß der Stellungnahme der Marktgemeinde Rankweil unterliege sie seit 1. Jänner 2011 der Rechnungshofkontrolle des Bundesrechnungshofes. Das Stellenbesetzungsgesetz stamme aus dem Jahr 1998. Zu diesem Zeitpunkt wären nur die ausgegliederten Unternehmen von Gemeinden über 20.000 Einwohnern der Rechnungshofkontrolle unterlegen. Dass die Änderung der Zuständigkeit für die Rechnungshofkontrolle zur Folge habe, dass automatisch auch das Stellenbesetzungsgesetz für die ausgegliederten Unternehmen von Gemeinden unter



Beteiligungsmanagement

BMUKK

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

20.000 Einwohner anzuwenden sei, wäre für die Marktgemeinde Rankweil nicht plausibel. Die Änderung der Zuständigkeit für die Rechnungshofkontrolle im Artikel 127a Bundesverfassungsgesetz habe noch nicht automatisch zur Folge, dass auch das Stellenbesetzungsgesetz für die ausgegliederten Unternehmen von Gemeinden unter 20.000 Einwohner anzuwenden sei. Es wäre noch zu prüfen, ob das Stellenbesetzungsgesetz tatsächlich auch für die Marktgemeinde Rankweil anzuwenden sei.

- 12.4 Der RH entgegnete der Burgenländischen Landesregierung, dass das Stellenbesetzungsgesetz bei der Bestellung (Erst- und Wiederbestellung) von Mitgliedern des jeweiligen Leitungsorgans von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der Kontrolle des RH unterliegen, grundsätzlich keine Ausnahme von der Verpflichtung, öffentlich auszuschreiben, vorsieht. Für Unternehmen des Bundes setzt der im Oktober 2012 von der Bundesregierung beschlossene Public Corporate Governance Kodex insbesondere auch für Wiederbestellungen Ausschreibungen ausdrücklich fest.

Der RH hielt gegenüber der Marktgemeinde Rankweil fest, dass das Stellenbesetzungsgesetz ausnahmslos für alle Unternehmen gilt, die der Kontrolle des RH unterliegen.

Steuerungselemente in den Managerverträgen

- 13.1 (1) Die im BMUKK, Bereich Kultur, vorgelegenen Managerverträge beinhalteten auch variable Bezugsbestandteile von bis zu 20 % des Gesamtjahresbezugs, die vom jeweiligen Kuratorium abgeschlossen bzw. evaluiert wurden. Die vertraglichen Voraussetzungen zur Gewährung bzw. Evaluierung des variablen Bezugsbestandteils waren jedoch unterschiedlich:

- die Direktoren des Naturhistorischen Museums hatten im Vorhinein jährlich mit dem Kuratorium erfolgsabhängige Zielerreichungsparameter zu vereinbaren. Der Zielerreichungsgrad sollte durch einen dafür vom Kuratorium zu bildenden Ausschuss festgestellt werden;
- der Direktorin der Österreichischen Nationalbibliothek wurde der gesamte variable Bezugsbestandteil zusätzlich – ohne Vereinbarung von erfolgsabhängigen Zielerreichungsparametern – zum laufenden Bezug ausbezahlt, sofern nicht durch die wirtschaftliche Entwicklung der Österreichischen Nationalbibliothek die so

Beteiligungsmanagement

genannte „Escape-Klausel“¹⁷ nach dem Bundesmuseen-Gesetz ausgelöst wurde/wird;

- der seit 2011 vorgelegene neue Mustervertrag für Manager im Bereich Kultur (siehe TZ 23) enthielt nunmehr hinsichtlich der Erfolgsprämie (variable Vergütung) die Bestimmung, dass jedenfalls ein erfolgsabhängiger Zielerreichungsparameter, der – unter Auflagen¹⁸ – zur Auszahlung von mindestens 10 % des Jahresgrundgehaltes zu führen hat, beinhaltet sein muss.

Der Managervertrag im Bereich Kunst (Österreichisches Filminstitut) sah keine variablen Bezugsbestandteile für den Manager vor.

(2) Gemäß der Burgenländischen Vertragsschablonenverordnung waren variable Gehaltsbestandteile in einem prozentuellen Ausmaß des fixen Grundgehaltes vorzusehen, so dass über diese bzw. den ihnen zugrunde liegenden Zielvereinbarungen spezielle Steuerungsmaßnahmen gesetzt werden konnten. Die Managerverträge in den Beteiligungen des Landes Burgenland enthielten großteils auch variable und erfolgsabhängige Bezugsbestandteile. Die zugrunde liegenden Zielvereinbarungen entsprachen zwar den Bestimmungen der Vertragsschablonenverordnung, enthielten jedoch überwiegend kurzfristige bzw. wenig konkretisierte Zielvorgaben, die für eine – auch vor allem strategische und langfristige bzw. nachhaltig wirkende – Steuerung nicht geeignet waren.

(3) Im Land Salzburg basierten die Managerverträge auf dem Stellenbesetzungsgesetz, der Bundes-Vertragsschablonenverordnung und dem Manager-Dienstverträge-Gesetz des Landes Salzburg.

Bis auf eine Ausnahme enthielten die vorgelegten Managerverträge einen leistungsorientierten Bezugsbestandteil, der zwischen 11 % und 23 % des Gesamtjahresbezugs betrug. Zum überwiegenden Teil sahen die Verträge den Abschluss von Zielvereinbarungen vor. Die Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH sowie die Salzburger Verkehrsverbund Gesellschaft m.b.H. vereinbarten mit ihren Managern mehrjährige Zielvereinbarungen mit überwiegend langfristigen Steuerungskomponenten. Die übrigen Zielvereinbarungen enthielten ausschließlich kurzfristige Leistungsziele.

¹⁷ Der § 8 Abs. 2 Bundesmuseen-Gesetz besagte, dass der Bund zusätzlich zu der Basisabgeltung nach Maßgabe der im jährlichen Bundesfinanzgesetz für diese Zwecke vorgesehenen Mittel erhöhte Aufwendungen hierzu unter der Voraussetzung, dass dies trotz zweckmäßiger, wirtschaftlicher und sparsamer Gebarung des Bundesmuseums und unter Bedachtnahme auf Rationalisierungsmaßnahmen erforderlich ist, vergüten kann.

¹⁸ Die Auszahlung dieses Prämienanteils erfolgt jedoch ausschließlich unter der Bedingung, dass im Beurteilungszeitraum keine Zahlung gemäß § 8 Abs. 2 Bundesmuseen-Gesetz (sogenannte „Escape-Klausel“) durch den Bund erforderlich wird.

(4) In der Stadtgemeinde Kufstein enthielten die Managerverträge der Stadtwerke Kufstein Gesellschaft m.b.H. bzw. der KUFGEM-EDV Gesellschaft m.b.H. einen variablen Bezugsbestandteil in Höhe von bis zu einem bzw. von bis zu zwei Monatsgehältern. Das jeweilige Ausmaß bestimmte sich durch den Geschäftserfolg, die Planerreichung und die persönliche Leistung, wobei Einflüsse, die nicht von der Geschäftsführung zu verantworten waren, unberücksichtigt blieben. Die entsprechende Beurteilung erfolgte durch den Aufsichtsrat.

Eine konkrete, jährliche Festlegung quantifizierbarer Zielvorgaben durch den Aufsichtsrat, die zudem auch langfristige und nachhaltige Steuerungselemente enthielten, erfolgte nicht.

(5) In der Sozialzentrum Rankweil GmbH und in der Marktgemeinde Rankweil Immobilienverwaltungs GmbH bestanden keine eigenen Managerverträge, weil der Bürgermeister der Marktgemeinde Rankweil die Positionen der Geschäftsführung unentgeltlich ausübte (siehe TZ 22).

Die Geschäftsführerin der „Erlebnis Rankweil“ Gemeinde-Marketing GmbH hatte aufgrund ihres Dienstvertrages neben der operativen Führung der Gesellschaft auch die Leitung der Gruppe Wirtschaft & Kommunikation der Marktgemeinde Rankweil inne. Der Dienstvertrag war nach den Bestimmungen des Gemeindeangestelltengesetzes 2005¹⁹ ausgestellt und enthielt eine Leistungsprämie, jedoch keine auf Zielvereinbarungen basierenden erfolgsabhängigen Bezugsbestandteile.

13.2 Die Berücksichtigung einer Erfolgskomponente bei der Vergütung der Manager ist grundsätzlich positiv. Allerdings erachtete der RH eine Bindung der variablen Bezugsbestandteile an überwiegend kurzfristige Zielvorgaben als nicht ausreichend aussagekräftig für einen nachhaltig wirkenden (wirtschaftlichen) Erfolg der Beteiligung; es sollten von den zuständigen Organen der Beteiligung bei der Vereinbarung von Parametern für die variablen Bezugsbestandteile der Manager vermehrt langfristige, für die Steuerung der Beteiligung geeignete Zielvorgaben berücksichtigt werden.

Variable Bezugsbestandteile sollten entsprechend den Intentionen des Stellenbesetzungsgesetzes ausschließlich die Leistung bzw. den Erfolg der Manager abgelten. Für den RH war nicht auszuschließen, dass die Auszahlung von variablen Bezugsbestandteilen, die bspw.

¹⁹ LGBl. Nr. 19/2005 i.d.g.F.

Beteiligungsmanagement

- keinen Bezug zu den jeweiligen Aufgaben- und Verantwortungsbereichen der Manager aufwiesen und/oder
- nicht an die Erfüllung von jährlich im Vorhinein vereinbarten erfolgsabhängigen Zielerreichungsparametern gebunden waren und/oder
- erst im Nachhinein anhand von Plan/Ist-Kennzahlen von der Generalversammlung festgelegt wurden und/oder
- an Bedingungen geknüpft waren, die jedenfalls mit dem Jahresgrundgehalt abgegolten waren,

eine ungerechtfertigte Erhöhung des vereinbarten Gesamtjahresbezugs bewirkte. Das Einhalten des vereinbarten Budgetrahmens stellte jedenfalls ein Mindestanfordernis für die ordnungsgemäße Ausübung der Managertätigkeit dar und war keine besondere Leistung des Managers, die mit einem variablen Bezugsbestandteil zu honorieren wäre.

Ziele sollten jedenfalls im Voraus – vor Beginn des jeweiligen Leistungszeitraums – unter Heranziehung definierter Kennzahlen auf Basis aktueller Wirtschafts- und Unternehmensdaten konkret mit den einzelnen Managern vereinbart werden.

Der RH empfahl dem BMUKK, dem Land Burgenland, dem Land Salzburg, der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, erfolgsabhängige Bezugsbestandteile nur nach den Intentionen des Stellenbesetzungsgesetzes zu gewähren; Erfolgsbeteiligungen der Manager sollten nur nach nachweisbarem – und damit überprüfbarem – Eintritt der jeweiligen Erfolgskriterien ausbezahlt werden.

Weiters empfahl der RH dem BMUKK, dem Land Burgenland, dem Land Salzburg, der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, in den Unternehmen darauf hinzuwirken, dass die Erfolgsbeteiligung der Manager in Form variabler Bezugsbestandteile auf einer Kombination aus kurzfristigen und langfristigen bzw. nachhaltig wirkenden Kriterien für den jeweiligen Unternehmenserfolg bzw. für die nachhaltige Wertsteigerung des Unternehmens aufbaut.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK würden die vom BMUKK in Zusammenarbeit mit Dritten erstellten einheitlichen Geschäftsführerverträge der Bundesmuseen und der Österreichischen Nationalbibliothek vorsehen, dass eine Erfolgsprämie erst nach Erreichung der in einer separaten schriftlichen Vereinbarung festzulegenden erfolgsabhängigen Zielerreichungsparameter, die jährlich im Vorhinein mit dem dafür vom*

Kuratorium zu bildenden Ausschuss zu vereinbaren sind, ausgezahlt werden. Dies entspräche dem Stellenbesetzungsgesetz.

Die Burgenländische Landesregierung merkte bezüglich erfolgsabhängiger Bezugsbestandteile an, dass auf diesen Aspekt bei der Gestaltung von Verträgen von Geschäftsführern bzw. Vorständen großes Augenmerk gelegt und bei der Festlegung der Kriterien versucht werde, die Erfolgskomponente einfließen zu lassen. Das Land Burgenland werde künftig noch mehr auf den langfristigen Aspekt bei der Formulierung von Gehaltskomponenten und deren nachhaltige Wirkung für das Unternehmen achten.

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass der Empfehlung, erfolgsabhängige Bezugsbestandteile nur nach den Intentionen des Stellenbesetzungsgesetzes zu gewähren, im Rahmen der Richtlinien der Tiroler Landesregierung nachgekommen werde.

Gemäß der Stellungnahme der Marktgemeinde Rankweil werde derzeit ausschließlich bei der Funktion der Geschäftsführerin der Gemeindeförderung GmbH ein Gehalt ausbezahlt. Da diese Geschäftsführerin neben der operativen Führung der Gesellschaft auch die Leitung der Gruppe Wirtschaft & Kommunikation der Marktgemeinde Rankweil inne hat, seien ihre Dienstverträge nach den Bestimmungen des Gemeindeangestelltengesetzes 2005 ausgestellt und enthalten eine Leistungsprämie entsprechend den Regelungen dieses Gesetzes. Die überwiegende Tätigkeit – auch im Rahmen der Gemeindeförderung GmbH – sei als Gemeindebedienstete zu sehen. Die Gesellschaft habe hier ausschließlich steuerliche Funktionen bzw. Funktionen hinsichtlich des Auftretens der Marke „Erlebnis Rankweil“. Änderungen seien hier nicht vorgesehen.

- 13.4** Der RH entgegnete dem BMUKK, dass der seit 2011 vorgelegene neue Mustervertrag für Manager im Bereich Kultur eine Bestimmung enthielt, dass das Einhalten des vereinbarten Budgetrahmens mit einer Erfolgsprämie von mindestens 10 % des Jahresgrundgehaltes belohnt wird. Dies stellte nach Ansicht des RH ein Mindestanfordernis für die ordnungsgemäße Ausübung der Managertätigkeit und somit keine besondere Leistung des Managers dar, die mit einem variablen Bezugsbestandteil zu honorieren wäre. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Beteiligungsmanagement

Beteiligungscontrolling

Definition

- 14** Das Beteiligungscontrolling unterstützt – entsprechend der Definition im Handbuch Beteiligungsmanagement – den Gesellschafter bei der Steuerung der Beteiligungsunternehmen, damit sie die politisch gewünschten Wirkungen erzielen. Es koordiniert den gesamten Planungs- und Steuerungsprozess und baut ein standardisiertes Berichtswesen für alle Beteiligungen auf (strategisches und operatives Controlling).

Im Beteiligungscontrolling sollen knappe und aussagefähige Informationen verfügbar gemacht werden, die Politik und Organe der Beteiligungsunternehmen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben (strategische Vorgaben, Planung, Koordination, Kontrolle) zielgerichtet verwenden können.

Die Beteiligungsberichtserstattung stellt einen wichtigen Teilbereich des Informations- und Berichtswesens an den öffentlichen Eigentümer dar. Das Berichtswesen erhöht die Transparenz über das Beteiligungsengagement der Gebietskörperschaft und ist Voraussetzung für ein steuerndes Eingreifen. Der Beteiligungsbericht ist ein wichtiges Instrument zur Sammlung von Informationen über die wesentlichen Geschehnisse und Absichten im Beteiligungsportfolio der Gebietskörperschaft. Das Management der Beteiligungen hat dem Eigentümer im Wege des Beteiligungsmanagements regelmäßig und zeitgerecht Informationen und Berichte schriftlich zu übermitteln. Ziel des Beteiligungsberichts ist es, wesentliche Daten über die zu steuernden Unternehmen einheitlich und übersichtlich bereitzustellen und Ergebnisse der steuernden Einwirkung darzulegen. Der Bericht soll über Zielerreichungsgrad, Leistungskraft und wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen informieren.

Durchführung des Beteiligungscontrolling

- 15.1** (1) Im BMUKK, Bereich Kultur, erstellten die Geschäftsführungen des Naturhistorischen Museums und der Österreichischen Nationalbibliothek gemäß den Vorgaben des Bundesmuseen-Gesetzes jährlich einen Vorhabensbericht, der aus einem Strategiebericht, einer Vorscheurechnung und der Analyse der Zielerreichung bestand. Dieser Bericht wurde im Wege des Kuratoriums der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur zur Genehmigung ebenso vorgelegt wie der Jahresabschluss

samt Lagebericht. Beide Berichte fasste die Abteilung Beteiligungsmanagement zur Information²⁰ der Hierarchie zusammen.

Gemäß Controlling-Richtlinien erstellten die Geschäftsführungen der Bundesmuseen Quartalsberichte, die vom Management und auch vom Aufsichtsorgan u.a. als steuerungsrelevante Informationsquelle genutzt wurden. Die Quartalsberichte ergingen an die Kuratorien und das BMUKK.

Die Abteilung Beteiligungsmanagement sichtete die eingelangten Quartalsberichte, nahm bei fehlenden oder unklaren Angaben mit den einzelnen Institutionen Kontakt auf und korrigierte in Absprache Zahlen und Kommentare.²¹ Nach Durchsicht leitete das BMUKK die Berichte an das BMF weiter.

Eine dokumentierte gemeinsame Berichtsanalyse zwischen Mitarbeitern der Abteilung Beteiligungsmanagement sowie den Geschäftsführungen der Beteiligungen erfolgte nicht.

Im Bereich Kunst oblagen dem Direktor des Österreichischen Filminstituts jährlich

- die Vorlagen jeweils eines Tätigkeitsberichts über die Förderungsentscheidungen gemäß Filmförderungsgesetz, eines Filmwirtschaftsberichts über die Filmbranche sowie eines Evaluierungsberichts über die Förderziele;
- die Erstellung eines Jahresabschlusses und
- in Zusammenarbeit mit der Abteilung Film die Erstellung eines Budgets.

Das Österreichische Filminstitut erstellte bis Jahresende 2011 keine Quartalsberichte gemäß den Controlling-Richtlinien. Während der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle erarbeitete die Abteilung Film gemeinsam mit dem BMF einen Musterbericht; dieser sollte ab dem ersten Quartal 2012 das Berichtswesen des Österreichischen Filminstituts gemäß Controlling-Richtlinien erfüllen.

²⁰ Beim Vorhabensbericht wurde insbesondere auch die Höhe der Basisabgeltung kontrolliert.

²¹ Aus den Quartalsberichten aller Beteiligungen des Bereichs Kultur fertigte die Abteilung Beteiligungsmanagement für die Sektionsleitung Übersichtsdiagramme einzelner Kennzahlen, Diagramme der Besucherzahlen sowie eine konzentrierte Managementinformation als Tabelle und Bericht an.

Beteiligungsmanagement

(2) Im Land Burgenland bestand eine wesentliche Aufgabe des Beteiligungsmanagements in der Einrichtung eines standardisierten Berichtswesens für ein strategisches und operatives Beteiligungscontrolling. Um den Umfang der Berichtspflichten der einzelnen Beteiligungen des Landes festzulegen, klassifizierte das Beteiligungsmanagement die Beteiligungen nach Priorität. Die Klassifizierung erfolgte nach einer dreistufigen Skala²² von A bis C aufgrund

- der Bedeutung für die Landesentwicklung (volkswirtschaftlich, betriebswirtschaftlich, sozial und kulturell),
- des Einflusses bzw. der Steuerungsmöglichkeiten aus Landessicht sowie
- der finanziellen Bedeutung (z.B. Werthaltigkeit, Haftungsrahmen).

Die Erstellung von Quartalsberichten mit Soll-Ist-Vergleichen war für alle Beteiligungen der Priorität A (im Jahr 2011: 40 Unternehmen) vorgesehen. Tatsächlich wurden diese nur von der Burgenländischen Landesholding und von den Beteiligungen, für die die Burgenländische Landesholding ein quartalsweises Beteiligungscontrolling aufgebaut hatte (im Jahr 2011: 15 Unternehmen), erstellt. Die übrigen Beteiligungen des Landes Burgenland in der Priorität A berichteten nur einmal jährlich im Zuge des Jahresabschlusses.

Das Beteiligungsmanagement fasste in einem jährlichen Beteiligungsbericht die Beteiligungen der Priorität A als Überblick zusammen und stellte dabei neben den Kenndaten aus den Jahresabschlüssen auch die wesentlichen betriebswirtschaftlichen Kennzahlen grafisch dar. Die Beteiligungsberichte enthielten keine Beurteilung oder Kommentierung durch das Beteiligungsmanagement sowie keine Soll-Ist-Vergleiche im Sinne von Controllingberichten mit einer Analyse und Begründung von Abweichungen. Zudem blieben die Beteiligungen der übrigen Prioritäten zur Gänze unberücksichtigt.

Ein Finanzcontrolling im Sinne der Controlling-Richtlinien des Bundes an den Finanzlandesreferenten war nicht eingerichtet.

(3) Im Land Salzburg richtete der damalige Finanzreferent im Februar 2007 ein Schreiben an 19 Kapitalgesellschaften, an denen das Land beteiligt war, mit dem Ersuchen, „auf Grundlage der in den Controlling-Richtlinien (des Bundes) vorgesehenen Berichtsmuster Quartalsberichte ... zu erstellen und diese regelmäßig an den Gesellschafter

²² Daneben bestand eine vierte Klassifizierung PRIV, welche Beteiligungen, die für eine Privatisierung vorgesehen waren, umfasste.

Land Salzburg, ..., Beteiligungsverwaltung ... zu übersenden.“ Unter diesen 19 Kapitalgesellschaften befanden sich einerseits neun Gesellschaften, an denen das Land Salzburg minderheitsbeteiligt war, andererseits waren jedoch vier Gesellschaften, die sich im Mehrheitseigentum des Landes Salzburg befanden, nicht erfasst.

Die Quartalsberichte der vom RH ausgewählten Unternehmen zeigten ein uneinheitliches Bild. Dem Berichtsmuster entsprechende Quartalsberichte wurden bei der Messezentrum Salzburg GmbH sowie der Salzburger Flughafen GmbH und damit lediglich in zwei von sieben Fällen erstellt; in den übrigen Fällen wichen die Quartalsberichte ab bzw. wurden an das Beteiligungsmanagement die Quartalsberichte der Aufsichtsratssitzungen geliefert. Die häufigsten Mängel betrafen die Informationen über Beschäftigte, die Darstellung der Bilanzdaten, die Erfassung der Investitionen oder der Finanzkennzahlen; weiters wurden Kurzkomentare über Unternehmenskennzahlen und unternehmensspezifische Kennzahlen nicht erstellt.

Das Beteiligungsmanagement berichtete übergreifend regelmäßig oder anlassbezogen jeweils an das ressortzuständige Regierungsglied. Eine analytische Aufbereitung auf Basis der Daten der Quartalsberichte als eine Information in Form eines standardisierten zusammenfassenden Berichts über alle Beteiligungsunternehmen an die Landesregierung erstellte das Beteiligungsmanagement nicht.

Die Land Salzburg Beteiligungen GmbH übte selbst keine eigenständigen Beteiligungsverwaltungsagenden aus; diese wurden ausschließlich über das Beteiligungsmanagement des Landes Salzburg abgewickelt.

Weiters war ein Finanzcontrolling im Sinne der Controlling-Richtlinien des Bundes an den Finanzlandesreferenten nicht vorgesehen.

(4) In Kufstein bestand kein explizit eingerichtetes, einheitliches und standardisiertes Berichtswesen für Beteiligungen. Steuerungselemente ergaben sich wegen der Zustimmungserfordernisse der General- bzw. Gesellschafterversammlung bei allen wesentlichen Geschäftsfällen und aufgrund der jährlichen Genehmigung der Jahresabschlüsse bzw. Regelungen durch Hinweise auf die Tiroler Gemeindeordnung. Eine über die Gesellschaftsverträge hinausgehende Informationspflicht war nicht vorgesehen.

Beteiligungsmanagement

(5) In Rankweil bestand ebenfalls kein einheitliches standardisiertes Beteiligungsberichtswesen. Einmal jährlich fasste die Gemeindevertretung Beschlüsse über die Jahresabschlüsse der vier Beteiligungsgesellschaften.

Aufgrund der krisenhaften Entwicklung der Sozialzentrum Rankweil GmbH wurden 14-tägige Jour Fixes gemeinsam mit einem externen Berater über die Entwicklung der Gesellschaft abgehalten. Weiters fanden regelmäßige Sitzungen des Beirats statt. Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung wurde an der Erstellung eines systematischen Controllingsystems für die Sozialzentrum Rankweil GmbH gearbeitet. Dieses sollte anhand von Quartalsberichten einen adäquaten Informationsstand für die Geschäftsführung, den Beirat und die Marktgemeinde Rankweil gewährleisten.

Mangels einer einheitlichen Beteiligungsverwaltung in der Marktgemeinde Rankweil samt entsprechendem Berichtswesen erfolgten keine systematischen Steuerungsmaßnahmen bei Planabweichungen; im Einzelfall erforderliche Beschlüsse fassten entweder der Beirat oder die Gemeindevertretung.

- 15.2** Der RH hielt fest, dass im Bereich des Bundes das Beteiligungs- und Finanzcontrolling jedenfalls entsprechend den Controlling-Richtlinien des Bundes durchzuführen war. Der RH beanstandete, dass im BMUKK, Bereich Kunst, das Österreichische Filminstitut bereits seit 2002 die Berichterstattungspflicht gemäß Controlling-Richtlinien zu erfüllen gehabt hätte. Er nahm die während seiner Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle gestartete Initiative zur Umsetzung dieser Obliegenheit zur Kenntnis.

Der RH stellte fest, dass in den Ländern Burgenland und Salzburg für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling die Controlling-Richtlinien des Bundes nicht als best practice genutzt wurden. Nach seiner Auffassung sollte – nicht zuletzt aus Gründen der Transparenz – im Bereich der Länder Burgenland und Salzburg das Beteiligungs- und Finanzcontrolling analog den Controlling-Richtlinien des Bundes als best practice-Umsetzung wahrgenommen werden. Dies hätte zur Folge, dass die vom Beteiligungscontrolling erfassten Unternehmen und sonstigen Rechtsträger quartalsweise, einheitliche und vollständige Controllingberichte gemäß den Berichtsstandards zu erstellen und vorzulegen haben. Diese Quartalsberichte wären vom Beteiligungsmanagement nachvollziehbar auszuwerten, auf Plausibilität zu prüfen, nicht schlüssig begründete Abweichungen zu kommentieren und gegebenenfalls Handlungsbedarf aufzuzeigen.

In Kufstein und Rankweil war kein umfassendes und institutionalisiertes Beteiligungs- und Finanzcontrolling der Unternehmen, an denen die Gemeinde direkt oder indirekt mehrheitlich beteiligt war, eingerichtet. Eine Berichterstattung inklusive Soll/Ist-Vergleichen an den Gemeinderat bzw. an die Gemeindevertretung über Ergebniskennzahlen, Zahlungsströme, Investitionen und Mitarbeiter erfolgte daher nicht.

Der RH empfahl dem BMUKK, im Bereich Kunst das Beteiligungs- und Finanzcontrolling (insbesondere auch hinsichtlich der Berichterstattungspflicht) entsprechend den Controlling-Richtlinien des Bundes durchzuführen.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland und Salzburg, ein Beteiligungs- und Finanzcontrolling analog den Controlling-Richtlinien des Bundes als best practice-Umsetzung durchzuführen.

Der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil empfahl der RH, ein Beteiligungs- und Finanzcontrolling einzurichten und sicherzustellen, dass die Ergebnisse regelmäßig im Gemeinderat bzw. in der Gemeindevertretung behandelt werden, um zielgerichtet Steuerungsmaßnahmen setzen zu können.

15.3 *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung würden das Beteiligungscontrolling der Burgenländischen Landesholding und des Referats Beteiligungsmanagement grundsätzlich auf der Beteiligungsverwaltung basieren. Dabei würde es sich nicht nur um das klassische Kennzahlen orientierte Reporting, sondern auch um die Durchführung von Prüfungen nach einem jährlich festgelegten Prüfplan, der aber durch anlassbezogene Prüfungen unterbrochen bzw. ergänzt werden kann, handeln. Das Referat Beteiligungsmanagement fertige jedes Jahr einen Beteiligungsbericht an, in dem jene Beteiligungen, die mit der Priorität A klassifiziert seien, entsprechend mit Bericht, Graphiken und Kennzahlen dargestellt würden.*

Die Burgenländische Landesholding habe mit externer Unterstützung ein eigenes Beteiligungshandbuch erstellt, das laufend adaptiert und aktualisiert werde. Die Datenerhebung würde auf Basis eines standardisierten Berichtssystems erfolgen. Die Berichterstattung der Burgenländischen Landesholding an den Aufsichtsrat und das Referat Beteiligungsmanagement erfolge quartalsweise in Form eines standardisierten, in schriftlicher Form abgefassten Beteiligungsberichtes. Das Zahlenwerk umfasse Soll-Ist-Vergleiche, ausgewählte auf die Branche des einzelnen Unternehmens abgestimmte Kennzahlen und Cash-Flow-Rechnungen. Des Weiteren würden Abweichungen analysiert und kom-

Beteiligungsmanagement

mentiert dargestellt. Der letzte Quartalsbericht wurde um ein Ampelsystem erweitert, das künftig fortgeführt werde.

In diesem Bereich bestehe auch eine Schnittstelle zwischen Referat Beteiligungsmanagement und Burgenländischer Landesholding. Im Rahmen regelmäßiger Besprechungen würden aktuelle Entwicklungen besprochen und abgestimmt, die Berichte der Beteiligungsverwaltung des Referates Beteiligungsmanagement würden auch der Burgenländischen Landesholding zur Verfügung gestellt und umgekehrt würden die Quartals- und Risikoberichte jener Beteiligungen, die im Eigentum der Burgenländischen Landesholding stehen, dem Referat Beteiligungsmanagement zur Verfügung gestellt und gemeinsam diskutiert. In diesem Sinne sei dem Land Burgenland die Kritik nicht nachvollziehbar. Die Empfehlung, die Controlling-Richtlinien des Bundes (analog) anzuwenden, werde hinsichtlich der Ziele dieser Richtlinie im Rahmen eines bewährten, praxisstauglichen Systems entsprechend berücksichtigt. Aufgrund des breit gestreuten Branchenmixes, der über die Vielzahl der Beteiligungen des Landes Burgenland gegeben sei, sei ein auf die Bedürfnisse des Unternehmens abgestimmtes Beteiligungscontrolling bzw. eine Beteiligungsverwaltung zweckmäßig, die den optimalen Ausgleich zwischen Standardisierung und Individualisierung der Systemprozesse anstrebe.

Das Land Burgenland habe den RH auch darauf aufmerksam gemacht, dass der Installierungsprozess des Beteiligungsmanagements im Land Burgenland noch nicht abgeschlossen sei und entsprechend den zur Verfügung stehenden Ressourcen weiter vorangetrieben werde. Dabei sei die lückenlose Einforderung von Quartalsberichten von Kapitalgesellschaften – wie vom RH empfohlen – ein erklärtes Ziel. Die Kooperationsvereinbarung zwischen der Burgenländischen Landesholding und dem Referat Beteiligungsmanagement verfolge unter anderem dieses Ziel, da die Quartalsberichte der Burgenländischen Landesholding, die dem Beteiligungsmanagement weitergeleitet werden, auch gemeinsam erörtert würden. Der aus dieser Kooperationsvereinbarung hervorgehende Informationsaustausch werde vom RH in keiner Weise gewürdigt bzw. auch nicht erwähnt.

Die Salzburger Landesregierung und die Land Salzburg Beteiligungen GmbH teilten mit, dass es keine Verpflichtung zur Anwendung der Controlling-Richtlinien des Bundes gäbe. Dessen ungeachtet habe der Gesellschafter Land Salzburg insbesondere jene Gesellschaften, an denen das Land Salzburg mehrheitlich beteiligt sei, zur Erstellung der Quartalsberichte nach dem in den Controlling-Richtlinien des Bundes vorgesehenen Berichtsmuster angewiesen. Die vom RH festgestellten teilweisen Abweichungen hätten sich aus der unterschiedlichen Struk-

tur der Unternehmen und den bereits von den Unternehmen für den Aufsichtsrat zu erstellenden Quartalsberichten ergeben.

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass der Empfehlung auf Einrichtung eines Beteiligungs- und Finanzcontrollings und der Regelung des Ablaufs im Zusammenhang mit Änderungen des Geschäftsverteilungsplanes des Stadtamtes Kufstein nach der im Voranschlag 2013 und der im mittelfristigen Finanzplan 2014 vorgesehenen Evaluierung der Verwaltung gemäß Stadtratsbeschluss vom 17. Dezember 2012 Rechnung getragen werde.

Gemäß der Stellungnahme der Marktgemeinde Rankweil sei für die Sozialzentrum Rankweil GmbH, der einzigen operativ tätigen GmbH, im vergangenen Jahr ein Controllingssystem eingeführt worden. Dieses System ermögliche einen Soll-Ist-Vergleich von verschiedenen Kennzahlen, die mindestens dreimal jährlich dem Gemeindevorstand und zukünftig einmal jährlich der Gemeindevertretung vorgelegt werden würden.

- 15.4 Der RH nahm die Bestrebungen der Burgenländischen Landesregierung, künftig lückenlose Quartalsberichte einfordern zu wollen, zustimmend zur Kenntnis. Er hielt jedoch nochmals fest, dass im überprüften Zeitraum nur zwölf von 70 Beteiligungen des Landes einem quartalsmäßigen Controlling im Sinne der Controlling-Richtlinien des Bundes unterzogen wurden und dass keine formale Berichterstattung an den Finanzlandesreferenten (analog der Berichterstattung an den Bundesminister für Finanzen gemäß den Richtlinien des Bundes) vorgesehen war.

Zudem wies der jährliche Beteiligungsbericht keine Beurteilungen der Kennzahlen durch das Beteiligungsmanagement und keine Soll-Ist-Vergleiche mit Abweichungsanalysen auf.

Hinsichtlich der zwischen dem Beteiligungsmanagement und der Burgenländischen Landesholding abgeschlossenen Kooperationsvereinbarung verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 6, Organisation des Beteiligungsmanagements.

Der RH hielt gegenüber dem Land Salzburg und der Land Salzburg Beteiligungen GmbH – insbesondere wegen der unterschiedlichen Struktur der Unternehmen – an seiner Empfehlung fest, ein Beteiligungs- und Finanzcontrolling analog den Controlling-Richtlinien des Bundes als best practice-Umsetzung durchzuführen.

Beteiligungsmanagement

Der RH wies die Marktgemeinde Rankweil darauf hin, dass auch die „Erlebnis Rankweil“ Gemeinde-Marketing GmbH operativ tätig war und er hielt seine Empfehlungen unabhängig vom Umfang und der Art der operativen Tätigkeit eines Unternehmens aufrecht.

Risikocontrolling als Teil des Beteiligungscontrolling

- 16.1** Die Controlling-Richtlinien aus 2002 wurden im Juni 2011 um einen quartalsmäßig vorzulegenden Risikocontrolling-Bericht²³ ergänzt, der die allgemeinen sowie branchenspezifischen Risiken, die Risikopotenziale und deren Veränderungen beschreiben sollte und der ab dem 3. Quartal 2011 vorzulegen war.

(1) Das BMUKK, Bereich Kultur, diskutierte bereits 2005 mit den Anstalten öffentlichen Rechts die Problematik „Risikomanagement“ mit den Schwerpunkten Identifikation und qualitative Bewertung der wesentlichen Risiken, Maßnahmenplanung zur Risikobewältigung, Aufbau eines internen Berichtswesens und Meldungen an die Eigentümervertreter. Die Bundesmuseen stellten sich in unterschiedlicher Intensität dem Thema Risikomanagement.

Die im September 2011 vom BMF dem BMUKK präsentierten Controlling-Richtlinien 2011 berücksichtigten nach Auffassung des BMUKK nicht die besondere Risikolage bei den Bundesmuseen. Das Hauptproblem stellte dabei die Abbildung aller Risiken in Kennzahlen dar. Eine Ausgestaltung im Sinne einer einheitlichen Kategorisierung und einer einheitlichen Gestaltung der Risikoberichte erachtete das BMUKK erst nach Einbindung der Anstalten öffentlichen Rechts als möglich. Die ersten Berichte des Risikocontrollings für Beteiligungen des Bereichs Kultur wurden für das erste Quartal 2012 in Aussicht gestellt.

Im Bereich Kunst stimmten das BMUKK und das Österreichische Filminstitut gemeinsam Kennzahlen mit dem BMF ab. Nach einem daraufhin gelegten Probebericht im 4. Quartal 2011 soll die laufende Berichterstattung ab Anfang 2012 erfolgen.

(2) Das Beteiligungsmanagement des Landes Burgenland verfügte über kein eigenständiges und standardisiertes Risikocontrolling. Die Klassifizierung der Landesbeteiligungen nach Priorität berücksichtigte eine gewisse Risikokomponente insoweit, als Beteiligungen mit größerer finanzieller Bedeutung – auch hinsichtlich der finanziellen Risiken und

²³ Richtlinie zur Änderung der Controlling-Richtlinien, BGBl. II Nr. 209/2011

der Höhe des Haftungsrahmens des Landes – einer erhöhten Berichtspflicht unterlagen.

Die Burgenländische Landesholding entwickelte ab Oktober 2011 ein eigenes Risikomanagement für ihre Beteiligungen. Bis Februar 2012 sollten die Prozessschritte Risikoidentifikation, Risikoanalyse, Risikomessung und -steuerung sowie Risikoüberwachung umgesetzt werden.

(3) Die von den Beteiligungsunternehmen des Landes Salzburg erstellten Quartalsberichte enthielten keine Angaben zum Risikocontrolling. Außerhalb des quartalsweisen Berichtswesens wurden im Land Salzburg lediglich die Haftungen betreffend der Beteiligungsunternehmen von dem Referat Budgetangelegenheiten erfasst.

(4) Für die Beteiligungsgesellschaften in Kufstein und Rankweil war kein regelmäßiges und nach einheitlichen Standards definiertes Risikocontrolling eingerichtet.

- 16.2** Der RH stellte fest, dass das BMUKK sowohl im Bereich Kultur als auch im Bereich Kunst die Erfordernisse der Controlling-Richtlinien hinsichtlich der Vorlage eines Risikocontrolling-Berichts ab dem 3. Quartal 2011 noch nicht umgesetzt hatte.

Der RH nahm zur Kenntnis, dass die Burgenländische Landesholding mit der Entwicklung eines Risikomanagements für ihre Beteiligungen begonnen hatte. Seiner Ansicht nach wären jedoch alle Unternehmen, an denen das Land Burgenland mehrheitlich direkt oder indirekt beteiligt ist, einem Risikocontrolling nach einheitlichen Vorgaben zu unterziehen.

Der RH hielt fest, dass in den Ländern Burgenland und Salzburg für das Risikocontrolling die Controlling-Richtlinien des Bundes nicht als best practice genutzt wurden.

Nach Auffassung des RH sollte – nicht zuletzt aus Gründen der Transparenz – im Bereich der Länder Burgenland und Salzburg das Risikocontrolling analog den Controlling-Richtlinien des Bundes als best practice-Umsetzung wahrgenommen werden.

Der RH hielt fest, dass in Kufstein und Rankweil kein regelmäßiges und nach einheitlichen Standards definiertes Risikocontrolling eingerichtet war. Nach seiner Ansicht wären Standards für ein Risikocontrolling einzuführen. Diese sollten gewährleisten, dass mögliche finanzielle Risiken, wie Finanzierungs-, Veranlagungs- oder Haftungsrisiken, erfasst werden sowie deren Entwicklung dargestellt wird. Dadurch

Beteiligungsmanagement

würde nach Auffassung des RH das Risikobewusstsein der Gemeinden gestärkt.

Der RH empfahl dem BMUKK, die Controlling-Richtlinien hinsichtlich des darin geforderten, quartalsmäßig vorzulegenden Risikocontrolling-Berichts in ihrem Bereich umzusetzen.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland und Salzburg, dass das Risikocontrolling analog der Controlling-Richtlinien des Bundes als best practice-Umsetzung wahrgenommen wird.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, Standards für ein Risikocontrolling einzuführen.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK werde das Risikocontrolling von den Bundesmuseen und der Österreichischen Nationalbibliothek quartalsweise dem BMF und dem BMUKK vorgelegt.*

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung wurde der Richtlinie des Bundesministers für Finanzen für die einheitliche Einrichtung eines Planungs-, Informations- und Berichterstattungssystems des Bundes für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling („Controlling-Richtlinien“) mit Wirkung 1. Juli 2011 der Satz „Das Beteiligungscontrolling umfasst auch das Risikocontrolling“ angefügt.

Die Burgenländische Landesholding habe bereits vor der Prüfung des RH beschlossen, mit dem Aufbau eines eigenen Risikomanagementsystems zu beginnen. Der erste Risikobericht sei im September 2012 dem Aufsichtsrat und der Generalversammlung vorgelegt worden. Der Bericht werde nun in periodischen Abständen erstellt, und der Informationsgehalt und die Berichtsstruktur laufend optimiert.

Aufgrund der Kooperationsvereinbarung zwischen der Burgenländischen Landesholding und dem Beteiligungsmanagement vom Juni 2010 wurden und werden im Bereich des Risikomanagements Synergieeffekte genutzt.

Das Beteiligungsmanagement plane in einem nächsten Entwicklungsschritt, auch für die restlichen Beteiligungen (außerhalb der Burgenländischen Landesholding GmbH) mit dem Prioritätsstatuts A Risikoberichte und Quartalsberichte zu legen.

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass der Empfehlung auf Einführung von Standards für ein Risikocontrolling nachgekommen werde.



Beteiligungsmanagement

BMUKK

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

- 16.4 Der RH ergänzte gegenüber dem BMUKK, dass die Controlling-Richtlinien hinsichtlich des darin geforderten, quartalsmäßig vorzulegenden Risikocontrolling-Berichts auch im Bereich Kunst ab dem 3. Quartal 2011 umzusetzen gewesen wären.

Mandatsbetreuung

Definition

- 17 Gemäß der Definition im Handbuch Beteiligungsmanagement wird unter Mandatsbetreuung die Unterstützung des Gesellschafters und der von ihm in die Gremien entsandten Mandatare in fachlicher und rechtlicher Hinsicht verstanden. Eine wichtige Aufgabe stellt die Unterstützung und Beratung der von den Gebietskörperschaften in die Unternehmensorgane entsandten Mitglieder bzw. Vertreter dar.

Als Aufgaben und spezielle Dienstleistungen der Mandatsbetreuung werden vor allem angesehen:

- Betreuung und Information von Politik und Aufsichtsrat (fachlich, Aufzeigen von Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten, Information über Rechte und Pflichten etc.),
- Beratung des Gesellschafters und der Gesellschaftsorgane in Rechtsfragen, steuerlichen Fragen, Fragen der Organisationsentwicklung und anderen betriebswirtschaftlichen Angelegenheiten,
- Erstellen von Bilanzanalysen, Wahrnehmen von Steuerangelegenheiten, Überprüfung von Jahresabschlüssen.

Durchführung der Mandatsbetreuung

- 18.1 (1) Im BMUKK erfolgte weder im Bereich Kultur noch im Bereich Kunst eine Ausübung der Mandatsbetreuung im Zuge des Beteiligungsmanagements in regelmäßiger und standardisierter Form, insbesondere keine Unterstützung und keine Beratung der von den Gebietskörperschaften in die Unternehmensorgane entsandten Mitglieder bzw. Vertreter.

Dem BMUKK wurden im Bereich Kultur die Protokolle der Kuratorien nicht übermittelt, im Bereich Kunst erhielt das BMUKK die Protokolle des Aufsichtsrats.

Beteiligungsmanagement

(2) Die im Land Burgenland dem Beteiligungsmanagement übertragene Aufgabe der Mandatsbetreuung sollte die Betreuung von Politik und Aufsichtsrat hinsichtlich der Beteiligungen des Landes gewährleisten. Zur Erfüllung dieser Aufgabe sollte das Beteiligungsmanagement Entscheidungshilfen bereitstellen, Handlungsmöglichkeiten aufzeigen, Sitzungsunterlagen der Aufsichtsgremien sowie der Landesregierung betreffend Beteiligungen sichten und kommentieren sowie Stellungnahmen abgeben.

Das Beteiligungsmanagement war berechtigt, in sämtliche Beteiligungsakte des Amtes der Burgenländischen Landesregierung Einsicht nehmen zu können. Zu diesem Zweck waren dem Beteiligungsmanagement unaufgefordert und zeitgerecht Schriftstücke zu Beteiligungs- bzw. Förderungsakten (bei denen das Land Mitglied oder beteiligt ist) zu übermitteln und sämtliche Vertragswerke, Unterlagen der Gesellschafterversammlungen, Aufsichtsratsunterlagen und Berichte auf Verlangen auszuhändigen.

Das Beteiligungsmanagement führte laufend einen informellen Austausch über Landesbeteiligungen mit dem Landeshauptmann als zuständigen politischen Referenten für das Beteiligungsmanagement und informierte die übrigen Mitglieder der Landesregierung über die Tätigkeiten bzw. Auffälligkeiten bei Beteiligungen in deren Ressort im Rahmen von Einzelgesprächen.

Die Mandatsbetreuung der Politik sowie der vom Land entsandten Vertreter in die Aufsichtsorgane erfolgte nicht in regelmäßiger und standardisierter Zurverfügungstellung von Informationen bzw. Berichterstattung, sondern auf deren Anfrage.

(3) Im Land Salzburg wurde teilweise eine Mandatsbetreuung durch das Beteiligungsmanagement des Landes durchgeführt. Dieses erhielt von den Beteiligungen u.a. Wirtschaftsprüferberichte, Budgets, Mittelfristpläne sowie Aufsichts-, Beirats- und Generalversammlungsprotokolle. Das Beteiligungsmanagement war teilweise beim Abschluss von Verträgen eingebunden, sonstige Beratungsleistungen in rechtlichen, finanziellen und technischen Belangen erfolgten anlass- und bedarfsbezogen – sofern es die personelle Kapazität zuließ – und zumeist in mündlicher Form. Da generell für das Beteiligungsmanagement keine Richtlinien bestanden, waren demzufolge auch für die Mandatsbetreuung keine Standards definiert.

(4) In Kufstein und Rankweil erfolgte keine Mandatsbetreuung.

18.2 Für die Aufgabenerfüllung der Mandatsbetreuung sind Unterlagen wie Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen, Zusammensetzung der Unternehmensorgane, Firmenbuchauszüge, Geschäftsordnungen für die Geschäftsleitung sowie für die Aufsichtsorgane, Beschlüsse und Protokolle der Sitzungen der Aufsichtsorgane und Gesellschafterversammlungen, Jahresabschlüsse und allfällige Prüfberichte, Unternehmensberichte gemäß Berichtswesen, Gutachten und sonstige interne und externe Untersuchungsergebnisse unerlässlich.

Ebenso sind zur Wahrnehmung der Aufgabenerfüllung des Beteiligungsmanagements im BMUKK, Bereich Kultur, die Protokolle des Aufsichtsorgans unabdingbar. Zusätzlich erachtete der RH im BMUKK die Festlegung von Standards für die Mandatsbetreuung im Rahmen der Erstellung von Richtlinien für das Beteiligungsmanagement zur Gewährung einer einheitlichen Vorgangsweise für unbedingt erforderlich.

Der RH nahm im Land Burgenland die Mandatsbetreuung, welche aufgrund von Anfragen wahrgenommen wurde, zur Kenntnis.

Der RH hielt fest, dass im Land Salzburg teilweise eine Mandatsbetreuung durchgeführt wurde. Er erachtete jedoch die Festlegung von Standards für die Mandatsbetreuung im Rahmen der Erstellung von Richtlinien für das Beteiligungsmanagement für unbedingt erforderlich.

Der RH stellte fest, dass in Kufstein und Rankweil keine Mandatsbetreuung erfolgte.

Nach seiner Auffassung sollte in den Ländern Burgenland und Salzburg sowie der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil die Informationsaufbereitung im Rahmen der Mandatsbetreuung regelmäßig und in standardisierter Form – unabhängig von etwaigen Anfragen und nicht nur anlass- oder bedarfsbezogen – erfolgen.

Der RH empfahl dem BMUKK, die für die Mandatsbetreuung erforderlichen Unterlagen wie bspw. Kuratoriumsprotokolle einzufordern und die Mandatsbetreuung künftig regelmäßig und in standardisierter Form wahrzunehmen.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland und Salzburg sowie der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, die Informationsaufbereitung im Rahmen der Mandatsbetreuung regelmäßig und in standardisierter Form durchzuführen.

Beteiligungsmanagement

- 18.3** Laut Stellungnahme des BMUKK sei der Wunsch auf regelmäßige Übermittlung der Protokolle der Kuratoriumssitzungen gegenüber den Kuratoriumsvorsitzenden zur Diskussion gestellt worden.

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass der Empfehlung, die Informationsaufbereitung im Rahmen der Mandatsbetreuung regelmäßig und in standardisierter Form durchzuführen, entsprochen und die Umsetzung im Zuge der Evaluierung der Verwaltung erfolgen werde.

- 18.4** Der RH entgegnete dem BMUKK, dass es seiner Ansicht nach nicht ausreicht, nur seinen Wunsch auf regelmäßige Übermittlung der Protokolle der Kuratoriumssitzungen gegenüber den Kuratoriumsvorsitzenden zur Diskussion zu stellen.

Der RH betonte die Bedeutung der Ausübung einer Mandatsbetreuung im Zuge des Beteiligungsmanagements in regelmäßiger und standardisierter Form durch Unterstützung und Beratung der von den Gebietskörperschaften in die Unternehmensorgane entsandten Mitglieder bzw. Vertreter. Hierfür erschien es jedoch aus Sicht des RH für das BMUKK unerlässlich, im Bereich Kultur die Protokolle der Kuratorien einzufordern.

Besetzung der gesetzlich vorgesehenen Aufsichtsorgane

Besetzung der Aufsichtsorgane

- 19.1** Bei Aktiengesellschaften war die Einrichtung eines Aufsichtsrats zwingend vorgesehen; seine Zusammensetzung musste eine effiziente Wahrnehmung der Kontroll- und Beratungsaufgaben des Gremiums sicherstellen. Die Aufsichtsratsmitglieder hatten laut ständiger Rechtsprechung über bestimmte Mindestqualifikationen zu verfügen, um grundlegende rechtliche und wirtschaftliche Zusammenhänge des Unternehmens zu erfassen. Der Aufsichtsrat musste insgesamt ein hohes Spezialwissen für die einzelnen unternehmensspezifischen Teilbereiche bündeln. Er konnte aus seiner Mitte einen oder mehrere Ausschüsse bestellen. Unter bestimmten Voraussetzungen war zumindest ein Prüfungsausschuss, in dem ein Finanzexperte vertreten sein musste, zwingend einzurichten.

Bei Gesellschaften mit beschränkter Haftung war die Einrichtung eines Aufsichtsrats fakultativ, sofern er nicht aufgrund gesetzlicher Bestimmungen eingerichtet werden musste. Der Aufsichtsrat konnte Ausschüsse bestellen; unter bestimmten Voraussetzungen war ein Prüfungsausschuss, dem ein Finanzexperte angehören musste, vorzusehen.

Nach den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance sowie den Erklärungen des Europäischen Corporate Governance Forums sollte

ein formales, transparentes Verfahren für den Vorschlag und die Wahl der Aufsichtsorgane der Unternehmen sichergestellt sein. Insbesondere mussten Kandidaten für das Aufsichtsorgan über die erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen, um die Qualität der bereits amtierenden Mitglieder des Aufsichtsrats zu ergänzen.

Der Österreichische Corporate Governance Kodex konkretisierte, dass bei der Bestellung des Aufsichtsrats auf eine im Hinblick auf Struktur und Geschäftsfeld der Gesellschaft fachlich ausgewogene Zusammensetzung des Aufsichtsrats und auf die persönliche Qualifikation der Mitglieder zu achten war.

(1) Das BMUKK konnte dem RH keine objektiven und transparenten Richtlinien zur Auswahl und Besetzung der Aufsichtsorgane vorlegen.

(2) Im Land Burgenland bestanden keine Qualifikationsrichtlinien (z.B. unternehmensspezifisches Fachwissen, entsprechende Berufserfahrung) für die einzelnen Mitglieder der Kontrollgremien. Darüber hinaus gab es keine Richtlinien für die Besetzung von Aufsichtsräten und Beiräten, welche einen idealtypischen Qualifikationsmix im Gesamtgremium gewährleisten hätten.

(3) Im Beteiligungsmanagement des Landes Salzburg lag kein Anforderungskatalog vor, der ein notwendiges allgemeines sowie unternehmensspezifisches Fachwissen verbunden mit entsprechender Berufserfahrung für die einzelnen Mitglieder der Kontrollgremien festgelegt hätte. Darüber hinaus gab es im Besetzungsverfahren keine Regelmechanismen oder Standards, auf deren Basis gewährleistet gewesen wäre, dass ein für die jeweiligen Unternehmen idealtypischer Qualifikationsmix im Gesamtgremium kontinuierlich bestanden hätte. Das Beteiligungsmanagement und der Landesrechnungshof hatten Weiterbildungsmodule für Aufsichtsräte entwickelt, um diesen einen aktuellen Wissensstand über neueste gesetzliche Grundlagen, Rechtsprechungen und Rahmenbedingungen vermitteln zu können. Diesbezügliche Veranstaltungen fanden ab November 2011 statt.

(4) In der Stadtgemeinde Kufstein lagen keine Qualifikationsrichtlinien für die Entsendung bzw. Besetzung von Aufsichtsräten oder Beiräten seitens der Stadtgemeinde vor.

(5) Die Gesellschaften der Marktgemeinde Rankweil hatten keine Aufsichtsräte. Bereits in den Gesellschaftsverträgen/Geschäftsordnungen war festgelegt, dass sich Beiräte aus Vertretern der Marktgemeinde Rankweil zusammensetzten.

Beteiligungsmanagement

- 19.2** Den Aufsichtsorganen der Beteiligungen kam aufgrund der gesetzlichen Vorgaben die Verantwortung für eine professionelle Beratung bzw. Kontrolle der jeweiligen Geschäftsleitung zu. Daher hatte – wie auch die allgemein anerkannten Regeln zur guten, objektiven und transparenten Führung von Unternehmen betonen – die objektive und nachvollziehbare Auswahl und Besetzung der Aufsichtsorgane, insbesondere durch die Definition fachlicher Kriterien für die Auswahl, eine wesentliche Bedeutung.

Der RH empfahl dem BMUKK, dem Land Burgenland, dem Land Salzburg, der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, Richtlinien zu erarbeiten und für verbindlich zu erklären, die eine objektive, transparente und nachvollziehbare Auswahl und Besetzung der Mitglieder der Aufsichtsorgane in den Beteiligungen ermöglichen. In den Richtlinien sollte insbesondere auch auf die Definition von fachlichen Kriterien zur Auswahl dieser Mitglieder verstärkt geachtet werden.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK sei die personelle Zusammensetzung der Kuratorien im Bundesmuseen-Gesetz 2002 i.d.g.F geregelt. Darin seien auch klare Richtlinien für die Auswahl der Mitglieder dieses Gremiums enthalten, die aus Sicht des BMUKK ausreichend sind. Die Nominierungen der vergangenen Jahre würden überdies klar zeigen, dass im unmittelbaren Einflussbereich der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur großer Wert auf die fachliche Qualifikation der Mitglieder gelegt würde. Nicht zuletzt deswegen werde auch bei diesen Entsendungen darauf geachtet, ausschließlich Personen von außerhalb des BMUKK in Betracht zu ziehen, um einen allfälligen Konflikt mit einer – weisungsgebundenen – Position zu vermeiden.*

Betreffend Österreichisches Filminstitut seien in der Zwischenzeit entsprechende Bestimmungen zur Befangenheit in der Geschäftsordnung des Österreichischen Filminstituts verankert worden. Der Einfluss des BMUKK beim Aufsichtsrat des Österreichischen Filminstituts beziehe sich auf die von diesen entsandten Vertreter des BMUKK sowie auf die Vertreter der Interessenverbände und der Branche.

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung obliege die Auswahl von Aufsichtsorganen in erster Linie dem Eigentümerversorger und werde anhand der gesetzlichen Vorgaben korrekt durchgeführt. Das Beteiligungsmanagement stehe im Bedarfsfall beratend zur Seite, eine Einflussnahme als eingegliedertes Organ der Landesverwaltung stehe dem Referat Beteiligungsmanagement jedoch nicht zu.

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

Das Referat Beteiligungsmanagement erarbeite bereits Standards für Kapitalgesellschaften mit Landesbeteiligung bzw. einen Leitfaden für die innere Ordnung des Aufsichtsrats. Diese Richtlinien würden von der Burgenländischen Landesregierung vor In-Kraft-Treten genehmigt und den Landesbeteiligungen entsprechend zur Kenntnis gebracht werden.

Die Burgenländische Landesholding habe bei der Besetzung von Aufsichtsorganen auf die Kenntnisse, Fähigkeiten und fachliche Erfahrung der einzelnen Aufsichtsratsmitglieder und auf eine fachliche Ausgewogenheit bei der Zusammensetzung des Aufsichtsrats ausreichend Bedacht genommen. Die Burgenländische Landesholding werde auf Empfehlung des RH die Vorgangsweise nun auch als unternehmensinterne Richtlinie für die Besetzung von Aufsichtsorganen formulieren.

Die Salzburger Landesregierung und die Land Salzburg Beteiligungen GmbH teilten mit, dass die Weiterbildungsmodule für Aufsichtsräte des Landes Salzburg vom Beteiligungsmanagement und dem Landesrechnungshof auch 2012/2013 fortgeführt würden.

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass für die Bereiche Stadtwerke Kufstein GmbH und KUFGEM-EDV Gesellschaft m.b.H. bereits in den Gesellschaftsverträgen geregelt sei, dass in diesem Gremium keine Personen, die dem Gemeinderat der Stadt Kufstein angehören, bestellt werden dürfen, sondern dieses Gremium mit externen Fachleuten aus der Wirtschaft besetzt werden müsse.

Gemäß der Stellungnahme der Marktgemeinde Rankweil wäre bei sämtlichen Ausgliederungen der Marktgemeinde Rankweil eine enge Bindung an die Gremien der Marktgemeinde Rankweil vorgesehen, auch die Entscheidungen würden in den Gemeindegremien wie Gemeindevertretung und Gemeindevorstand gefällt. Die Auswahl und Besetzung der Mitglieder der Aufsichtsorgane ergäbe sich somit im Wesentlichen aus gewählten Mandataren. Die Umsetzung dieses Punktes habe eine zunehmende Abkoppelung der ausgegliederten Gesellschaften von Gremien der Marktgemeinde Rankweil zur Folge. Dies sei konträr gegenüber den Beschlüssen bei der Gesellschaftsgründung und bedürfte neuer Beschlüsse der Gemeindevertretung.

- 19.4** Der RH entgegnete dem BMUKK, dass das Bundesmuseen-Gesetz 2002 i.d.g.F. die Zusammensetzung der Kuratorien regelt, jedoch die vom RH geforderte Definition fachlicher Kriterien zur Auswahl dieser Mitglieder im Allgemeinen nicht enthält. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, für die Bereiche Kultur und Kunst Richtlinien zu erlassen, in denen insbesondere auf die Definition von fachlichen Kriterien zur Auswahl der Mitglieder der Aufsichtsorgane verstärkt geachtet wird.

Beteiligungsmanagement

Der RH anerkannte gegenüber der Stadtgemeinde Kufstein, dass die Gesellschaftsverträge zweier Unternehmen Qualifikationskriterien für Aufsichtsorgane vorsahen. Er erachtete jedoch eine generelle Qualifikationsrichtlinie für Aufsichtsorgane für alle Unternehmen erforderlich.

Der RH wies die Marktgemeinde Rankweil darauf hin, dass nach seiner Ansicht das Erfordernis bestimmter Qualifikationsanforderungen für Aufsichtsorgane unabhängig davon Anwendung zu finden habe, aus welchem Personenkreis die Organwalter letztlich bestimmt werden. Maßgebliches Kriterium sei, dass die Aufsichtsorgane die erforderlichen Fähigkeiten und Qualifikationen besitzen, um ihre Aufsichtspflichten erfüllen zu können. Sollten hierfür Beschlüsse der Gemeindevertretung erforderlich sein, wären diese in die Wege zu leiten.

Frauen im Aufsichtsorgan

- 20.1** (1) Die Bundesregierung bekannte sich seit längerem zur umfassenden Umsetzung des „Gender Mainstreaming“ als Handlungsstrategie, um eine geschlechterbezogene Sichtweise u.a. in die politischen Konzepte sowie auf sämtlichen Ebenen durch alle an politischen Entscheidungen beteiligten Personen einzubringen.

Im Bundesbereich lagen allgemein folgende Regelungen hinsichtlich des Frauenanteils in Aufsichtsräten vor:

- das Unternehmensgesetzbuch²⁴ enthielt eine Regelung zum Corporate Governance Bericht für börsennotierende Unternehmen, wonach auch über Maßnahmen zur Frauenförderung in Aufsichtsrat, Vorstand und in sonstigen Leitungspositionen berichtet werden sollte;
- der Corporate Governance Kodex beinhaltete in der Empfehlung zur Besetzung frei werdender Aufsichtsratsmandate, dass auch Aspekte zur Vertretung beider Geschlechter berücksichtigt werden sollten;
- der Nationale Aktionsplan für eine Gleichstellung von Frauen und Männern definierte im Juni 2010 Maßnahmen und Strategien der Bundesregierung; u.a. wurde eine Selbstverpflichtung der Kapitalgesellschaften und Unternehmen der öffentlichen Hand auf einen Frauenanteil in den jeweiligen Aufsichtsräten von 25 % bis 2013 und von 40 % bis 2018 gefordert;

²⁴ § 243b Abs. 2 Z 5

- die Bundesregierung verordnete mit Ministerratsbeschluss vom März 2011 für Unternehmen, an denen der Bund mit mindestens 50 % beteiligt war, eine Frauenquote für die Aufsichtsräte bis 2013 von 25 % bzw. bis 2018 von 35 % Frauen in den Aufsichtsräten der Unternehmen.

Darüber hinaus war gemäß dem Filmförderungsgesetz bei der Entsendung und Ernennung der Mitglieder des Aufsichtsrats des Österreichischen Filminstituts für ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis zu sorgen; das Bundesmuseen-Gesetz sah Diesbezügliches nicht vor.

Gemäß Beschluss der Salzburger Landesregierung vom 16. Mai 2011 soll hinsichtlich der vom Gesellschafter bzw. Aktionär Land Salzburg entsandten oder gewählten Aufsichtsratsmitglieder bis zum 31. Dezember 2014 ein Frauenanteil von 25 %, bis zum 31. Dezember 2018 ein Frauenanteil von 35 % erreicht werden.

Im Burgenland sowie in Kufstein und Rankweil lagen keine gesetzlich oder freiwillig bestimmten Frauenquoten für Aufsichtsorgane vor.

(2) Die Anzahl der von ihren Eigentümern für die jeweiligen Aufsichtsorgane der vom RH ausgewählten Unternehmen namhaft gemachten Frauen in Relation zur Gesamtzahl der von den Kapitalvertretern entsandten Mitglieder im Aufsichtsorgan stellte sich Ende 2011 folgendermaßen dar:

- Im Bereich des BMUKK wurde ein Frauenanteil in den einzelnen Aufsichtsräten/Kuratorien zwischen 17 % (Österreichisches Filminstitut) und 56 % (Österreichische Nationalbibliothek) festgestellt.
- Im Burgenland waren im Aufsichtsrat der Burgenländischen Krankenanstalten-Gesellschaft m.b.H. bzw. der Burgenländischen Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft (BEWAG) Frauen vertreten; der Frauenanteil lag bei 14 % bzw. 29 %.
- In Salzburg bewegte sich der Frauenanteil in den einzelnen Aufsichtsräten zwischen 0 % (Salzburger Flughafen GmbH, Salzburger Verkehrsverbund Gesellschaft m.b.H.) und 50 % (Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH).
- In Kufstein waren Frauen in zwei Unternehmen (Stadtwerke Kufstein Gesellschaft m.b.H., KUGEM-EDV Gesellschaft m.b.H.) im Aufsichtsrat vertreten; der jeweilige Frauenanteil lag bei 20 %. In den Beiräten der Kufsteiner Immobilien GmbH & Co KG und der TOP-

Beteiligungsmanagement

CITY-KUFSTEIN Gesellschaft für Kultur, Freizeit und Stadtmarketing Ges.m.b.H. betrug der Frauenanteil jeweils 14 %.

- Die Beteiligungen in Rankweil hatten keinen Aufsichtsrat; in den Beiräten bewegte sich der Frauenanteil zwischen 0 % („Erlebnis Rankweil“ Gemeinde-Marketing GmbH) und 38 % (Sozialzentrum Rankweil GmbH).

20.2 Der RH stellte fest, dass der Frauenanteil in den jeweiligen Aufsichtsorganen im Bereich des BMUKK zwischen 17 % und 56 %, im Burgenland bei 14 % bzw. 29 %, in Salzburg zwischen 0 % und 50 %, in Kufstein bei 14 % bzw. 20 % und in Rankweil zwischen 0 % und 38 % lag.

Nach Ansicht des RH war die Frauenquote in den Aufsichtsorganen teilweise relativ niedrig und entsprach daher nicht immer dem Gedanken des „Gender Mainstreaming“ und den allenfalls hierzu ergangenen Beschlüssen.

Der RH anerkannte die Bemühungen des BMUKK und des Landes Salzburg, den Frauenanteil in den Aufsichtsorganen zu heben. Das angepeilte Verhältnis von 25 % Frauen bis 2013 bzw. 2014 wurde zum Zeitpunkt der Gebarungsprüfung teilweise noch nicht erreicht.

Das Land Burgenland sowie Kufstein und Rankweil sollten nach Ansicht des RH – ähnlich der Bundesregierung bzw. der Salzburger Landesregierung – für Aufsichtsorgane von Unternehmen, an denen die jeweilige Gebietskörperschaft Anteile von mindestens 50 % besitzt, eine Frauenquote festsetzen.

Der RH empfahl dem Land Burgenland, der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, für Aufsichtsorgane von Unternehmen, an denen die jeweilige Gebietskörperschaft Anteile von mindestens 50 % besitzt, eine Frauenquote festzusetzen.

Der RH empfahl dem BMUKK, dem Land Burgenland, dem Land Salzburg, der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, weitere Anstrengungen zur Hebung der Frauenquote in Aufsichtsorganen zu unternehmen.

20.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK sei das BMUKK im Bereich der Bundesmuseen und der Österreichischen Nationalbibliothek bei der Auswahl neuer Kuratoriumsmitglieder um Hebung des Frauenanteils bemüht.*

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

Betreffend Österreichisches Filminstitut seien entsprechende Vorkehrungen getroffen und damit eine Erhöhung der Anzahl der weiblichen Mitglieder erreicht (derzeit zwei Frauen mit Stimmrecht, zwei Frauen ohne Stimmrecht; bis 2008 hatten im Aufsichtsrat nur drei Frauen ohne Stimmrecht einen Sitz) worden. Hinsichtlich der weiteren vertretenen Ministerien bestehe ein Entsendungsrecht. Die im Jahre 2010 in Kraft getretene Novelle zum Filmförderungsgesetz sehe vor, dass „bei der Entsendung und Ernennung der Mitglieder des Aufsichtsrats ... für ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis zu sorgen (ist).“

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung habe die Österreichische Bundesregierung am 15. März 2011 eine Regelung der Frauenquoten in staatsnahen Betrieben beschlossen. Diese Regelung umfasse jedoch nur die Besetzung von Aufsichtsräten in Betrieben mit beherrschendem (über 50 % Eigentümer) Einfluss des Staates. Die Umsetzung dieser Richtlinie habe zeitgleich mit der Durchführung der Querschnittsprüfung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen durch den RH stattgefunden.

Die Burgenländische Landesregierung habe am 24. Juli 2012 beschlossen, nicht nur den Frauenanteil in Aufsichtsräten, sondern auch den Anteil an Frauen in leitenden Funktionen (Geschäftsführung und Vorstand) in landesnahen bzw. landeseigenen Unternehmungen zu erhöhen. Das Referat Beteiligungsmanagement habe den Beschluss der Burgenländischen Landesregierung ihren landesnahen und landeseigenen Beteiligungen schriftlich zur Kenntnis gebracht und habe auf eine Umsetzung in den jeweiligen Beteiligungsgesellschaften zu achten.

Das Land Burgenland merkte an, dass in der Zwischenzeit sowohl dem Aufsichtsrat der WIBAG, der Kurbad Tatzmannsdorf AG, der BELIG, der Energie Burgenland AG, der KRAGES, der Neusiedler See Bahn GmbH, der Burgenländische Risikokapital Beteiligungen AG, der Fußballakademie Burgenland, als auch der Geschäftsführung bzw. dem Vorstand der Neusiedler See Bahn GmbH bzw. Bereichsgeschäftsführung der WIBAG und Energie Burgenland, Frauen angehören.

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass die Empfehlung grundsätzlich gerechtfertigt sei und dieser daher unter Wahrung der notwendigen Qualität nachgekommen werde.

Gemäß der Stellungnahme der Marktgemeinde Rankweil wäre bei sämtlichen Ausgliederungen der Marktgemeinde Rankweil eine enge Bindung an die Gremien der Marktgemeinde Rankweil vorgesehen, auch die Entscheidungen würden in den Gemeindegremien wie Gemeindevertretung und Gemeindevorstand gefällt. Die Auswahl und Besetzung

Beteiligungsmanagement

der Mitglieder der Aufsichtsorgane ergäbe sich somit im Wesentlichen aus gewählten Mandataren. So sei auch eine Hebung der Frauenquote in Aufsichtsorganen außerhalb der Möglichkeiten der Marktgemeinde Rankweil, da diese keinen Einfluss auf die Listenerstellung der wahlwerbenden Gruppen bei Gemeindevertretungswahlen habe. Die Umsetzung dieses Punktes habe eine zunehmende Abkoppelung der ausgegliederten Gesellschaften von Gremien der Marktgemeinde Rankweil zur Folge. Dies sei konträr gegenüber den Beschlüssen bei der Gesellschaftsgründung und bedürfte neuer Beschlüsse der Gemeindevertretung.

- 20.4** Der RH hielt der Marktgemeinde Rankweil entgegen, dass jedenfalls Anstrengungen zur Hebung der Frauenquote in Aufsichtsorganen zu unternehmen wären.

Sonstige Feststellungen

Interessenkonflikte

- 21.1** In verschiedenen burgenländischen Regionen waren diverse Technologiezentren Tochtergesellschaften der Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft-WIBAG. Der Manager dieser Technologiezentren war gleichzeitig auch im Beteiligungscontrolling der Burgenländischen Landesholding beschäftigt, welches auch diese Gesellschaften betreute.
- 21.2** Aufgrund der Feststellung des RH während der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle teilte die Burgenländische Landesholding im Jänner 2012 dem RH mit, dass das Beteiligungscontrolling bei den Technologiezentren wegen der Unvereinbarkeit zwischen der Geschäftsführung und dem Beteiligungscontrolling rückwirkend per 1. Jänner 2012 von der Stabstelle Beteiligungsmanagement übernommen worden war.
- 22.1** In der Sozialzentrum Rankweil GmbH und in der Marktgemeinde Rankweil Immobilienverwaltungs GmbH wurde der Bürgermeister der Marktgemeinde Rankweil von der Generalversammlung auch zum Manager dieser Gesellschaften bestellt. Zusätzlich war der Bürgermeister auch Vorsitzender des Beirats der Sozialzentrum Rankweil GmbH, welcher aufsichtsratsähnliche Pflichten wahrzunehmen hatte.
- 22.2** Der RH stellte kritisch fest, dass der Bürgermeister der Marktgemeinde Rankweil gleichzeitig die Funktionen als Beiratsvorsitzender und als Manager der Sozialzentrum Rankweil GmbH inne hatte. Dadurch war nach seiner Ansicht die klare Trennung zwischen operativer Geschäftsführung und Überwachung der Gebarung, wie sie der Gesellschaftsvertrag vorsah, nicht gegeben.

Der RH vertrat weiters die Ansicht, dass die vorgefundene Kumulierung von Funktionen in der Marktgemeinde Rankweil und in ihren Beteiligungsgesellschaften Befangenheitsprobleme und das Risiko von Interessenkollisionen mit sich bringen könnte.

Der RH wies darauf hin, dass die Ämterverflechtungen in einem Spannungsverhältnis zu den Vorschriften des Gesetzes über die Organisation der Gemeindeverwaltung über die Befangenheit standen. Diese regelten, dass der Bürgermeister, die Mitglieder der Kollegialorgane sowie die Gemeindebediensteten von der Beratung und Beschlussfassung über einen Verhandlungsgegenstand wegen Befangenheit ausgeschlossen waren, „wenn wichtige Gründe vorliegen, die geeignet sind, die volle Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen“.

Analoges gilt für ausgegliederte Unternehmen, in denen es durch die Existenz von Mehrfachfunktionen zu Interessenkonflikten kommen könnte. Hatte der Geschäftsführer einer ausgegliederten GmbH zugleich in der Gemeinde die Funktion des Bürgermeisters inne und wollte er namens der GmbH mit der Gemeinde kontrahieren, hätte er als Funktionsinhaber hinsichtlich seiner Funktion in der Gemeinde jeweils die Frage der Befangenheit zu prüfen. Das zuständige Kollegialorgan hätte zu entscheiden, ob Befangenheit gegeben ist. Im Falle einer Befangenheit hätte sich der Funktionsinhaber seines Amtes zu enthalten. Sollten Mehrfachfunktionen in der Gemeindeverwaltung regelmäßig zu Interessenkonflikten führen, wäre es nach Ansicht des RH zweckmäßig, diese personell zu trennen.

Der RH empfahl der Marktgemeinde Rankweil, die Funktionen der operativen Geschäftsführung der Gesellschaft und der Überwachung der Gebarung jedenfalls zu trennen.

- 22.3** *Gemäß der Stellungnahme der Marktgemeinde Rankweil wäre die Sozialzentrum Rankweil GmbH bis zur Übernahme des operativen Betriebes des Pflegeheims am 1. Oktober 2010 keine operative Gesellschaft gewesen. Die Gemeindevertretung habe mit der Übergabe des operativen Betriebes an die Benevit Pflegemanagement GmbH im Jahre 2004 einstimmig den damaligen Bürgermeister zum Geschäftsführer dieser Gesellschaft gewählt. Mit der Übernahme der operativen Tätigkeit im Oktober 2010 sei die Funktion der Geschäftsführung nicht umbesetzt worden, da durch die quasi Rückübernahme des operativen Betriebes des Pflegeheims ein enger Kontakt zwischen der Gesellschaft und der Marktgemeinde Rankweil notwendig gewesen wäre. Zudem sei noch nicht endgültig geklärt, ob die Funktion der Geschäftsführung im Zuge einer Gemeindekooperation mit anderen Gesellschaften mit ähnlichem Geschäftsfeld durchgeführt werden könne. Nach Klärung dieser Fra-*

Beteiligungsmanagement

gen könne die Geschäftsführung der Gesellschaft vom Bürgermeister wieder abgegeben werden. Um dennoch eine klare Trennung zwischen der operativen Geschäftsführung und der Überwachung der Gebarung zu gewährleisten, wie im Gesellschaftsvertrag vorgesehen, werde den Organen dieser Gesellschaft vorgeschlagen, die Vizebürgermeisterin als Beiratsvorsitzende zu bestellen.

Mustervertrag für Manager im Kulturbereich des BMUKK

23.1 Der im BMUKK für den Bereich Kultur seit 2011 vorgelegene Mustervertrag für Manager, den das BMUKK gemeinsam mit einem externen Experten erarbeitet hatte, enthielt gegenüber den Vorgaben der Bundes-Vertragsschablonenverordnung mehrere Abweichungen, insbesondere

- die Wertanpassung des Jahresbruttogehaltes, das sich vertraglich in dem Maß erhöhte wie sich das Grundgehalt eines Bundesbeamten der Funktionsgruppe 9 der Verwendungsgruppe A1 veränderte. Das Stellenbesetzungsgesetz besagte, dass die Verträge zur Bestellung von Managern der Bundes-Vertragsschablonenverordnung zu entsprechen haben; die Wertanpassungsregelung war kein in der Bundes-Vertragsschablonenverordnung vorgesehenes Vertragsselement;
- die Tragung von Heilungskosten mit einer Versicherungssumme von zwei Monatsbruttogehältern, die ebenfalls kein in der Bundes-Vertragsschablonenverordnung vorgesehenes Vertragsselement darstellte;
- die Laufzeit des Vertrages, die für die gesetzliche Dauer der Funktionsperiode höchstbefristet wurde, jedoch nicht ausdrücklich die geforderte Vereinbarung enthielt, dass das Anstellungsverhältnis auf längstens fünf Jahre befristet war;
- die Abberufung des Leitungsorgans und sofortige Vertragsauflösung aus einem verschuldeten wichtigen Grund im Sinne des § 27 des Angestelltengesetzes, ohne dass aus der vorzeitigen Auflösung Verpflichtungen für das Unternehmen erwachsen. Diese Bestimmung fehlte im Mustervertrag zur Gänze;
- die Abrechnung und den Anspruch auf Ersatz von Spesen in angemessener Höhe auch für den Fall, dass kein Nachweis durch Belege vorgelegt werden könne;