

Kommissionsgebühren. Die den Antragstellern vom BMVIT verrechneten Verfahrenskosten waren aufgrund nicht verrechenbarer Überstundenzuschläge und der geringen Stundensätze (Kommissionsgebühren) bei Weitem nicht kostendeckend.

(3) Die nichtamtlichen Seilbahnsachverständigen der SCHIG hatten ihren Arbeitsplatz (mit einer Ausnahme) bis zum Frühjahr 2014 im BMVIT und übten ihre Tätigkeit in enger Zusammenarbeit mit den amtlichen Seilbahnsachverständigen des BMVIT aus. Sie waren als Mitarbeiter der SCHIG nicht im Personalplan des BMVIT ausgewiesen.

Das BMVIT verrechnete der SCHIG ab 2013 Miete für die von den nichtamtlichen Sachverständigen der SCHIG im Amtsgebäude des BMVIT³³ benutzten Räumlichkeiten. Im Frühjahr 2014 führte die SCHIG mit dem BMVIT bzw. der für die Vermietung des Amtsgebäudes zuständigen Austrian Real Estate GmbH Verhandlungen über die Anmietung der Räumlichkeiten. Da sich die Verhandlungspartner nicht einigen konnten, entschied die Geschäftsführung der SCHIG, dass die nichtamtlichen Sachverständigen ab Juni 2014 in den Räumlichkeiten der SCHIG³⁴ arbeiten sollten.

(4) Die Geschäftsführung der SCHIG erwartete zum Zeitpunkt der Übernahme der nichtamtlichen Seilbahnsachverständigen im Jahr 2009 einen Gewinn aus deren Tätigkeit. Die Seilbahnsachverständigen arbeiteten in den Jahren 2009 und 2011 nicht kostendeckend. Damit mussten ihre von der SCHIG ausbezahlten Gehälter über den Sach- und Personalaufwand des BMVIT mitfinanziert werden. Die Geschäftsführung der SCHIG berichtete dem Aufsichtsrat im Dezember 2011, dass sich die nichtamtlichen Seilbahnsachverständigen voraussichtlich bis zum Jahr 2017 und darüber hinaus nicht über Erlöse selbst tragen werden. Entgegen dieser Prognose konnten die Seilbahnsachverständigen der SCHIG in den Jahren 2010, 2012 und 2013 leicht positive Ergebnisse erwirtschaften.

Tabelle 12: Ergebnisse der Kostenstelle Seilbahnsachverständige in der SCHIG					
2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt 2009 bis 2013
in 1.000 EUR					
- 76	21	- 143	23	23	- 30

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

³³ Bundesamtsgebäude, 1030 Wien, Radetzkystraße 2

³⁴ 1020 Wien, Lassallestraße 9b

Aufgaben der SCHIG

13.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die nichtamtlichen Sachverständigen der SCHIG den antragstellenden Seilbahnunternehmen für ihre gutachterlichen Leistungen Honorarnoten auf Basis kostendeckender Stundensätze stellen konnten, wogegen das BMVIT für die gleichen Leistungen der amtlichen Sachverständigen Kommissionsgebühren mit weitaus geringeren, nicht kostendeckenden Stundensätzen (Kommissionsgebühren) verrechnen musste. Er empfahl dem BMVIT, darauf hinzuwirken, die Kommissionsgebühren für Leistungen der amtlichen Seilbahnsachverständigen auf ein kostendeckendes Niveau anzuheben.

Der RH kritisierte, dass die SCHIG im Jahr 2009 auf Wunsch des BMVIT vier Seilbahnsachverständige aufnahm, diese dann aber in den Räumlichkeiten des BMVIT ihren Dienst in enger Zusammenarbeit mit den amtlichen Sachverständigen des BMVIT verrichteten. Dies führte nach Ansicht des RH zu Doppelgleisigkeiten und stellte eine Umgehung des Personalplans des BMVIT dar. Aus Sicht des RH wäre es im Sinne der Kostentransparenz zweckmäßiger, bei entsprechendem Bedarf an Seilbahnsachverständigen im BMVIT entsprechende Ressourcen bei amtlichen Seilbahnsachverständigen aufzubauen. Der RH empfahl dem BMVIT, den zukünftigen Bedarf an Seilbahnsachverständigen abzuschätzen und gegebenenfalls entsprechende amtliche Sachverständige – u.a. durch Übernahme der nichtamtlichen Sachverständigen der SCHIG ins BMVIT – im BMVIT aufzubauen.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT seien die Kommissionsgebühren durch die Bundeskommissionsgebühren-Verordnung 2007 definiert. Da es sich hierbei um eine Verordnung der Bundesregierung handle, könne eine Anpassung der Kommissionsgebühren nicht durch das BMVIT alleine erwirkt werden.*

13.4 Der RH entgegnete dem BMVIT, dass ihm bewusst war, dass die Bundeskommissionsgebühren-Verordnung 2007 nicht durch das BMVIT erlassen wurde. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung, das BMVIT möge darauf hinwirken, dass die Kommissionsgebühren für Leistungen der amtlichen Seilbahnsachverständigen auf ein kostendeckendes Niveau angehoben werden.

Registerführung

14.1 (1) In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union war ab dem Jahr 2007 ein sogenanntes Einstellungsregister zu führen³⁵, in das alle im jeweiligen Land zugelassenen und betriebenen Schienenfahr-

³⁵ 2007/756/EG; Entscheidung der Kommission vom 9. November 2007 zur Annahme einer gemeinsamen Spezifikation für das nationale Einstellungsregister nach Artikel 14 Absätze 4 und 5 der Richtlinien 96/48/EG und 2001/16/EG

zeuge – Personenwaggons, Güterwaggons und Triebfahrzeuge – einzutragen waren. Die SCHIG baute im Jahr 2007 das nationale Einstellungsregister auf und führt es seither.

Tabelle 13: Eckdaten der Aufgabe „Einstellungsregister“

Basis der Aufgabenübertragung	SCHIG-Gesetz § 3 Abs. 1 Zi. 8 EisbG 1957 §§ 112 ff. Beschluss der Kommission 2012/757/EG Richtlinie 2008/57/EG
Spezifikation der Aufgabenübertragung	in der Entscheidung der Kommission 2007/756/EG bzw. im Beschluss der Kommission 2011/107/EU
Wahrnehmung der Steuerungsfunktion durch BMVIT	keine Jahresbericht der SCHIG seit 2014
Aufgabenumfang	208 Anträge im Jahr 2013
administrativer Aufwand bei SCHIG	1,3 VZÄ im Jahr 2013
Abgeltung des administrativen Aufwands	Einhebung von Gebühren, die ans Finanzamt abgeführt werden; Rückerstattung der Gebühren durch das BMVIT; darüber hinausgehender Aufwand durch den Sach- und Personalaufwand – abgegolten durch das BMVIT

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Das BMVIT beauftragte die SCHIG per Gesetz mit der Führung des Einstellungsregisters. Details zur Aufgabenerfüllung wie z.B. zur Ausgestaltung dieses Registers legte die Europäische Kommission fest. Die SCHIG agierte aus diesem Grund bei der Aufgabenerfüllung relativ autonom und ohne laufende Abstimmung mit dem BMVIT. Im Jahr 2014 legte die SCHIG dem BMVIT erstmals einen Jahresbericht u.a. zur Führung des Einstellungsregisters (Jahresbericht über die Tätigkeiten der SCHIG gemäß Eisenbahngesetz) vor.

Die für die Führung des Einstellungsregisters erforderlichen Personalressourcen der SCHIG – durchschnittlich rd. 1,8 VZÄ pro Jahr in den Jahren 2009 bis 2013 – wurden bis zum Jahr 2011 über Kostenbeiträge der Eisenbahnunternehmen finanziert.

Laut der im Dezember 2011 in Kraft getretenen Novelle zum EisbG 1957³⁶ hätte die SCHIG ab diesem Zeitpunkt für die Registerführung Gebühren und Verwaltungsabgaben einheben und an die Finanzverwaltung abliefern müssen. Sie hob bis zum März 2013 dennoch weiterhin vertraglich geregelte Kostenbeiträge ein. Nachdem das BMVIT die SCHIG im März 2013 auf die nicht dem Gesetz entsprechende Vorgehensweise aufmerksam machte, wickelte die SCHIG die im Jahr 2012 bearbei-

³⁶ BGBl. I Nr. 124/2011

Aufgaben der SCHIG

teten, mehr als 250 Anträge mittels Stornorechnungen und neu aus-
gestellten Gebührenvorschreibungen rückwirkend ab. Seither verrech-
nete die SCHIG den Eisenbahnverkehrsunternehmen Gebühren, lieferte
diese an das BMF ab und bekam vom BMVIT einen Betrag in der glei-
chen Höhe rückerstattet. Dieser Betrag deckte den Ressourceneinsatz
im Jahr 2012 zu rd. 22 % und im Jahr 2013 zu rd. 52 %.

(2) Weiters stellte die SCHIG ab November 2011 für österreichische
Triebfahrzeugführer EU-weit einheitlich gestaltete Fahrerlaubnisse aus
und führte ein Fahrerlaubnisregister, in das alle in Zusammenhang mit
der Ausstellung der Erlaubnis erforderlichen Daten eingetragen waren.

Tabelle 14: Eckdaten der Aufgabe „Ausstellung von Fahrerlaubnissen und Fahrerlaubnisregister“	
Basis der Aufgabenübertragung	SCHIG-Gesetz § 3 Abs. 1 Zi. 7 und 8 EisbG 1957 §§ 128 ff. und §§ 156 ff. (Novelle BGBl. I Nr. 25/2010)
Spezifikation der Aufgabenübertragung	in Richtlinie 2007/59/EG bzw. in Verordnung (EU) Nr. 36/2010 bzw. in der Entscheidung der Kommission 2010/17/EG
Wahrnehmung der Steuerungsfunktion durch BMVIT	keine Jahresbericht der SCHIG seit 2014
Aufgabenumfang	98 Anträge im Jahr 2013
administrativer Aufwand bei SCHIG	0,3 VZÄ im Jahr 2013
Abgeltung des administrativen Aufwands	Einhebung von Gebühren, die ans Finanzamt abgeführt werden; Rückerstattung eines Pauschalbetrags je Fahrerlaubnis durch das BMVIT; darüber hinausgehender Aufwand durch den Sach- und Personalaufwand – abgegolten durch das BMVIT

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Die Aufgabenübertragung an die SCHIG zur Ausstellung der Fahrerlaubnisse und zur Führung des Fahrerlaubnisregisters erfolgte per Gesetz. Details zur Aufgabenerfüllung legte die Europäische Kommission detailliert fest. Inhaltliche Vorgaben seitens des BMVIT und eine laufende Abstimmung der SCHIG mit dem BMVIT unterblieben deshalb. Im Jahr 2014 legte die SCHIG dem BMVIT erstmals einen Jahresbericht u.a. zur Ausstellung der Fahrerlaubnisse und zur Führung des Fahrerlaubnisregisters (Jahresbericht über die Tätigkeiten der SCHIG gemäß Eisenbahngesetz) vor.

Das EisbG 1957 ermächtigte die SCHIG zur Einhebung von kostendeckenden Kostenbeiträgen für die Ausstellung der Fahrerlaubnisse und die Führung des Registers. Die SCHIG hob dennoch für beide Leistungen Gebühren und Bundesverwaltungsabgaben ein und führte diese

ans BMF ab. Die SCHIG erhielt im Gegenzug vom BMVIT pro ausgestellter Fahrerlaubnis eine Pauschale. Diese Erlöse deckten im Jahr 2012 den Aufwand zu 14 % und im Jahr 2013 zu 59 %.

(3) In den Verantwortungsbereich des BMVIT fielen neben der Ausstellung der Fahrerlaubnisse für Triebfahrzeugführer auch die Vergabe von Pilotenlizenzen, die von der Austro Control³⁷ vorgenommen wurde, und die Ausstellung von Kapitäns- bzw. Schiffsführerpatenten, die durch das BMVIT bzw. durch die Landeshauptleute erfolgte. Das Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018 nannte als ein Ziel die „sparsame und effiziente Neuorganisation der verkehrssicherheitsbehördlichen Agenden (Schiene, Wasser, Luft) unter Bündelung von Ressourcen“.

14.2 (1) Der RH kritisierte, dass die SCHIG von Dezember 2011 bis März 2013 anstelle der im EibG 1957 vorgesehenen Gebühren weiterhin Kostensätze einhob und mehr als 250 Anträge aus diesem Zeitraum rückabwickeln musste. Der RH sah darin sowohl ein Umsetzungsdefizit der SCHIG als auch ein Kontrolldefizit des BMVIT.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMVIT der SCHIG den Aufwand für das Einstellungsregister, die Ausstellung von Fahrerlaubnissen und das Fahrerlaubnisregister über den Ersatz nicht kostendeckender Gebühren und nicht kostendeckender Pauschalen abgolt und den darüber hinausgehenden Aufwand über den Sach- und Personalaufwand abdeckte. Er erachtete diese Vorgehensweise als wenig zweckmäßig und verwies auf seine Empfehlung in TZ 38 zur Abdeckung des gesamten Aufwands über den Personal- und Sachaufwand.

(3) Im Hinblick auf die Umsetzung der im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung (2013 bis 2018) festgelegten Zielsetzung der effizienten Neuorganisation verkehrssicherheitsbehördlicher Agenden bestand nach Ansicht des RH bei der Ausstellung von Fahrerlaubnissen für unterschiedliche Verkehrsträger und bei der Führung von Registern in einer zentralen Stelle die Möglichkeit, Synergien zu erzielen.

Der RH empfahl dem BMVIT, im Sinne der Effizienz der Verwaltung und der Verwaltungsreform eine Zusammenführung der Ausstellung und Verwaltung von Fahrerlaubnissen im Bereich Wasser, Schiene und Luft und der Führung von Registern in einer zentralen Stelle zu evaluieren und diese Aufgaben gegebenenfalls in diese Stelle überzuführen.

³⁷ Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt m.b.H.

Aufgaben der SCHIG

Forschung und
Entwicklung

15.1 (1) Die Aktivitäten der SCHIG im Bereich Forschung und Entwicklung konnten als „Geschäfte und Tätigkeiten zur Entwicklung und Verbesserung des Eisenbahnwesens sowie neuer Eisenbahntechnologien auf dem Schienennetz“ unter die Zi. 3 des § 3 Abs. 1 SCHIG-G subsumiert werden. Die SCHIG wirkte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an zwei Forschungs- und Entwicklungsprojekten, dem Projekt EcoTram und dem Projekt Rail4SEE, mit.

Tabelle 15: Eckdaten der Aufgabe „Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen für den Schienenbereich“	
Basis der Aufgabenübertragung	SCHIG-Gesetz § 3 Abs. 1 Zi. 3
Spezifikation der Aufgabenübertragung	keine
Wahrnehmung der Steuerungsfunktion durch BMVIT	keine
Aufgabenumfang	2 Forschungsprojekte im Jahr 2013
administrativer Aufwand bei SCHIG	1,0 VZÄ im Jahr 2013
Abgeltung des administrativen Aufwands	Projektfördergelder; Eigenanteil und Überschreitung des förderbaren Anteils über den Sach- und Personalaufwand – abgegolten durch das BMVIT

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Die Geschäftsführung der SCHIG berichtete dem Aufsichtsrat wiederholt zum Stand der Forschungsprojekte, darüber hinaus nahm das BMVIT keine Steuerungsfunktion im Bereich Forschung und Entwicklung der SCHIG wahr.

(2) Das Projekt „EcoTram – Energieoptimierung der thermischen Fahrzeugsysteme bei Schienenfahrzeugen“ startete im Jahr 2008 und lief in zwei Projektteilen bis ins Jahr 2014. Es untersuchte den Energiebedarf von Schienenfahrzeugen für Heizung, Klimatisierung und Lüftung und mögliche Einsparungspotenziale. Das Projekt wurde vom Klima- und Energiefonds gefördert und über die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft abgewickelt. Neben der SCHIG waren die Rail Tec Arsenal Fahrzeugversuchsanlage GmbH (RTA), die Technische Universität Wien, die Wiener Linien und zwei private Unternehmen Projektpartner. Für die Durchführung von Versuchen wurde der Klima-Wind-Kanal der RTA genutzt. Aufgabe der SCHIG war das Projekt-Management.

Der Projektanteil der SCHIG belief sich laut Fördervertrag auf insgesamt rd. 93.000 EUR, wovon rd. 47.000 EUR gefördert wurden. Der tatsächliche Aufwand der SCHIG für Personalressourcen lag vom Jahr 2009 bis zum 1. Quartal 2014 bei rd. 168.000 EUR. Darunter fielen neben den förderbaren Projektkosten z.B. Ressourcen für die strategische Wei-

terentwicklung der Forschungsaktivitäten im Bereich Energieoptimierung und nicht förderbare Personalkosten für die Projektvorbereitung und Öffentlichkeitsarbeit des Projekts Ecotram.

(3) Das Projekt Rail4SEE „Rail Hub Cities for South East Europe“ förderter der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Es zielte darauf ab, Maßnahmen für eine verstärkte Nutzung des Verkehrsträgers Schiene und des öffentlichen Verkehrs in Südosteuropa zu entwickeln. Das Projekt startete im Mai 2012 und sollte bis Oktober 2014 abgeschlossen werden. Die SCHIG sollte vor allem ihr Know-how in Bezug auf den Abschluss und die Abwicklung von Verkehrsdienstverträgen einbringen.

Bei einem Gesamtprojektbudget von 4,8 Mio. EUR entfielen 330.500 EUR auf Leistungen der SCHIG. Davon förderte der EFRE 85 % bzw. rd. 281.000 EUR. Bis zum ersten Quartal 2014 wendete die SCHIG Personalressourcen im Ausmaß von rd. 205.000 EUR für das Projekt auf. Die Geschäftsführung berichtete an den Aufsichtsrat, dass bis September 2013 rd. 40 % dieser Personalressourcen in die Zusammenarbeit mit der First Level Control, die durch die Interne Revision des BMVIT wahrgenommen wurde, geflossen waren.

15.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass Zi. 3 des § 3 Abs. 1 SCHIG-G sehr weit gefasst war. Seiner Ansicht nach lag die Bearbeitung von Forschungsprojekten nicht im Kernkompetenzbereich der SCHIG als Erbringerin von Dienstleistungen für das BMVIT. Der RH empfahl dem BMVIT, den von § 3 Abs. 1 Zi. 3 SCHIG-G umfassten Aufgabenbereich der SCHIG zu konkretisieren.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die für die strategische Weiterentwicklung der Forschungsaktivitäten im Bereich Energieoptimierung und das Projekt Ecotram in den Jahren 2009 bis zum 1. Quartal 2014 angefallenen Personalressourcen der SCHIG nur zu rd. 55 % im Rahmen des Projekts Ecotram förderbar waren und nur zu rd. 28 % gefördert wurden. Der RH empfahl der SCHIG, in Zukunft dem BMVIT als Eigentümer laufend über den Personalaufwand für Forschungsprojekte zu berichten, weil dieses den nicht durch Förderungen gedeckten Mehraufwand über den Personal- und Sachaufwand zu decken hat.

(3) Der RH wies kritisch auf den hohen Anteil der Personalressourcen für das Projekt Rail4SEE hin, der nicht in den Kernbereich des SCHIG-Know-how, sondern in die First Level Control geflossen war. Er empfahl der SCHIG und dem BMVIT, vor einer weiteren Teilnahme an einem EU-Projekt die organisatorischen Rahmenbedingungen u.a. für die First Level Control zu diskutieren und in Zukunft nur dann

Aufgaben der SCHIG

an EU-Projekten teilzunehmen, wenn die Rahmenbedingungen eine Entlastung der Projektadministration erwarten lassen. Der RH verwies dabei auf seine bisherigen Empfehlungen.³⁸

15.3 (1) Laut Stellungnahme des BMVIT sei eine den Aufgabenbereich der SCHIG im Hinblick auf deren Bearbeitung von Forschungsprojekten konkretisierende Anpassung des § 3 SCHIG-Gesetz aus Sicht des BMVIT nicht zielführend. Die Empfehlung, vor einer weiteren Teilnahme an EU-Projekten die organisatorischen Rahmenbedingungen u.a. für die First Level Control zu diskutieren und in Zukunft nur dann an Projekten teilzunehmen, wenn die Rahmenbedingungen eine Entlastung der Projektadministration erwarten lassen, nahm das BMVIT zur Kenntnis.

(2) Die SCHIG stimmte in ihrer Stellungnahme den Empfehlungen des RH zu, in Zukunft dem BMVIT als Eigentümer laufend über den Personalaufwand für Forschungsprojekte zu berichten und nur dann an EU-Projekten teilzunehmen, wenn die Rahmenbedingungen eine Entlastung der Projektadministration insbesondere hinsichtlich der First Level Control erwarten lassen.

15.4 Der RH entgegnete dem BMVIT, dass seiner Ansicht nach eine Grundsatzentscheidung, inwiefern die SCHIG in Zukunft an Forschungsprojekten mitwirkt, erforderlich war. Diese Entscheidung muss aber nicht im Rahmen einer Konkretisierung des SCHIG-Gesetzes niedergeschrieben werden, sondern kann auch auf andere Weise, z.B. in der Eigentümerstrategie, festgehalten werden.

Trassenzuweisung

16.1 Im Zuge der Öffnung des Schienenverkehrs für den Wettbewerb waren Eisenbahninfrastrukturunternehmen verpflichtet, ihre Schieneninfrastruktur allen Eisenbahnverkehrsunternehmen diskriminierungsfrei zur Verfügung zu stellen. Die Vergabe von Fahrrechten erfolgte im Zuge der Trassenzuweisung. Die SCHIG nahm die Funktion einer Zuweisungsstelle für vier integrierte Eisenbahnunternehmen³⁹ – das sind Unternehmen, die sowohl Eisenbahninfrastruktur- als auch Eisenbahnverkehrsunternehmen sind – wahr.

³⁸ Bericht des RH „EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften“ (Reihe Bund 2013/11)

³⁹ Graz-Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH, Salzburger Lokalbahnen (Salzburg AG für Energie, Verkehr und Telekommunikation), Steiermärkische Landesbahnen, Wiener Lokalbahnen AG

Tabelle 16: Eckdaten der Aufgabe „Zuweisungsstelle“

Basis der Aufgabenübertragung	SCHIG-Gesetz § 3 Abs. 1 Zi. 5 EisbG 1957 §§ 54 ff.
Spezifikation der Aufgabenübertragung	in Richtlinie 2001/14/EG bzw. in Richtlinie 2012/34/EG
Wahrnehmung der Steuerungsfunktion durch BMVIT	keine Jahresbericht seit 2014
Aufgabenumfang	Trassenzuweisung für 4 Eisenbahnunternehmen im Jahr 2013
administrativer Aufwand bei SCHIG	1,0 VZÄ im Jahr 2013
Abgeltung des administrativen Aufwands	Kostenersatz durch Eisenbahnunternehmen

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Der Aufgabenbereich umfasste die Ausarbeitung der Schienennetz-Nutzungsbedingungen, die Festsetzung der Höhe der Benützungsentgelte, die Erstellung des Netzfahrplans (eigentliche Trassenzuweisung) für die Fahrplanperiode auf Basis des Entwurfs des Eisenbahnunternehmens, die Durchführung von Koordinierungsverfahren im Fall von Unvereinbarkeiten zwischen verschiedenen Anträgen und die Vergabe von Ad-hoc-Trassen (Trassen außerhalb des Netzfahrplans).

Die Eisenbahnunternehmen bezahlten die SCHIG nach Aufwand auf Basis eines vertraglich festgelegten Stundensatzes. Die in den Jahren 2009 bis 2013 eingehobenen Beiträge deckten die Kosten für die Trassenzuweisung.

Bis auf ein Eisenbahnunternehmen, das bis zum Jahr 2012 Ad-hoc-Trassen beantragte und dies dann einstellte, gingen von den anderen Eisenbahnunternehmen im überprüften Zeitraum keine Ad-hoc-Trassen-Anträge bei der SCHIG ein. Die Schienen-Control GmbH fragte bereits im Jahr 2008 bei der SCHIG an, inwieweit und in welcher Arbeitszeit sie Ad-hoc-Trassen vergab. Die SCHIG teilte daraufhin mit, dass sie nur für eines der Eisenbahnunternehmen Ad-hoc-Trassen zuwies.

- 16.2** Nach Ansicht des RH war nicht auszuschließen, dass auf dem Schienennetz der Eisenbahnunternehmen, die die SCHIG mit der Trassenzuweisung beauftragt hatten, auch außerhalb des Netzfahrplans Züge verkehrten. Damit bestand die Möglichkeit, dass durch die Nicht-Beantragung der Ad-hoc-Trassen einerseits das Schienennetz dieser Eisenbahnunternehmen – entgegen den Bestimmungen des EisbG 1957 – genutzt wurde und dadurch andererseits der SCHIG Einnahmen für die Ad-hoc-Trassen-Zuweisung entgingen. Der RH empfahl dem BMVIT,

Aufgaben der SCHIG

hinsichtlich der Vergabe von Ad-hoc-Trassen darauf hinzuwirken, dass diese bei den Zuweisungsstellen entsprechend dem EisbG 1957 gemeldet werden.

PPP-Projekte

Überblick

17.1 Die SCHIG war im überprüften Zeitraum zu 100 % Eigentümerin von drei Projektgesellschaften für Public-Private-Partnership-Projekte (PPP-Projekte); dies waren die Güterterminal Werndorf Projekt GmbH, die Rail Test & Research GmbH und die RoLa-Terminal Regensburg Projektgesellschaft mbH.

Tabelle 17: Eckdaten der Aufgabe „PPP-Projekte“	
Basis der Aufgabenübertragung	SCHIG-Gesetz § 3 Abs. 1 Zi. 1
Spezifikation der Aufgabenübertragung	keine
Wahrnehmung der Steuerungsfunktion durch BMVIT	Auftrag des BMVIT zur Veräußerung der Projektgesellschaften Einbindung des BMVIT in Verkaufsverhandlung
Aufgabenumfang	2 Projektgesellschaften im Jahr 2013 (Verkauf der GWP im Dezember 2012)
administrativer Aufwand bei SCHIG	0,5 VZÄ im Jahr 2013
Abgeltung des administrativen Aufwands	Management Fees der Projektgesellschaften an die SCHIG

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

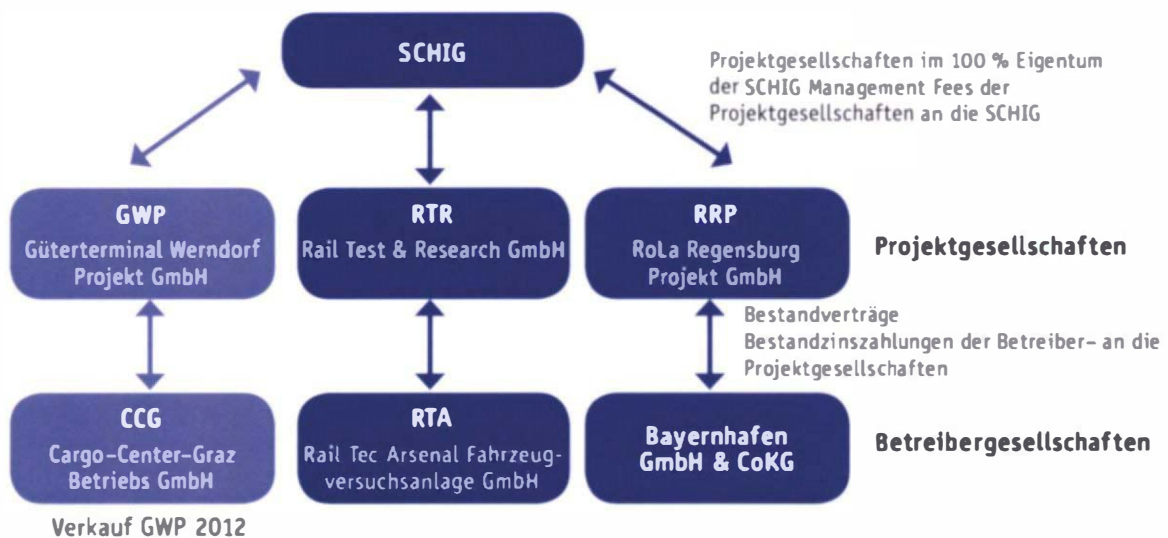
Geschäftsführer der Projektgesellschaften war der Geschäftsführer der SCHIG. Die Projektgesellschaften verfügten darüber hinaus über kein Personal. Vielmehr erledigte ein Mitarbeiter der SCHIG jene Tätigkeiten, die die Projektgesellschaften betrafen. Er wendete dafür in den Jahren 2009 bis 2013 Personalressourcen von durchschnittlich 0,7 VZÄ pro Jahr auf. Dafür zahlten die Projektgesellschaften Management Fees an die SCHIG, die den Personalaufwand im Durchschnitt zu 164 % deckten.

Die Projektgesellschaften schlossen mit Betreibergesellschaften Verträge zum Betrieb der Anlagen (Güterterminals, Klima-Wind-Kanal) ab und erhielten von den Betreibergesellschaften Bestandzinszahlungen für die Nutzung der Anlagen, welche die von den Projektgesellschaften getätigten Investitionen refinanzierten.

Die Initiative für die PPP-Projekte und die Gründung der Projektgesellschaften waren von der Vorgängergesellschaft der SCHIG, der Schieneninfrastruktur-Finanzierungsgesellschaft mbH, ausgegangen.

Im Zuge der Gründung der SCHIG durch Abspaltung von der Schieneninfrastruktur-Finanzierungsgesellschaft mbH gingen die PPP-Projektgesellschaften ins Eigentum der SCHIG über. Es war aber Zielsetzung des BMVIT, die Projektgesellschaften zu veräußern, weil sie nicht mehr zum Kerngeschäft der SCHIG zu zählen waren. Bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung veräußerte die SCHIG eine Projektgesellschaft (Güterterminal Werndorf Projekt GmbH, siehe TZ 18).

Abbildung 2: Projektgesellschaften und Betreibergesellschaften der PPP-Projekte der SCHIG



Quellen: SCHIG; Darstellung RH

17.2 Der RH wies darauf hin, dass die Aktivitäten der SCHIG hinsichtlich ihrer Projektgesellschaften für PPP-Projekte historisch bedingt waren, weil die SCHIG diese Aufgabe von ihrer Vorgängergesellschaft übernommen hatte. Der RH wertete die Einschätzung des BMVIT, dass die PPP-Projekte nicht zum Kerngeschäft der SCHIG zählten und die Projektgesellschaften daher zu veräußern seien, positiv; nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der mit den PPP-Projekten verbundenen Risiken, z.B. dem Ausstieg einer Betreibergesellschaft aus dem Bestandvertrag vor Abschluss der Refinanzierung der Investitionen.

Güterterminal Graz-Werndorf

18.1 Die Güterterminal Werndorf Projekt GmbH (GWP) wurde im Jahr 1999 zu dem Zweck gegründet, die Errichtung eines Eisenbahn-Güterterminals südlich von Graz zu finanzieren und an eine Betreibergesellschaft zu vermieten. Der Terminal wurde im Jahr 2003 in Betrieb

Aufgaben der SCHIG

genommen und im Jahr 2007 erweitert. Die Basisinvestition betrug 65 Mio. EUR, diverse Erweiterungen kosteten weitere 5,3 Mio. EUR. Die SCHIG brachte diese Mittel über einen Zuschuss des Bundes (30,5 Mio. EUR), über Darlehen bei der Europäischen Investitionsbank (40 Mio. EUR) und über ein weiteres Darlehen bei einer österreichischen Bank (7,04 Mio. EUR) auf.

Der Bestandvertrag mit der Betreibergesellschaft, der Cargo-Center-Graz Betriebsgesellschaft mbH (CCG), wurde im Februar 2006 auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, wobei die CCG bis zum Jahr 2034, dem Zeitpunkt, zu dem die Fremdfinanzierung des Projekts rückgezahlt ist, unabhängig vom wirtschaftlichen Verlauf auf eine Kündigung des Vertrags verzichtete. Der Bestandzins setzte sich aus einem Basisbestandzins, in den u.a. die gesamten Investitionskosten für den Terminal und die Zinsen für den fremdfinanzierten Anteil eingingen, und aus einem Zusatzbestandzins, der aus den konsolidierten Jahresumsätzen der CCG berechnet wurde, zusammen.

Im Jahr 2010 beauftragte der Aufsichtsrat die SCHIG mit der Aufnahme von Verkaufsverhandlungen. Verhandlungsbasis war ein extern beauftragtes Wertgutachten, das den Wert der GWP im Jahr 2011 unter Angabe eines Wertebereichs (zwischen 5,2 Mio. EUR und 6,4 Mio. EUR) schätzte. Die GWP wurde im Jahr 2012 um 5,5 Mio. EUR und damit innerhalb des Schätzbereichs des Wertgutachtens an die ÖBB-Infrastruktur AG verkauft. Die durch den Verkauf entstandene Liquidität wurde in Hinblick auf die anderen Beteiligungen und die damit verbundenen Risiken in der SCHIG behalten.

- 18.2** Der RH wies darauf hin, dass durch die Vertragsgestaltung hinsichtlich des Bestandzinses sowohl das Nachfragerisiko als auch das Finanzierungsrisiko bei der CCG und nicht bei der GWP bzw. der SCHIG gelegen waren.

Der RH erachtete den Verkaufsprozess – die Einholung eines Wertgutachtens als Basis für Verkaufsverhandlungen – positiv. Er wies darauf hin, dass der erzielte Verkaufspreis der GWP im unteren Bereich der Bewertung des Gutachtens lag.

Klima-Wind-Kanal

- 19.1** Die Rail Test & Research GmbH (RTR) wurde im Jahr 1999 mit dem Ziel gegründet, einen Klima-Wind-Kanal zu errichten und an eine Betreibergesellschaft, die Rail Tec Arsenal Fahrzeugversuchsanlage GmbH (RTA), zu vermieten. Gesellschafter der RTA waren das Aus-

trian Institute of Technology⁴⁰ und fünf Unternehmen aus dem Bereich der Entwicklung und des Baus von Schienenfahrzeugen. Der Klima-Wind-Kanal ging im Jahr 2003 in Betrieb. Im Jahr 2008 wurde die Hilfs- und Prüfspannung erweitert bzw. saniert. Die Anlage ermöglichte es, Schienenfahrzeuge gezielt Witterungseinflüssen wie Wind, Niederschlag, extreme Temperatur (–45°C bis +60°C) und Sonneneinstrahlung auszusetzen.

Die Errichtung des Klima-Wind-Kanals kostete rd. 66,5 Mio. EUR, die Sanierung der Hilfs- und Prüfspannung weitere 3 Mio. EUR. Der Betrag wurde durch Eigenkapital des Bundes (10,9 Mio. EUR), eine Vorfinanzierung der Stadt Wien (13,1 Mio. EUR), zwei Darlehen bei einer österreichischen Bank (30,9 Mio. EUR), zwei ERP-Darlehen⁴¹ (11,6 Mio. EUR) und ein weiteres Darlehen für die Hilfs- und Prüfspannung (3,75 Mio. EUR) aufgebracht.

Der Bestandvertrag zwischen RTR und RTA wurde im Jahr 1999 auf unbestimmte Zeit abgeschlossen. Der darin festgelegte Bestandzins bestand aus einem fixen und einem variablen Anteil. Der fixe Anteil errechnete sich aus den Gesamtinvestitionskosten des Projekts zu Beginn des Bestandverhältnisses ohne Finanzierungskosten, der variable Anteil hing vom Betriebsergebnis der RTA ab. Die RTA verzichtete im Bestandvertrag für die Dauer von 30 Jahren und damit bis zum Zeitpunkt der Refinanzierung des Projekts auf eine Kündigung. Diese Frist wurde nachträglich vertraglich um jene Dauer verlängert, die für die Refinanzierung der Sanierungskosten für die Hilfs- und Prüfspannung erforderlich ist.

Die SCHIG führte ab Ende des Jahres 2012 mit der Geschäftsführung und den Eigentümern der RTA Gespräche zum Verkauf der RTR, zu denen ab dem Jahr 2014 auch Vertreter des BMVIT beigezogen wurden. Basis für die Verhandlungen war ein Bewertungsgutachten aus dem Jahr 2013. Da über die Verkaufsbedingungen keine Einigung zwischen der RTR und der RTA bzw. deren Eigentümern erzielt werden konnte, stand die RTR zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weiterhin im Eigentum der SCHIG.

- 19.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass beim Klima-Wind-Kanal das Nachfragerisiko bei der RTA lag, das Finanzierungsrisiko wegen des aus den Gesamtinvestitionskosten zu Beginn des Bestandverhältnisses errechneten Bestandzinses aber grundsätzlich bei der RTR und somit bei der SCHIG. Der RH nahm zur Kenntnis, dass die Finanzierung der

⁴⁰ zu rd. 50 % in Besitz des BMVIT

⁴¹ ERP – European Recovery Program – Europäisches Wiederaufbauprogramm

Aufgaben der SCHIG

Sanierung der Hilfs- und Prüfspannung durch eine entsprechende Ergänzung zum Bestandvertrag auf die RTA überwältzt werden konnte.

Der RH nahm die Bemühungen der SCHIG zum Verkauf der RTR zur Kenntnis. Er empfahl der SCHIG, den Geschäftsverlauf der RTA weiterhin zu verfolgen und bei einer entsprechenden wirtschaftlichen Entwicklung des Unternehmens und einer positiven Entwicklung des Marktumfeldes neuerlich Verkaufsverhandlungen zu führen.

19.3 *Die SCHIG sagte in ihrer Stellungnahme die Umsetzung der Empfehlung des RH zu.*

Güterterminal Rollende Landstraße (RoLa) Regensburg

20.1 Die RoLa Regensburg Projektgesellschaft mbH (RRP) wurde im Jahr 2005 mit dem Ziel gegründet, einen Güterterminal für die Rollende Landstraße am Regensburger Hafen zu finanzieren, zu errichten und an eine Betreibergesellschaft, die Bayernhafen GmbH & Co KG zu vermieten. Der Terminal wurde im Jahr 2005 eröffnet und im Jahr 2007 um eine zweite Rampe erweitert. Das Gesamtinvestitionsvolumen betrug 3 Mio. EUR. Die Mittelaufbringung erfolgte durch zwei Darlehen (1,21 Mio. EUR und 710.000 EUR) und durch eine Zwischenfinanzierung über das Verrechnungskonto der SCHIG. Die Tilgung war gemäß Businessplan der RRP bis zum Jahr 2036 geplant.

Der Bestandvertrag wurde im Juli 2005 befristet bis zum 31. Dezember 2020 abgeschlossen. Eine außerordentliche Kündigung war vor Vertragsablauf durch beide Vertragspartner möglich, wenn die Mindestzielvorgabe für einen wirtschaftlichen Betrieb von sechs Zugpaaren an fünf Tagen pro Woche ab dem dritten Betriebsjahr unterschritten wurde. Der Bestandzins wurde für die gesamte Laufzeit des Vertrags in gleichbleibender Höhe ohne Indexierung festgelegt. Demgegenüber war die Miete, die die RRP an die Hafenverwaltung Regensburg für die Grundstücke, auf denen der Terminal errichtet worden war, zahlte, indexiert.

Die Rail Cargo Austria AG, die die RoLa-Verbindung Trento-Regensburg bediente, stellte diese mit Fahrplanwechsel am 9. Dezember 2012 ein. Da bei Wegfall der Verbindung die wirtschaftlichen Mindestzielvorgaben nicht mehr gegeben waren, bestand für die Hafenverwaltung Regensburg die Möglichkeit, den Bestandvertrag außerordentlich zu kündigen. Die Geschäftsführung der SCHIG informierte den Aufsichtsrat über die möglichen finanziellen Auswirkungen einer Kündigung für die RRP bzw. für die SCHIG. Zwischenzeitlich übernahm ein

deutsches Unternehmen die RoLa-Verbindung und die Hafenverwaltung Regensburg kündigte den Bestandvertrag nicht.

Hinsichtlich eines Verkaufs der RRP gab es eine informelle, nicht dokumentierte Anfrage der SCHIG bei der Hafenverwaltung Regensburg, die wegen fehlendem Interesse der Hafenverwaltung Regensburg nicht weiter verfolgt wurde. Ein Bewertungsgutachten lag nicht vor.

- 20.2** Der RH kritisierte, dass die Laufzeit des Bestandvertrags (15 Jahre) zwischen der RRP und der Hafenverwaltung Regensburg zum Güterterminal RoLa Regensburg kürzer war als die Laufzeit der Kredite für die Finanzierung der Anlage (30 Jahre). Er merkte weiters kritisch an, dass der Bestandzins, den die Hafenverwaltung Regensburg an die RRP zu zahlen hatte, als Fixum ohne Indexierung vereinbart worden war, während die RRP der Hafenverwaltung Regensburg eine über den Verbraucherpreisindex wertangepasste Miete für die Grundstücke zu zahlen hatte. Bei einer angenommenen Inflationsrate von 2 % pro Jahr war der Bestandzins im 15. Jahr wertmäßig um rd. 26 % geringer als im 1. Jahr. Der RH wies darauf hin, dass durch die Festlegung einer Mindestzielvorgabe für den wirtschaftlichen Betrieb des Güterterminals das Nachfragerisiko bei der RRP und damit bei der SCHIG lag.

Der RH empfahl der SCHIG, entsprechende Nachverhandlungen mit der Hafenverwaltung Regensburg zu führen, um eine dem Mietvertrag entsprechende Indexierung für den Bestandzins zu vereinbaren, die Laufzeit des Bestandvertrags an die Refinanzierungszeit der Darlehen anzupassen und das Nachfragerisiko für den Güterterminal RoLa Regensburg auf die Hafenverwaltung Regensburg zu übertragen.

Zudem empfahl der RH der SCHIG, weiterhin Möglichkeiten zum Verkauf des RoLa-Güterterminals Regensburg zu suchen, entsprechende Verhandlungsgrundlagen zu schaffen, Verhandlungen zu führen und diese zu dokumentieren.

- 20.3** *Die SCHIG stimmte in ihrer Stellungnahme den Empfehlungen des RH, Nachverhandlungen zum Bestandvertrag zu führen, weiterhin Möglichkeiten zum Verkauf des RoLa-Güterterminals Regensburg zu suchen, Verhandlungen zu führen und diese zu dokumentieren, zu.*

Finanzierung der PPP-Projekte

- 21.1** (1) Zur Finanzierung der PPP-Projekte nahmen in der Regel die Projektgesellschaften Kredite auf und die SCHIG übernahm die Haftung für die Kredite. In Ausnahmefällen war die SCHIG die Kreditnehmerin.

Aufgaben der SCHIG

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die von den Projektgesellschaften bzw. der SCHIG aufgenommenen Kredite:

Tabelle 18: Kredite zur Finanzierung der PPP-Projekte der SCHIG – Übersicht						
ursprünglicher Betrag	aushaftende Summe per 31.12.2013	Mittelherkunft	läuft seit	Kreditnehmer	Haftungsübernahme	
in Mio. EUR						
GWP						
20,0	– ¹	EIB ²	2003	SCHIG	Bund	
20,0	– ¹	EIB	2003	SCHIG	Bund	
7,04	– ¹	Bankdarlehen	2007	GWP	SCHIG	
RTR						
11,0	6,19	ERP-Kredit ³	2001	RTR	SCHIG	
0,6	0,15	ERP-Kredit	2003	RTR	SCHIG	
10,9	1,68	Bankdarlehen	2001	RTR	SCHIG	
20,0	20,00	Bankdarlehen	2004	RTR	SCHIG	
3,75	3,00	Bankdarlehen	2009	SCHIG	BMF	
RRP						
0,71	0,60	Bankdarlehen	2011	RRP	SCHIG	
1,21	0,90	Bankdarlehen	2006	RRP	SCHIG	

¹ Verkauf der GWP im Jahr 2012
² EIB = Europäische Investitionsbank
³ ERP = European Recovery Program – Europäisches Wiederaufbauprogramm
Quellen: SCHIG; Darstellung RH

(2) Laut Geschäftsordnung der Geschäftsführung der SCHIG war die Aufnahme von Krediten vom Aufsichtsrat zu genehmigen, nicht aber die Übernahme von Haftungen für Kreditaufnahmen durch die Projektgesellschaften. Die SCHIG hatte dementsprechend für sechs Kredite der Projektgesellschaften in den Jahren 2001 bis 2007 in der Gesamthöhe von rd. 51 Mio. EUR die Haftung ohne Zustimmung des Aufsichtsrats übernommen. Lediglich im Jahr 2011 holte die Geschäftsführung die Zustimmung des Aufsichtsrats – ohne eine diesbezügliche Änderung in der Geschäftsordnung – für eine Haftungsübernahme für den Kredit der RRP über 710.000 EUR ein.

(3) Ging die SCHIG für die PPP-Projekte eine Zahlungsverpflichtung – etwa durch die Aufnahme eines Kredits – ein, war gemäß SCHIG-Gesetz vorher das Einvernehmen mit dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie und mit dem Bundesminister für Finanzen herzustellen. Übernahm die SCHIG jedoch Haftungen für die von

den Projektgesellschaften aufgenommenen Kredite, war eine vorherige Einvernehmensherstellung laut Gesetz nicht erforderlich.

Für die Kredite der SCHIG für die RTR über 40 Mio. EUR bei der Europäischen Investitionsbank gab es eine Patronatserklärung des Bundes. Für die Aufnahme des Kredits für die RTR über 3,75 Mio. EUR stellte die SCHIG das Einvernehmen des BMF her und die Haftung des Bundes (BMF) war in der Haftungsübersicht des Bundesrechnungsabschlusses 2013 mit Kapital und Zinsen ausgewiesen. Betreffend die Übernahme der Haftungen für die Kredite der Projektgesellschaften durch die SCHIG, von denen am 31. Dezember 2013 noch rd. 30 Mio. EUR aushafteten, war eine Information des BMF nicht dokumentiert. Die Haftungen der SCHIG für die Projektgesellschaften waren im Bundesrechnungsabschluss 2013 bei den Beteiligungen des Bundes nicht unter den Eventualverbindlichkeiten ausgewiesen.

(4) Für einen Kredit der RTR über 20 Mio. EUR mit variablem Zinssatz schloss die SCHIG zur Absicherung des Zinsänderungsrisikos im Jahr 2005 einen Fix-Zins-Swap mit der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur mit einer der Kreditlaufzeit entsprechenden Laufzeit bis 2029 ab. Der Fix-Zins-Swap wandelte den variablen Zinssatz des Kredits (6-Monats-Euribor + 0,3 %) in einen Fixzinssatz (4,4725 %) um. Ab dem Jahr 2010 bildete die SCHIG in ihren Jahresabschlüssen Drohverlustrückstellungen zur Absicherung drohender Verluste aufgrund des im Vergleich zum vertraglich festgelegten Fixzins niedrigen Zinsniveaus des Marktes.⁴² Da die Laufzeit des Fix-Zins-Swaps identisch mit der Laufzeit des Kredits war und kein vorzeitiger Verkauf des Swaps geplant war, war von einer Realisierung des zwischenzeitlichen Kursverlustes des Swaps nicht auszugehen.

(5) Im Mai 2014 beantragte die Geschäftsführung der SCHIG im Aufsichtsrat die Aufnahme eines Kredits über 2,5 Mio. EUR, um einen Liquiditätsbedarf der RTR zu decken. Das beste indikative Angebot bot einen Kredit mit einem Fixzinssatz von jährlich 2,198 %. Im Juli 2014 hatte die SCHIG liquide Mittel in der Höhe von 4,5 Mio. EUR zu einem Zinssatz von 0,48 % veranlagt.

- 21.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass laut Geschäftsordnung der Geschäftsführung der SCHIG zwar die Aufnahme von Krediten, nicht jedoch die Übernahme von Haftungen für Kredite der Projektgesell-

⁴² Höhe der Drohverlustrückstellung:
2010: 1,28 Mio. EUR
2011: 4,19 Mio. EUR
2012: 6,08 Mio. EUR
2013: 4,12 Mio. EUR

Aufgaben der SCHIG

schaften genehmigungspflichtig durch den Aufsichtsrat war, und dass die SCHIG für Kredite der Tochtergesellschaften in der Höhe von rd. 51 Mio. EUR ohne Zustimmung des Aufsichtsrats Haftungen übernommen hatte. Da die SCHIG bei einer Zahlungsunfähigkeit einer Projektgesellschaft eine vergleichbare Zahlungsverpflichtung träge wie im Fall einer Kreditaufnahme durch sie selbst, erachtete der RH eine Information und Zustimmung des Aufsichtsrats auch für die Übernahme von Haftungen als erforderlich. Der RH empfahl dem BMVIT und der SCHIG, die Geschäftsordnung der Geschäftsführung dementsprechend zu ergänzen.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die SCHIG gemäß SCHIG-Gesetz bei Übernahme einer Haftung für den Kredit einer Projektgesellschaft nicht vorher das Einverständnis des BMVIT und des BMF einholen musste. Der RH kritisierte, dass das BMVIT die Haftungen der SCHIG für ihre Tochtergesellschaften nicht als Eventualverbindlichkeiten bei den Beteiligungen des Bundes gemeldet hatte.

Der RH empfahl dem BMVIT, auf eine Änderung des SCHIG-Gesetzes dahingehend hinzuwirken, dass die SCHIG auch bei der Übernahme von Haftungen für Kredite der Tochtergesellschaften das Einvernehmen mit dem BMVIT und dem BMF herstellen muss. Er empfahl dem BMVIT weiters, im Rahmen des Bundesrechnungsabschlusses die Eventualverbindlichkeiten der Tochtergesellschaften vollständig anzuführen.

(3) Der RH wies darauf hin, dass der Fix-Zins-Swap in seinen Grundzügen – der Bindung an ein Grundgeschäft und der Bonität des Swap-Partners – den Empfehlungen der RH⁴³ entsprach. Er war der Ansicht, dass der Abschluss des Fix-Zins-Swaps für einen über einen Zeitraum von 25 Jahren laufenden Kredit und die damit einhergehende Umwandlung eines variablen in einen fixen Zinssatz im Interesse einer langfristigen, prognostizierbaren Finanzplanung lag. Nach Ansicht des RH stand der Fix-Zins-Swap aber aufgrund des aktuellen Zinsniveaus einem Verkauf der RTR entgegen.

(4) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die SCHIG die Aufnahme eines Kredits zur Deckung des Zwischenfinanzierungsbedarfs einer Projektgesellschaft beantragte und gleichzeitig über Liquidität im Unternehmen verfügte, die die angestrebte Kreditsumme überstieg. Die Differenz aus dem für den Kreditbetrag zu leistenden Zinsaufwand und der aus der Veranlagung des gleichen Betrags (2,5 Mio. EUR) erwachsenden Zinserträge betrug zur Zeit der Gebarungsüberprüfung rd. 43.000 EUR jährlich. Der RH empfahl der SCHIG, einen Teil ihrer liquiden Mittel

⁴³ siehe Allgemeiner Teil des Jahrestätigkeitsberichts 2009 des RH „Gebietskörperschaften regeln ihr Finanzmanagement neu“ (Reihe Bund 2009/14)

für ein internes Darlehen an die RTR zur Deckung des Liquiditätsbedarfs der RTR zu nutzen.

21.3 *{1} Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich eine Verpflichtung zur Einvernehmensherstellung bereits aus den haushaltsrechtlichen Rechtsvorschriften ergebe. Die Regelung zur verpflichtenden Einvernehmensherstellung bei der Übernahme von Haftungen der SCHIG für Kredite ihrer Tochtergesellschaften im SCHIG-Gesetz erscheine daher zur Zielerreichung nicht erforderlich. Die Empfehlung zur Änderung der Geschäftsordnung sei bereits bei der Aufsichtsrats-sitzung im Mai 2015 umgesetzt worden. Die derzeitige Geschäftsführung habe in solchen Angelegenheiten aber bereits davor stets den Aufsichtsrat befasst.*

(2) Die SCHIG sagte in ihrer Stellungnahme die Anpassung der Geschäftsordnung hinsichtlich der Genehmigungspflicht für Haftungsübernahmen der SCHIG für Kredite der Tochtergesellschaften durch den Aufsichtsrat zu. Die Empfehlung, einen Teil der liquiden Mittel der SCHIG für ein internes Darlehen an die RTR zur Deckung des Liquiditätsbedarfs der RTR zu nutzen, sei bereits umgesetzt worden.

21.4 Der RH entgegnete dem BMVIT, dass das SCHIG-Gesetz die SCHIG auch explizit verpflichtet, beim Eingehen von Zahlungsverpflichtungen für PPP-Projekte das Einvernehmen mit dem BMVIT und dem BMF herzustellen. Daher erachtete der RH eine analoge Bestimmung bei der Übernahme von Haftungen durch die SCHIG für die von den Projektgesellschaften aufgenommenen Kredite – ungeachtet des Bestehens gleichlautender haushaltsrechtlicher Bestimmungen – für zweckmäßig und blieb bei seiner Empfehlung.

Geschäftsführung
für die Sachverständigenkommission
nach § 48 EibG 1957

22.1 Die SCHIG war mit der Geschäftsführung der Sachverständigenkommission nach § 48 EibG 1957 betraut. Diese Kommission legte bei der baulichen Umgestaltung von Eisenbahnkreuzungen auf Antrag des betroffenen Eisenbahnunternehmens oder des für die Straße Verantwortlichen die Kosten und deren Aufteilung zwischen den beiden Beteiligten fest.

Im Rahmen der Geschäftsführung der Sachverständigenkommission stellte die SCHIG die Räumlichkeiten zur Verfügung, führte das Protokoll bei den Sitzungen und organisierte den Schriftverkehr.

Aufgaben der SCHIG

Tabelle 19: Eckdaten der Aufgabe „Geschäftsführung der Sachverständigenkommission gemäß § 48 EisdG“	
Basis der Aufgabenübertragung	SCHIG-Gesetz § 3 Abs. 1 Zi. 6 § 48 Abs. 4 EisdG 1957
Spezifikation der Aufgabenübertragung	keine
Wahrnehmung der Steuerungsfunktion durch BMVIT	keine
Aufgabenumfang	4 Kommissionssitzungen im überprüften Zeitraum
administrativer Aufwand bei SCHIG	0,01 VZÄ im Jahr 2013
Abgeltung des administrativen Aufwands	über den Sach- und Personalaufwand – abgegolten durch das BMVIT

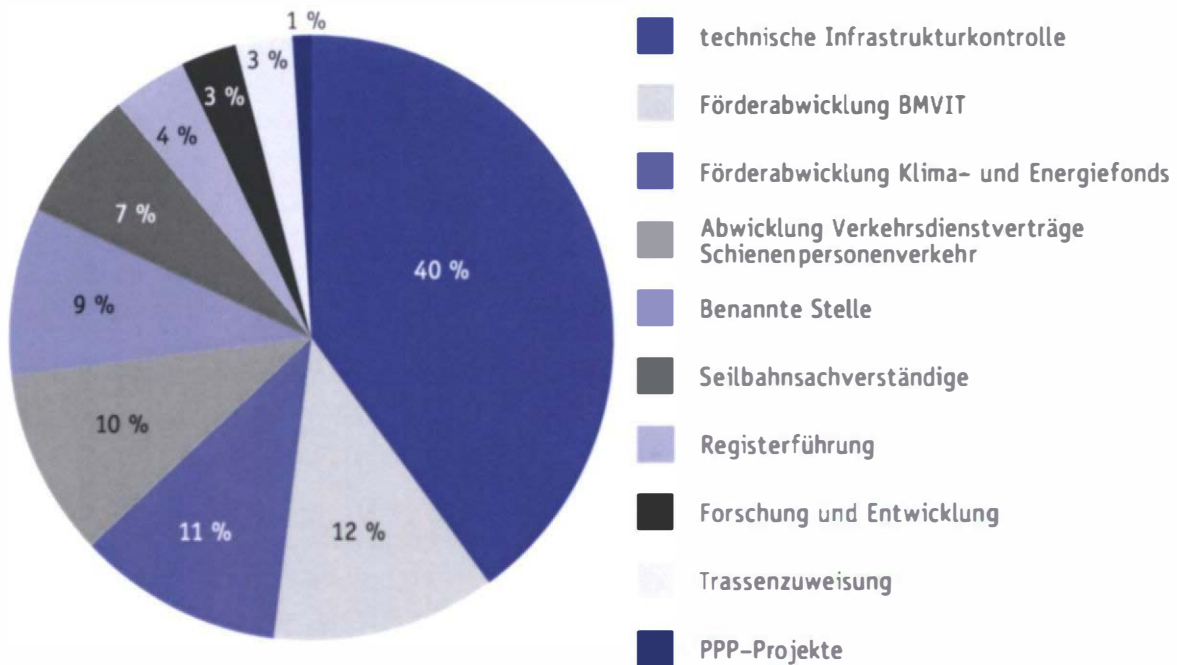
Quellen: SCHIG; Darstellung RH

22.2 Der RH wies auf den geringen Ressourceneinsatz der SCHIG für die Geschäftsführung der Sachverständigenkommission nach § 48 EisdG 1957 hin. Die Aufgabenerfüllung gab keinen Anlass zur Beanstandung. Der RH empfahl dem BMVIT, im Rahmen einer Evaluierung zu prüfen, ob die Geschäftsführung der Sachverständigenkommission gemäß § 48 EisdG nicht wieder vom BMVIT übernommen werden könnte, und diese allenfalls in das BMVIT zurückzuführen (siehe TZ 3).

Ressourceneinsatz
für die Aufgaben der
SCHIG

23.1 Folgende Abbildung zeigt den Einsatz von Personalressourcen für die operativen Aufgaben der SCHIG im Jahr 2013:

Abbildung 3: Personalressourcen für operative Tätigkeiten der SCHIG im Jahr 2013
(in % der gesamten operativen Personalressourcen)



Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Die hinsichtlich des Personaleinsatzes bedeutendsten Aufgabenbereiche der SCHIG waren die technische Infrastrukturkontrolle (40 % der Personalressourcen für operative Tätigkeiten), die Abwicklung von Förderungen für das BMVIT (12 %), die Abwicklung der Förderungen des Klima- und Energiefonds (11 %) sowie die Abwicklung der Verkehrsdienstverträge für den Schienenpersonenverkehr (10 %). In diesen Bereichen war im überprüften Zeitraum eine enge Anbindung und laufende Abstimmung zwischen SCHIG und BMVIT gegeben.

In Summe wendete die SCHIG rd. 69,7 % der gesamten Personalressourcen für operative Tätigkeiten auf. Ein Anteil von 30,3 % der Personalressourcen⁴⁴ floss in unterstützende, administrative Tätigkeitsbereiche (Overhead) wie z.B. Unternehmenskommunikation, Risikomanagement, Recht, Personal, Finanzen, Controlling und in die Geschäftsführung.

23.2 Der RH kritisierte, dass der Anteil der administrativen Tätigkeiten mit rd. 30,3 % an den gesamten Personalressourcen im Jahr 2013 ver-

⁴⁴ 15,6 von 51,4 VZÄ

Aufgaben der SCHIG

gleichsweise hoch war.⁴⁵ Er empfahl der SCHIG, die administrativen Tätigkeiten zu evaluieren und mögliche Rationalisierungspotenziale zu heben.

Hinsichtlich der Übertragung operativer Aufgaben vom BMVIT auf die SCHIG verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 3.

- 23.3** *Laut Stellungnahme der SCHIG seien in einem Unternehmen unabhängig von der Unternehmensgröße diverse interne Dienstleistungen wie beispielsweise Interne Revision, Unternehmenskommunikation, Compliance-, Risiko- und Qualitätsmanagement zu erfüllen. Zwischenzeitlich würden aber verschiedene Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität gesetzt. Eine kontinuierliche Reduktion des administrativen Aufwands sei Teil der Zielvereinbarungen für die Managementebene der SCHIG.*

Die Empfehlung, Rationalisierungspotenziale bei den administrativen Tätigkeiten zu heben, würde damit laufend umgesetzt.

- 23.4** Der RH verblieb bei seiner Kritik, dass der Anteil der administrativen Tätigkeiten bei der SCHIG vergleichsweise hoch war. Im EU-Förderbereich waren bei der pauschalen Abrechnung von Personalkosten administrative Tätigkeiten nur im Ausmaß von maximal 20 % förderfähig. Auch im Forschungsförderungsbereich in Österreich würden rd. 20 % Overhead als förderfähig anerkannt. Der RH bekräftigte seine Empfehlung und nahm von deren laufender Umsetzung durch die SCHIG Kenntnis.

**Strategische
Vorgaben und
Aufsicht durch den
Eigentümer**

- 24.1** Das BMVIT entwickelte erstmalig im Jahr 2012 für sein Tochterunternehmen SCHIG eine Eigentümerstrategie und legte diese schriftlich fest. Die vom Aufsichtsrat der SCHIG genehmigten Finanzpläne und Beauftragungen des BMVIT ergänzten und konkretisierten diese Strategie.

Die SCHIG stimmte ihre eigene Unternehmensstrategie auf die Eigentümerstrategie ab und passte ein bestehendes Kennzahlensystem an die strategischen Vorgaben an (siehe TZ 31).

⁴⁵ Die EU sieht in ihren Verordnungen 5 % bis 6 % der bewilligten EU-Mittel für „Technische Hilfe“ (d.h. Programmabwicklungskosten) vor; im EU-Förderbereich sind bei der pauschalen Abrechnung von Personalkosten maximal 20 % förderfähig. Auch im Forschungsförderungsbereich wurden zuletzt rd. 20 % Overhead z.B. vom FWF als förderfähig anerkannt.

Tabelle 20: Eigentümerstrategie des BMVIT für die SCHIG

strategisches Ziel	Umsetzungsmaßnahmen der SCHIG (Beispiele)
Konzentration auf das Kerngeschäft	eine PPP-Projektgesellschaft verkauft, Verkauf der weiteren beiden Gesellschaften angestrebt
Einhaltung der Budgetvorgaben	Erarbeitung des Finanzplans und laufende Berichterstattung Soll-Ist an den Aufsichtsrat und in den Eigentümer-Jours fixes
Einhaltung aller Terminvorgaben	abgebildet in den Kennzahlen
Erstellung einer rollierenden Budgetvorschau für jeweils 6 Jahre	Finanzplan 2010 und alle folgenden enthalten Mittelfristplan für sechs Jahre
nachhaltige Personalentwicklung und hohe Mitarbeiterzufriedenheit	regelmäßige Mitarbeiterbefragung, Mitarbeiterworkshops, Ideenwerkstatt
ohne Zuteilung neuer Aufgaben Beibehalten der derzeitigen Vollzeitäquivalenzahl	im überprüften Zeitraum trotz Zuteilung neuer Aufgaben gegeben
Gehaltsniveau orientiert sich am öffentlichen Dienst	Genehmigung von Gehaltsrahmen im Aufsichtsrat
SCHIG leistet Beitrag zur Innovation des öffentlichen Verkehrs	INES-Berichte ¹ , Forschungsprojekte
SCHIG leistet laufend Beiträge zur Effizienzsteigerung des ÖV/Systems ² Schiene und berichtet den Organen dazu	INES-Berichte ¹
Implementierung eines Systems zur Messbarkeit und Darstellbarkeit der Zielerreichung	Einführung bzw. Überarbeitung Kennzahlensystem
Implementierung der laufenden Effizienzverbesserung in die mit dem BMVIT abzustimmende Mittelfristplanung	Sollwerte für Kennzahlen zur Effizienzverbesserung in den Mittelfristplänen
Einführung eines umfassenden Systems für Compliance Management	Ethik-Richtlinie, Mitarbeiterveranstaltungen zum Thema Compliance, Einführung eines Compliance Managers
risikoaverse Finanzierungs- und Anlagestrategie	Richtlinie zu Veranlagungen

¹ INES = Identifizierung von konkretem Einsparungspotenzial bei ÖBB-Infrastrukturprojekten² ÖV = Öffentlicher Verkehr

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Ab dem Jahr 2012 hielt ein Vertreter des BMVIT⁴⁶ einmal jährlich Eigentümer-Jours fixes mit der Geschäftsführung der SCHIG ab, bei denen die Geschäftsführung u.a. über die Umsetzung der strategischen Vorgaben berichtete. Die Inhalte und Festlegungen der Treffen wurden protokolliert.

24.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMVIT bis zum Jahr 2012 über keine Eigentümerstrategie für die SCHIG verfügte, und die strategischen Vorgaben ab dem Jahr 2012 zum Teil wenig ambitioniert waren (z.B. Einhaltung von Budgetvorgaben, Einhaltung aller Terminvorgaben). Zu den Zielsetzungen der im Jahr 2012 an die SCHIG

⁴⁶ Leiter der Abteilung Finanzen, Controlling und Beteiligungsmanagement

Strategische Vorgaben und Aufsicht durch den Eigentümer

übergebenen Eigentümerstrategie gab es umfassende Umsetzungsmaßnahmen im Unternehmen.

Der RH empfahl dem BMVIT, die Eigentümerstrategie auf Basis der bisher umgesetzten strategischen Ziele weiterzuentwickeln.

24.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT habe es auch vor 2012 eine Strategie für die SCHIG gegeben, die im Jahr 2012 auf neue und formalisierte Weise gefasst worden sei. Die vorliegende Eigentümerstrategie werde im Rahmen der Eigentümergespräche laufend weiterentwickelt. Vor dem Jahr 2012 seien die Eigentümerinteressen nicht zuletzt durch die Besetzung des Aufsichtsrats gewahrt worden.*

24.4 Der RH entgegnete dem BMVIT, dass bis zum Jahr 2012 keine schriftliche Eigentümerstrategie vorgelegen war. Zur vom BMVIT ins Treffen geführten Wahrung der Eigentümerinteressen durch den Aufsichtsrat wies der RH darauf hin, dass der Aufsichtsrat primär ein Kontrollorgan der Geschäftsführung ist und dem BMVIT die Eigentümerfunktion zukommt.

25.1 Der Aufsichtsrat der SCHIG war im überprüften Zeitraum mit acht bis neun Personen besetzt. Davon kamen drei bis vier Aufsichtsratsmitglieder aus dem BMVIT, zwei bis drei Aufsichtsratsmitglieder waren nicht dem BMVIT bzw. der SCHIG zugehörige Personen und zwei bis drei Aufsichtsratsmitglieder waren Betriebsräte der SCHIG. Seitens des BMVIT waren jene Sektionen bzw. Abteilungen hochrangig (mit Sektions- bzw. Abteilungsleitern) vertreten, für die die SCHIG wesentliche Aufgaben erbrachte. Jährlich fanden mindestens vier Aufsichtsratssitzungen statt.

Einmal jährlich fand eine Generalversammlung zur Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses sowie zur Entlastung der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats statt. In der Generalversammlung war das BMVIT grundsätzlich durch den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie vertreten. Er gab diese i.d.R. per Vollmacht an Mitarbeiter des BMVIT weiter. Im Jahr 2010 entlastete sich ein Mitarbeiter des BMVIT als Stellvertreter der Bundesministerin in der Generalversammlung als Mitglied des Aufsichtsrats der SCHIG.

25.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass in einem Jahr des überprüften Zeitraums ein Mitglied des Aufsichtsrats der SCHIG als Vertreter der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie in der Generalversammlung den Aufsichtsrat entlastete. Dies widersprach dem Prinzip der Trennung von operativer Tätigkeit und Kon-

SCHIG – Aufgabenübertragung durch das BMVIT

trolle. Der RH empfahl dem BMVIT, in Zukunft nur Personen zur Vertretung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie in der Generalversammlung zu bevollmächtigen, die nicht Mitglieder des Aufsichtsrats der SCHIG sind.

25.3 Laut Stellungnahme des BMVIT sei die an sich trotzdem rechtskonforme Vorgangsweise nur einmalig im Jahr 2010 angewendet worden. Ansonsten sei die vom RH angeregte Vorgangsweise im BMVIT Standard.

Organisation der SCHIG

Personal

Mitarbeiter und Funktionsgruppen

26.1 Bis zum 31. Jänner 2011 leiteten zwei Geschäftsführer und seit dem 1. Februar 2011 leitete ein Geschäftsführer die SCHIG. Der Aufsichtsrat genehmigte die Bestellung von zwei Prokuristen per 1. September 2011 und eines dritten Prokuristen per 1. Oktober 2013.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Mitarbeiterzahlen der SCHIG im überprüften Zeitraum:

Tabelle 21: Entwicklung der Mitarbeiterzahlen der SCHIG						
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
						in %
Köpfe gesamt ¹	63	64	58	59	59	-6,3
VZÄ gesamt ¹	59,0	60,1	55,8	55,6	55,1	-6,6
			in %			
Frauenquote (Köpfe)	40	41	43	46	44	10,0
Frauenquote (VZÄ)	37	40	42	43	40	8,1

¹ Jahresdurchschnittswerte
Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Die SCHIG verfügte im überprüften Zeitraum über durchschnittlich rd. 61 Mitarbeiter (rd. 57 VZÄ). Die Frauenquote betrug im Jahr 2013 im Durchschnitt über alle Funktionsgruppen 44 %. Auf Wunsch des BMVIT erstellte die SCHIG halbjährlich Genderberichte und übermittelte diese dem BMVIT.

26.2 Der RH wies darauf hin, dass im überprüften Zeitraum die Anzahl der von der SCHIG wahrzunehmenden Aufgaben zunahm, während die

Organisation der SCHIG

Mitarbeiterzahl abnahm. Dies deutete seiner Ansicht nach auf eine Steigerung der Effizienz der Aufgabenerfüllung hin. Er wies auf den über den überprüften Zeitraum steigenden Anteil an Mitarbeiterinnen hin.

27.1 Die Mitarbeiter der SCHIG waren grundsätzlich fünf Funktionsgruppen, die von der SCHIG in Abstimmung mit dem Aufsichtsrat entwickelt worden waren, zugeordnet. Im überprüften Zeitraum verfügte die SCHIG über keine Mitarbeiter der Funktionsgruppe I „Ferialpraktikanten, Lehrlinge, Aushilfskräfte“. Die Verteilung der Mitarbeiter in den vier anderen Funktionsgruppen ist in der folgenden Tabelle ersichtlich:

Tabelle 22: Verteilung der Mitarbeiter der SCHIG auf die Funktionsgruppen am 31. Dezember 2013			
Funktionsgruppe	Mitarbeiter		Frauenanteil
	in VZÄ ¹	in %	in %
Assistenten, Empfang, Trainees	11,0	20	91
Referenten (Sachbearbeiter)	29,8	53	42
Experten, fachliche Leiter	11,4	20	14
Abteilungsleiter	4,0	7	25
gesamt	56,2	100	40

¹ inkl. Mitarbeiterinnen in Karenz
Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Der Aufsichtsrat erteilte der SCHIG im Jahr 2013 den Auftrag, die „Kriterien des Expertentums objektiv und sehr restriktiv zu handhaben“. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren rd. 27 % der Mitarbeiter im Rang eines Experten, fachlichen Leiters oder Abteilungsleiters. Objektive und nachvollziehbare Kriterien zur Einstufung eines Mitarbeiters in den Rang eines Experten oder fachlichen Leiters fehlten.

Der Anteil von Frauen in der Funktionsgruppe „Assistenten, Empfang, Trainees“ war mit 91 % überdurchschnittlich, in den Funktionsgruppen „Experten, fachliche Leiter“ und „Abteilungsleiter“ aber deutlich unter dem durchschnittlichen Frauenanteil.

27.2 Der RH kritisierte, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung rd. 27 % der Mitarbeiter in der Funktionsgruppe „Experten, fachliche Leiter“ bzw. „Abteilungsleiter“ waren. Dies stellte nach Ansicht des RH einen Widerspruch zum Auftrag des Aufsichtsrats, die „Kriterien des Expertentums objektiv und sehr restriktiv zu handhaben“, dar.

Er empfahl der SCHIG, objektive und nachvollziehbare Kriterien zu definieren, welche Qualifikationen und welche Aufgabengebiete für den Rang eines Experten bzw. eines Mitarbeiters mit Leitungsfunktion ausschlaggebend sind, um die Vorgabe des Aufsichtsrats nachvollziehbar umsetzen zu können.

Der RH wies kritisch auf den geringen Frauenanteil in den Funktionsgruppen „Experten, fachliche Leiter“ und „Abteilungsleiter“ hin. Er empfahl der SCHIG, bei Nachbesetzungen eine Steigerung des Frauenanteils in diesen beiden Funktionsgruppen anzustreben.

27.3 *Laut Stellungnahme der SCHIG seien entsprechend der Vorgabe des Aufsichtsrats vom Mai 2013, die Kriterien des Expertentums sehr restriktiv zu handhaben, keine Beförderungen in die Funktionsgruppe „Experte“ mehr vorgenommen worden. Die Vorgabe des Eigentümers bzw. des Aufsichtsrats werde damit eingehalten. Des Weiteren werde derzeit die gesamte Funktionsgruppendefinition gemeinsam mit der Personalvertretung umstrukturiert und im Zuge dessen werde die Empfehlung des RH – die Qualifikationen und Aufgabengebiete für Experten zu definieren – umgesetzt. Der Empfehlung des RH, bei Nachbesetzungen in den Funktionsgruppen „Experten, fachliche Leiter“ bzw. „Abteilungsleiter“ eine Steigerung des Frauenanteils anzustreben, stimmte die SCHIG zu.*

Mitarbeiterfluktuation und Mitarbeiterbefragung

28.1 (1) Die Personalzusammensetzung der SCHIG veränderte sich im überprüften Zeitraum gravierend. Von 68 Mitarbeitern, die per 1. Mai 2010 bei der SCHIG beschäftigt waren, verblieben im September 2013 lediglich 36 Mitarbeiter.

Organisation der SCHIG

Tabelle 23: Mitarbeiterfluktuation in der SCHIG						
	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt 2009 bis 2013
Zugänge	15	8	10	5	5	8,6
Abgänge	7	7	14	5	5	7,6
Mitarbeiteranzahl	63	64	58	59	59	60,6
				in %		
Fluktuationsrate ¹	11	11	24	8	8	12,4

¹ berechnet aus (Abgänge / durchschnittlicher Personalstand)*100 %
Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Die Mitarbeiterfluktuation der SCHIG betrug im überprüften Zeitraum durchschnittlich rd. 12 %. Allein im Jahr 2011 verließ rund ein Viertel aller Mitarbeiter die SCHIG. Die SCHIG bewertete seit Mai 2013 die Mitarbeiterfluktuation als eines der Top 5 Risiken des Unternehmens und setzte in weiterer Folge Maßnahmen zur Erhöhung der Mitarbeiterzufriedenheit.⁴⁷

(2) Die SCHIG ließ im Oktober 2013 eine Mitarbeiterbefragung durch ein externes Unternehmen durchführen. Die Mitarbeiterbefragung wurde mit einer Rücklaufquote von rd. 93 % angenommen. Die Hauptkritikpunkte der Mitarbeiter waren mangelnde Wertschätzung, Anerkennung und Aufmerksamkeit, keine faire Behandlung der Mitarbeiter, fehlende Gerechtigkeit bei Beförderungen, mangelhafter Umgang mit Beschwerden sowie eine fehlende Führungskompetenz des Managements. Als Stärken der SCHIG gaben die Mitarbeiter eine gute Work-Life-Balance, gute Sozialleistungen, die Möglichkeit, Verantwortung zu übernehmen und eigenständig zu arbeiten und die gute Erreichbarkeit der Führungskräfte an.

In weiterer Folge gab es verschiedene Aktivitäten (Mitarbeiterworkshops, Ideen Jour fixe) mit dem Ziel, eine wertschätzende Atmosphäre innerhalb der SCHIG zu schaffen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung schätzten sowohl die Geschäftsführung als auch die Arbeitnehmervertreter die seit der Mitarbeiterbefragung im Herbst 2013 einsetzende Entwicklung als positiv ein. Weitere Mitarbeiterbefragungen waren in einem zweijährigen Intervall geplant.

28.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Mitarbeiterfluktuation der SCHIG im überprüften Zeitraum durchschnittlich rd. 12 % betrug und allein

⁴⁷ z.B. regelmäßige Mitarbeitergespräche, Feedback-Möglichkeiten zwischen Mitarbeiter und Vorgesetztem, offene Kommunikationskultur, Angebot einer konkreten beruflichen Weiterentwicklung, Verbesserung der Arbeitsbedingungen

im Jahr 2011 rund ein Viertel aller Mitarbeiter die SCHIG verließ. Aus Sicht des RH war dies ein Hinweis auf eine mangelnde Mitarbeiterzufriedenheit in der SCHIG, aber auch auf strukturelle Veränderungen im Unternehmen (siehe TZ 11). Er anerkannte die Bemühungen der SCHIG, durch entsprechende Maßnahmen eine Erhöhung der Mitarbeiterzufriedenheit anzustreben.

Der RH empfahl der SCHIG, in Abstimmung mit dem BMVIT eine Systematik für mitarbeiterspezifische Entwicklungsmöglichkeiten in verschiedenen Aufgabenbereichen sowie innerhalb des Unternehmens auszuarbeiten.

- 28.3** *Laut Stellungnahme der SCHIG werde die gesamte Funktionsgruppendefinition umstrukturiert und im Zuge dessen die Empfehlung des RH, eine Systematik für mitarbeiterspezifische Entwicklungsmöglichkeiten in verschiedenen Aufgabenbereichen sowie innerhalb des Unternehmens auszuarbeiten, umgesetzt.*

Personalkosten SCHIG vs. BMVIT

- 29.1** Entsprechend den strategischen Vorgaben des Eigentümers sollten sich Gehaltsniveau und –abschlüsse der SCHIG am öffentlichen Dienst orientieren.

Für einen größenordnungsmäßigen Vergleich des Personalaufwands des BMVIT mit jenem der SCHIG zog der RH näherungsweise für das BMVIT die Normkostensätze des öffentlichen Dienstes⁴⁸ und für die SCHIG den sogenannten „Deckungsbeitrag 2“ aus der internen Kostenrechnung heran. Die Normkostensätze des öffentlichen Dienstes enthalten neben den Personal- und Personalnebenkosten auch anteil-

⁴⁸ Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben

Organisation der SCHIG

lige Gemeinkosten⁴⁹, der Deckungsbeitrag 2 der SCHIG berücksichtigt neben den Personalkosten anteilige Gemeinkosten wie Raummiete und Büromaterial, aber keine Overheadkosten.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung stellte sich der Vergleich zwischen BMVIT und SCHIG wie folgt dar:

Tabelle 24: Vergleich der Normkostensätze des Bundes mit den Personalkosten der SCHIG inkl. anteiliger Gemeinkosten für ausgewählte Funktionsgruppen im Jahr 2013

Funktionsgruppe	SCHIG	BMVIT	Differenz SCHIG – BMVIT
	EUR		in %
Referenten (Sachbearbeiter) ¹	107.806	107.282	+ 0,5
Experten, fachliche Leiter, Abteilungsleiter ²	157.769	130.395	+ 21,0

¹ SCHIG: Funktionsgruppe 3 – Referenten; BMVIT: A1/Grundlaufbahn bis A1/4, d.h. inkl. Teilen der Abteilungsleiter im BMVIT

² SCHIG: Funktionsgruppe 4 – Experten, fachliche Leiter, Abteilungsleiter; BMVIT: A1/5 bis A1/6 – Fachgruppenleiter und Teile der Abteilungsleiter

Quellen: SCHIG: Normkostensätze öffentlicher Dienst (Verordnung des BMF); Darstellung RH

Der durchschnittliche Personalaufwand der SCHIG – einschließlich anteiliger Gemeinkosten, aber ohne Berücksichtigung der Overheadkosten – lag in der Funktionsgruppe der Referenten (Sachbearbeiter) in etwa auf dem Niveau der Normkostensätze des öffentlichen Dienstes, in den Funktionsgruppen „Experten, fachliche Leiter“ und „Abteilungsleiter“ um rd. 21 % über den Normkostensätzen des öffentlichen Dienstes. Die Mitarbeiter der SCHIG waren im Vergleich zum öffentlichen Dienst leichter kündbar und hatten keine automatischen Gehaltsvorrückungen.

⁴⁹ Der durchschnittliche Personalaufwand im öffentlichen Dienst enthält folgende Positionen: 1. Bezüge samt Neben- und Sachleistungen für die Bundesbediensteten; 2. Leistungen an die Allgemeine Sozialversicherung; 3. Sozialleistungen, soweit sie im Dienst- und Besoldungsrecht eine Grundlage haben; 4. Nebengebühren; 5. Zuwendungen nach Beendigung des Dienstverhältnisses; 6. Dotierung und Auflösung von Rückstellungen für Jubiläumszuwendungen und Abfertigungen und 7. Leistungsprämien. Nicht zum Personalaufwand zählen: 1. Geldleistungen aufgrund von Ausbildungsverhältnissen (z.B. Verwaltungspraktika) und Lehrverhältnissen bis zum Ablauf der Weiterverwendungspflicht; 2. Mittelverwendungen nach der Reisegebührenvorschrift 1955, BGBl. Nr. 133/1955, 3. sonstige Aufwandsentschädigungen und 4. Vorschüsse. Die anteiligen Gemeinkosten im öffentlichen Dienst enthalten den arbeitsplatzbezogenen betrieblichen Sachaufwand in Form von laufenden Verwaltungssachaufwendungen wie beispielsweise die Aufwendungen für einen üblichen Büroarbeitsplatz (Miete, Abschreibung auf Büroausstattung usw.)

Die Geschäftsführung der SCHIG berichtete dem Aufsichtsrat regelmäßig über die Definition der Funktionsgruppen sowie die Gehaltsrahmen (zulässige Bandbreite der Gehälter) der einzelnen Funktionsgruppen. Die Gehaltsrahmen der Funktionsgruppen wurden zur Zeit der Gebärungsüberprüfung bei allen Mitarbeitern eingehalten.

- 29.2** Der RH hielt fest, dass der durchschnittliche Personalaufwand inkl. anteiliger Gemeinkosten bei der SCHIG in der Funktionsgruppe der Referenten und Sachbearbeiter in etwa gleich hoch war wie die Normkostensätze des öffentlichen Dienstes, in den Funktionsgruppen „Experten, fachliche Leiter“ und „Abteilungsleiter“ entgegen den strategischen Vorgaben des Eigentümers aber um rd. 21 % über den Normkostensätzen des öffentlichen Dienstes lag. Er wies kritisch darauf hin, dass rd. 27 % der Mitarbeiter der SCHIG in den Funktionsgruppen „Experten, fachliche Leiter“ und „Abteilungsleiter“ beschäftigt waren (siehe TZ 27), und dass der Anteil der Ressourcen für den Overhead am gesamten Personalressourceneinsatz der SCHIG mit rd. 30 % hoch war (siehe TZ 23).

Der RH wies darauf hin, dass es der SCHIG als ausgegliedertes Unternehmen zwar im Gegensatz zum BMVIT möglich war, Experten im technischen Bereich eine marktkonforme Entlohnung anzubieten und diese damit für eine Mitarbeit zu gewinnen. Der RH wies in diesem Zusammenhang aber auf den Widerspruch zur Eigentümerstrategie hin, die vorsah, dass sich Gehaltsniveau und -abschlüsse am öffentlichen Dienst orientieren sollten, und auf seine Empfehlung in TZ 27.

Arbeitskräfteüberlassung

- 30.1** Ein Mitarbeiter der SCHIG, Fachexperte der Benannten Stelle, arbeitete seit Juni 2012 im Rahmen einer Arbeitskräfteüberlassung im BMVIT. Diese Arbeitskräfteüberlassung war zunächst auf ein Jahr befristet. Der Mitarbeiter war zur Zeit der Gebärungsüberprüfung weiterhin bei der SCHIG angestellt, das BMVIT refundierte der SCHIG sämtliche unmittelbar aus dem Dienstverhältnis mit dem Arbeitnehmer erwachsenden Kosten. BMVIT und SCHIG wandelten die Arbeitskräfteüberlassung nach Ablauf der Befristung in eine unbefristete Überlassung um, obwohl die SCHIG den Mitarbeiter wieder selbst einsetzen wollte.
- 30.2** Der RH kritisierte die Überlassung eines Mitarbeiters der SCHIG an das BMVIT auf unbestimmte Zeit im Rahmen einer Arbeitskräfteüberlas-

Organisation der SCHIG

sung. Für den RH stellte die Arbeitskräfteüberlassung eine Umgehung des Personalplans des BMVIT dar, die einer Transparenz bezüglich des Personalstandes des BMVIT entgegenstand.

Der RH empfahl dem BMVIT und der SCHIG, den betroffenen Mitarbeiter entweder wieder in der SCHIG zu beschäftigen oder auf einer entsprechenden Planstelle im BMVIT einzusetzen.

30.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT habe der angesprochene Mitarbeiter aufgrund seiner Tätigkeit bei der SCHIG entsprechendes einschlägiges Fachwissen mitgebracht und habe daher sofort vollwertig im BMVIT eingesetzt werden können.*

30.4 Ungeachtet der seitens des BMVIT ins Treffen geführten vollwertigen Einsetzbarkeit des Mitarbeiters stand die durch den RH festgestellte Umgehung des Personalplans des BMVIT der Transparenz des Personalstandes des BMVIT entgegen. Er bekräftigte deshalb gegenüber dem BMVIT seine Empfehlung, den betroffenen Mitarbeiter – bei einer entsprechenden Verwendung durch das BMVIT – auf einer Planstelle des BMVIT einzusetzen.

Effizienz der Leistungserbringung

Kennzahlen

31.1 Die SCHIG verfügte über ein Kennzahlensystem; sie entwickelte für die wesentlichen Prozesse des Unternehmens Kennzahlen und definierte Zielgrößen, um die Leistungsfähigkeit der Prozesse zu ermitteln. Die SCHIG überarbeitete das Kennzahlensystem im Jahr 2012 grundlegend. Dabei definierte die SCHIG für jede Kennzahl Messgröße, Zielwert, Messmethode, Messfrequenz, einen (Prozess-)Verantwortlichen und die Art und Häufigkeit des Reportings.

Mit 1. Jänner 2013 verfügte die SCHIG über rd. 70 Kennzahlen⁵⁰, welche quartalsweise ausgewertet und von den Prozessverantwortlichen an die Geschäftsführung berichtet wurden. Bei Abweichungen einzelner Kennzahlen von den zuvor definierten Sollwerten ging der jeweilige Prozessverantwortliche der Ursache für die Verfehlung der Zielgröße nach und machte Vorschläge für Verbesserungen im betreffenden Prozess. Das BMVIT zog im Jahr 2014 einzelne Kenngrößen der SCHIG (die Verbesserung der Kennzahl „Produktivität“ in den operativen Abteilungen) als Basis für eines der vier Detailziele in den MBO-Vereinbarungen mit der Geschäftsführung der SCHIG heran.

⁵⁰ z.B. „Verhältnis Erlöse zu eingesetzten Produktivstunden im Bereich Infrastrukturkontrolle & Notified Body“; „Abwicklungseffizienz Förderungen“ (= jährlich ausbezahltes Fördervolumen/jährlicher Aufwand der Prozessführung der SCHIG)

- 31.2** Der RH erachtete die Entwicklung des Kennzahlensystems der SCHIG grundsätzlich als zweckmäßig; die Anzahl der Kennzahlen war seiner Ansicht nach aber groß. Der RH empfahl der SCHIG, die Aussagekraft und Steuerungsrelevanz der Kennzahlen auf Basis zukünftiger Erfahrungen zu evaluieren und deren Anzahl gegebenenfalls zu reduzieren.

Der RH empfahl dem BMVIT, bei der Gestaltung der MBO-Vereinbarungen mit der Geschäftsführung der SCHIG in Zukunft verstärkt auf relevante strategische Kennzahlen der SCHIG zurückzugreifen und diese mit ambitionierten Zielwerten zu versehen.

- 31.3** *(1) Das BMVIT nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH, bei MBO-Vereinbarungen verstärkt auf relevante strategische Kennzahlen zurückzugreifen, zur Kenntnis. Bei den MBO-Vereinbarungen werde bereits jetzt auf Kennzahlen zurückgegriffen und dies werde auch in Zukunft so gehandhabt werden.*

(2) Die SCHIG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass von Ende 2014 bis Mitte 2015 eine Evaluierung des Kennzahlensystems mit dem Ziel, die Kennzahlen zu reduzieren, durchgeführt werde. Das derzeitige Kennzahlensystem werde hinsichtlich der Orientierung an den wichtigsten Unternehmenszielen und der Aussagekraft für etwaige Steuerungsmaßnahmen überprüft. Neu festgelegte Key Performance Indices sollten die wichtigsten Unternehmens- und Qualitätsziele messbar machen. Seit der Überarbeitung des Kennzahlensystems 2012 sei auch ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess installiert. Dabei würden sowohl in den Prozessreviews als auch in den internen Audits die Kennzahlen hinsichtlich Aktualität und Nutzen hinterfragt.

- 31.4** Der RH entgegnete dem BMVIT, dass für die MBO-Vereinbarungen auf relevante strategische Kennzahlen zurückzugreifen ist und dabei die Ergebnisse der von der SCHIG durchgeführten Analyse und Reduktion der Kennzahlen zu berücksichtigen sind.

Kundenbefragungen

- 32.1** Die SCHIG führte in den Jahren 2010 und 2012 Kundenbefragungen durch⁵¹.

- Im Jahr 2010 ließ die SCHIG 64 persönliche bzw. telefonische Interviews mit Kunden, Förderwerbern bzw. sonstigen (Geschäfts-)Partnern der SCHIG durchführen. Die Kunden bewerteten ihre Zufrieden-

⁵¹ zuvor bereits im Jahr 2008

Organisation der SCHIG

heit mit den Dienstleistungen der SCHIG nach dem Schulnotensystem mit insgesamt 1,75 und die Kundenorientierung der SCHIG mit 1,68. Die Bewertungen waren für jene Bereiche, in denen die SCHIG eine Kontrollfunktion ausübte, wie z.B. technische Infrastrukturkontrolle (Bewertung 2,05), schlechter als für jene Bereiche, in denen die SCHIG eine Dienstleistungsfunktion innehatte, wie z.B. Registerführung, Benannte Stelle oder Förderungsabwicklung (Bewertung im Durchschnitt 1,55).

- Im Jahr 2012 erfolgte die Kundenbefragung online. Von insgesamt 212 kontaktierten Kunden langten Rückmeldungen von 78 Kunden ein (Rücklaufquote rd. 37 %). Die Kunden bewerteten ihre Zufriedenheit mit den Dienstleistungen der SCHIG auf einer Skala mit maximal 100 % mit 76 % und die Kundenorientierung mit 74 %. Die Befragung ergab Optimierungsbedarf u.a. in den Bereichen Mittelverwendungskontrolle Bau, Prüfung des Effizienzsteigerungsprogramms, Benannte Stelle sowie Fluktuation der Mitarbeiter der SCHIG (siehe TZ 28). Die SCHIG setzte in der Folge z.B. in den Bereichen Mittelverwendungskontrolle Bau und Mitarbeiterfluktuation Maßnahmen zu beanstandeten Punkten.
- Die nächste Kundenbefragung plante die SCHIG für Herbst 2014.

32.2 Der RH anerkannte, dass die SCHIG regelmäßig Kundenbefragungen durchführte. Er kritisierte die mangelnde Vergleichbarkeit der Ergebnisse der bisher durchgeführten Kundenbefragungen. Der RH empfahl der SCHIG, bei zukünftigen Kundenbefragungen auf die Vergleichbarkeit der Erhebungsmethodik und des Bewertungsschemas mit den bisherigen Kundenbefragungen zu achten, um im Zeitablauf über vergleichbare Ergebnisse zu verfügen.

32.3 *Laut Stellungnahme der SCHIG habe sie die Empfehlung des RH, bei den Kundenbefragungen auf die Vergleichbarkeit der Erhebungsmethodik und des Bewertungsschemas zu achten, bereits bei der im Herbst 2014 durchgeführten Kundenbefragung umgesetzt.*

Risikomanagement und Internes Kontrollsystem

33.1 Die SCHIG führte im Jahr 2011 erstmalig ein Risikomanagementsystem ein. Für den Prozess verantwortlich war eine direkt der Geschäftsführung zugeordnete Risikomanagerin. Sie identifizierte in Zusammenarbeit mit den einzelnen Fachbereichen rd. 90 Risiken, bewertete und priorisierte diese. Für die Risiken wurden Risikoverantwortliche bestimmt und für erhebliche Risiken Maßnahmen entwickelt, um die Schadenshöhe oder die Eintrittswahrscheinlichkeit zu senken.

Eine Risikobewertung lag erstmals für das Jahr 2012 vor und wurde jährlich neu erstellt. Die beiden Top-Risiken im Jahr 2014 waren ein Ausfall der Betreibergesellschaft RTA für den Klima-Wind-Kanal mit einem Risikowert von 147.000 EUR aufgrund des Ausfalls der Pachtzahlungen und das Haftungsrisiko für die Kredite der Projektgesellschaft RTR für den Klima-Wind-Kanal mit einem Risikowert 144.300 EUR.

- 33.2** Der RH wertete die Einführung des Risikomanagements der SCHIG, die Gestaltung des Prozesses und die Umsetzung grundsätzlich als positiv. Der RH merkte aber kritisch an, dass seiner Ansicht nach die beiden Top-Risiken des Jahres 2014 sehr stark zusammenhingen. Sollte die Betreibergesellschaft des Klima-Wind-Kanals ausfallen, müsste die Projektgesellschaft und damit die SCHIG die Rückzahlung der Kredite, die über den Bestandzins finanziert wird, selbst übernehmen. Es würden damit beide Risiken gleichzeitig schlagend und ein Schaden (147.000 EUR bzw. 144.300 EUR) eintreten.

Der RH empfahl der SCHIG, bei der Identifizierung und Bewertung von Risiken in Zukunft besonderes Augenmerk auf die Vermeidung von Überschneidungen zu legen.

- 33.3** *Die SCHIG sagte in ihrer Stellungnahme die Umsetzung der Empfehlung des RH zu.*

- 34.1** (1) Die SCHIG verfügte über ein Internes Kontrollsystem (IKS), das sie in regelmäßigen Abständen von externen Stellen überprüfen ließ. Im überprüften Zeitraum führte ein Wirtschaftsprüfer im Jahr 2010 eine umfassende Evaluierung durch. Er bescheinigte der SCHIG ein ausgereiftes IKS in den Bereichen Rechnungswesen und Personalabrechnung und ein etwas weniger ausgereiftes System im Bereich der Förderungen. Die Geschäftsführung berichtete dem Aufsichtsrat im Mai 2011 über die Ergebnisse der Evaluierung und über gesetzte und geplante Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen, wie z.B. Verbesserungen im Fördermanagement.

(2) Die SCHIG etablierte im Jahr 2011 eine Interne Revision. Nach dem Abgang des für die Interne Revision ursprünglich vorgesehenen Mitarbeiters, der bis zu seinem Ausscheiden eine Revisionsprüfung durchgeführt hatte, beauftragte die SCHIG ein externes Unternehmen mit der Durchführung der Revisionsprüfungen. In den Jahren 2012 bis 2013 wurden in Summe 18 Revisionsprüfungen (davon sechs Follow-up-Überprüfungen) durchgeführt, darunter regelmäßig Prüfungen mit

Organisation der SCHIG

Schwerpunkt IKS. Im Jahr 2013 behandelte eine Revisionsprüfung eines der fünf Top-Risiken aus dem Risikomanagement. Die Prüfungen orientierten sich stark an den im internen Qualitätsmanagementsystem (Adonis) abgebildeten Prozessen.

34.2 Der RH stellte fest, dass die SCHIG ein Internes Kontrollsystem eingerichtet hatte, das sie regelmäßig von Externen evaluieren ließ. Die Geschäftsführung griff die Empfehlungen der Evaluierung auf und setzte entsprechende Maßnahmen.

Der RH erachtete die Vergabe von Revisionsaufgaben an Externe als geeignete Organisationsform für kleinere Organisationen und verwies auf seine entsprechenden Empfehlungen.⁵²

Der RH empfahl der SCHIG eine stärkere Verschränkung der Ergebnisse des Risikomanagements mit der Prüfungsplanung der Internen Revision.

35.1 (1) Zur Verwaltung der unterschiedlichen Finanzströme für die Aufgabenerfüllung führte die SCHIG folgende elf Bankkonten:

- ein allgemeines Geschäftskonto,
- ein Konto für die Gebühren des Einstellungsregisters,
- ein Konto für die Gebühren der Fahrerlaubnisse,
- ein Konto für die Abwicklung der Verkehrsdienstverträge,
- vier Anderkonten für die Fördergelder des Klima- und Energiefonds, der Anschlussbahn- und Terminalförderung, des Schienengüterverkehrs und der ETCS-Förderungen,
- ein Kreditkonto für das von der SCHIG für die RTR aufgenommene Darlehen,
- das zugehörige Verrechnungskonto und
- ein Veranlagungskonto.

⁵² Gebarungsüberprüfung „Interne Revisionen in ausgegliederten Rechtsträgern des Bundes“ (Reihe Bund 2010/1)

Für diese Konten war eine kollektive Zeichnungsberechtigung eingerichtet. Vom Konto für die Abwicklung der Verkehrsdienstverträge durften Überweisungen nur an definierte Konten der Eisenbahnunternehmen getätigt werden. Eine unternehmensinterne Tresorrichtlinie regelte die Verwahrung der Transaktionsnummern (TAN) der Zeichnungsberechtigten für die Durchführung der elektronischen Zeichnung.

(2) Neben den oben angeführten Konten bestanden seit dem Jahr 2011 zwei weitere Konten für die Abwicklung von Festgeldveranlagungen, für die eine Einzelzeichnungsberechtigung des Geschäftsführers eingerichtet war. Die SCHIG teilte dem RH mit, dass alle Kontenbewegungen entsprechend der internen Unterschriftenordnung in Kollektivzeichnung durchgeführt worden waren und die beiden Konten per 30. September 2014 geschlossen wurden.

(3) Um dem Werteverlust liquider Mittel entgegenzuwirken, erarbeitete die SCHIG im Jahr 2011 eine Richtlinie zur Veranlagung mit folgenden wesentlichen Inhalten:

Für Zwecke einer Veranlagung durften keine Mittel aufgenommen werden und es waren ausschließlich Veranlagungsprodukte einer entsprechenden Bonität in Euro zulässig, die kurzfristig veräußerbar waren. Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung getätigte Veranlagung der liquiden Mittel der SCHIG entsprach den Vorgaben der Veranlagungsrichtlinie.

35.2 Der RH stellte fest, dass die Finanzströme für die unterschiedlichen Aufgabenbereiche der SCHIG getrennt voneinander über eigene Konten geführt wurden, was die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Aufgabenerfüllung förderte.

Der RH kritisierte die Führung von zwei Konten mit Einzelzeichnungsberechtigung des Geschäftsführers der SCHIG, weil damit ein Missbrauchsrisiko verbunden war. Er empfahl der SCHIG, in Zukunft ausschließlich Konten mit kollektiver Zeichnungsberechtigung zu führen.

Der RH wies darauf hin, dass die Vorgaben der Veranlagungs-Richtlinie eine risikoarme Veranlagungsstrategie gewährleisteten und die Veranlagungen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung diesen Vorgaben entsprachen.

35.3 Die SCHIG sagte in ihrer Stellungnahme die Umsetzung der Empfehlung des RH zu.

Organisation der SCHIG

Zukauf externer Leistungen

36.1 (1) Die SCHIG kaufte externe Leistungen im Wesentlichen für den Bereich der technischen Infrastrukturkontrolle zu. Hierbei handelte es sich um größere Bauprojekte (Koralmbahn, Neubaustrecke Wien-St. Pölten, Unterinntal) und i.d.R. um Fragestellungen, bei denen spezielles Fachwissen, z.B. zur Geotechnik im Tunnelbau, notwendig war.

In den Jahren 2009 bis 2014 beauftragte die SCHIG Leistungen im Umfang von rd. 1,6 Mio. EUR für externe Begleitende Kontrollen des Eisenbahninfrastrukturprojekts Unterinntal. Die Beauftragung war mit dem BMVIT akkordiert.

(2) Die Benannte Stelle der SCHIG bot im Jahr 2010 Leistungen in 30 Fachgebieten⁵³ an. 23 der 30 Fachgebiete konnten die Experten der Benannten Stelle selbst abdecken, sieben Fachgebiete wurden von externen Sachverständigen in Form von Beauftragungen bearbeitet. Nach Redimensionierung der Benannten Stelle im Jahr 2012 (siehe TZ 11) konnten die Experten der Benannten Stelle im Jahr 2014 nur mehr 12 von 31 angebotenen Fachgebieten selbst abdecken, für 19 Fachgebiete gab es Kooperationsverträge mit Externen. Dazu gab es in den Jahren 2009 bis 2014 rund zehn Beauftragungen mit einem Auftragsvolumen von in Summe rd. 100.000 EUR. Bei vielen der extern abgedeckten Fachgebiete (z.B. Aerodynamik und Lüftungstechnik) bestand bis zur Gebarungsüberprüfung noch keine kundenseitige Nachfrage.

36.2 (1) Der RH bemängelte den Zukauf externer Leistungen im Bereich der technischen Infrastrukturkontrolle im Umfang von 1,6 Mio. EUR. Der RH vertrat die Ansicht, dass aufgrund der Kosten von externen Leistungen vorrangig interne Ressourcen einzusetzen wären und verwies in diesem Zusammenhang auf seine bisherigen Feststellungen.⁵⁴ Aus Sicht des RH wäre für die Begleitende Kontrolle des Eisenbahninfrastrukturprojekts Unterinntal über die Jahre 2009 bis 2014 ein unternehmensinterner Ressourcen- und Know-how-Aufbau zweckmäßiger gewesen, weil es sich dabei um einen Bereich handelt, der zur Kernkompetenz der SCHIG gehört.

Der RH empfahl der SCHIG, unter Berücksichtigung der Ergebnisse einer Evaluierung (siehe TZ 3) in Abstimmung mit dem BMVIT bei technischen Infrastrukturkontrollen eine eingehende Abwägung zwischen

⁵³ z.B. Eisenbahnbautechnik, Schall- und Lärmschutz, Wasserbau und Wasserbautechnik, Brandschutz, Tunnelsicherheit, Signaltechnik

⁵⁴ Reihe Bund 2004/2 „Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle – Heranziehung externer Berater“; Reihe Bund 2006/2 „Österreichische Bundesbahnen: externe Beratungsleistungen“; Reihe Bund 2010/2 „Umsetzung des PPP-Konzessionsmodells Ostregion Paket 1“

SCHIG – Aufgabenübertragung durch das BMVIT

dem Zukauf von Fremdleistungen und dem Aufbau von unternehmensinternem Know-how mit entsprechenden Kosten-Nutzen-Überlegungen vorzunehmen und gegebenenfalls unternehmensinterne Ressourcen aufzubauen.

(2) Der RH hob hervor, dass die Benannte Stelle seit ihrer Redimensionierung mit 12 statt zuvor 23 Fachgebieten wesentlich weniger Bereiche durch hausinterne Experten abdecken konnte; deswegen griff sie im Bedarfsfall verstärkt auf externe Sachverständige in Form von externen Beauftragungen zurück.

36.3 Die SCHIG sagte in ihrer Stellungnahme die Umsetzung der Empfehlung des RH zu.

Finanzielle Lage der SCHIG**Aufwendungen**

37.1 Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Aufwendungen der SCHIG in den Jahren 2009 bis 2013⁵⁵:

Tabelle 25: Entwicklung der Aufwendungen der SCHIG

	2009	2010	2011	2012	2013	Mittelwert 2009 bis 2013	Veränderung 2009 bis 2013
	in 1.000 EUR						in %
Personalaufwand	4.478	5.353	4.909	4.921	4.846	4.901	+ 8,2
Aufwendungen für bezogene Leistungen	772	498	388	520	304	496	- 60,6
Rechts- und Beratungsaufwand	389	515	323	223	267	343	- 31,4
Mieten und Reinigung	300	327	316	328	343	323	+ 14,3
Abschreibungen	177	161	190	152	203	177	+ 14,7
sonstige Aufwendungen	647	863	550	615	636	662	- 1,7
Betriebsaufwendungen gesamt	6.763	7.717	6.676	6.759	6.599	6.903	- 2,4

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

⁵⁵ Die Zahlen in Tabelle 9, 10 und 11 enthalten nicht jene Aufwendungen bzw. Erlöse, die in gleicher Höhe bei den Aufwendungen und den Erträgen schlagend wurden, wie beispielsweise bis zum Jahr 2012 der Mieterlös für ein Grundstück im Bereich des Güterterminals Werndorf, der an die GWP weiterverrechnet wurde, die interne Leistungsverrechnung innerhalb der SCHIG in den Jahren 2011 und 2012 und die Zahlungen an die Eisenbahnunternehmen für die Verkehrsdienstverträge. Die Zahlen der Tabellen weichen daher um diese Beträge von den Zahlen in den Jahresabschlüssen ab.

Finanzielle Lage der SCHIG

Mit durchschnittlich 71 % der Aufwendungen (rd. 4,90 Mio. EUR von insgesamt rd. 6,90 Mio. EUR) waren die Personalkosten der wesentliche Kostenfaktor der SCHIG. Der Personalaufwand stieg im überprüften Zeitraum um rd. 8 %. Der hohe Wert für Aufwendungen für bezogene Leistungen zu Beginn des überprüften Zeitraums ergab sich aus dem Zukauf externer Leistungen bei der begleitenden Infrastrukturkontrolle Unterinntal. Die Aufwendungen für Rechts- und sonstige Beratung konnten im überprüften Zeitraum deutlich gesenkt werden. In den sonstigen Aufwendungen sind u.a. die Aufwendungen für IT-Betrieb und Wartung, für Aus- und Fortbildung und Reise- und Fahrtspesen enthalten. Diese blieben über den geprüften Zeitraum praktisch konstant.

- 37.2** Der RH hob positiv hervor, dass die SCHIG ihre Aufwendungen in den Jahren 2009 bis 2013 nominell um rd. 2 % senken konnte, obwohl sie im überprüften Zeitraum zusätzliche Aufgaben wie z.B. die Abwicklung der Verkehrsdienstverträge übernahm. Die Inflation – bezogen auf den Verbraucherpreisindex 2005 – betrug im gleichen Zeitraum rd. 10,5 %.

Erträge

- 38.1** Die folgende Tabelle zeigt die Erträge der SCHIG und deren zeitliche Entwicklung im überprüften Zeitraum:

Tabelle 26: Entwicklung der Erträge der SCHIG

	2009	2010	2011	2012	2013	Mittelwert 2009 bis 2013	Veränderung 2009 bis 2013
	in 1.000 EUR						in %
Sach- und Personalaufwand BMVIT	4.562	5.073	3.970	4.617	4.461	4.537	- 2,2
Klima- und Energiefonds	553	460	496	476	448	487	- 19,0
Benannte Stelle	185	394	677	324	510	418	175,7
Seilbahnsachverständige	106	274	258	312	317	253	199,1
technische Infrastrukturkontrolle	337	415	205	197	77	246	- 77,2
ATF	250	250	250	167	93	202	- 62,8
Abwicklung VDV	-	-	270	300	300	174	-
Management Fees PPP-Projekte	145	147	150	153	112	141	- 22,8
Arbeitskräfteüberlassung	-	-	-	66	124	38	-
verbundene Unternehmen	-	-	-	3	-	1	-
Registerführung	76	30	33	23	66	46	- 13,2
Fahrerlaubnisse	-	-	166	13	15	39	-
Zuweisungsstelle	7	14	3	5	4	7	- 42,9
sonstige Erträge	178	133	130	105	72	124	- 59,6
Erträge gesamt	6.399	7.190	6.608	6.761	6.599	6.711	3,1
davon Erträge BMVIT	5.225	5.768	4.894	5.383	5.136	5.281	- 1,7
	in %						
Anteil Erträge BMVIT an den Gesamterträgen	81,7	80,2	74,1	79,6	77,8	78,7	- 3,7

Erträge vom BMVIT

■ „externe Erträge“, nicht vom BMVIT

ATF Anschlussbahn- und Terminalförderung

VDV Verkehrsdienstverträge

PPP Public Private Partnership

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Rund 68 % der Erträge (4,54 Mio. EUR von insgesamt 6,71 Mio. EUR) entfielen auf den vom BMVIT abgegoltenen Sach- und Personalaufwand. Aber auch die extra ausgewiesenen Erträge für die technische Infrastrukturkontrolle, die Abwicklung der Anschlussbahn- und Terminalförderung und der Verkehrsdienstverträge, die Arbeitskräfteüberlassung, die Registerführung und die Ausstellung der Fahrerlaubnisse kamen vom BMVIT. Damit finanzierte das BMVIT die Aufwendungen der SCHIG in den Jahren 2009 bis 2013 durchschnittlich zu rd. 79 %. Die für die einzelnen Aufgaben vom BMVIT extra ausgezahlten Beträge

Finanzielle Lage der SCHIG

deckten vielfach nicht den Aufwand für die Aufgabenerfüllung (siehe TZ 14).

„Externe“, nicht (unmittelbar) vom BMVIT stammende Erträge (in der Tabelle grau hinterlegt) lukrierte die SCHIG für die Förderabwicklung für den Klima- und Energiefonds, für die Leistungen der Benannten Stelle und der Seilbahnsachverständigen, für das Beteiligungsmanagement der PPP-Projektgesellschaften und als Zuweisungsstelle. Im Mittel entfielen rd. 19 % der Erlöse auf solche „externen“ Erträge.

Sonstige Erträge – dazu zählten u.a. Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen – waren nicht eindeutig zuordenbar und machten durchschnittlich 2 % der gesamten Erträge aus.

- 38.2** Der RH stellte fest, dass die SCHIG als zentrales Dienstleistungsunternehmen des BMVIT für den Schienenverkehr zu rd. 79 % vom BMVIT finanziert wurde. Er wies darauf hin, dass die SCHIG rund ein Fünftel der Erträge von anderen Stellen – z.B. von Eisenbahn- oder Seilbahnunternehmen – für die für diese erbrachten Leistungen lukrierte.

Der RH wies kritisch auf die Auszahlung mehrerer, teilweise nicht kostendeckender Beträge durch das BMVIT für einzelne Leistungen der SCHIG zusätzlich zum allgemeinen Personal- und Sachaufwand hin. Der RH sah darin einen administrativen Mehraufwand, der nicht zur Kostentransparenz beitrug.

Der RH empfahl dem BMVIT, den gesamten Aufwand der SCHIG, der nicht von „Externen“ getragen wird, über den Sach- und Personalaufwand zu ersetzen. Er empfahl der SCHIG, im Gegenzug dazu dem BMVIT über den tatsächlichen Aufwand für die Erfüllung der einzelnen Aufgaben und dessen Entwicklung auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung (siehe TZ 40) zu berichten.

- 38.3** (1) Das BMVIT sagte in seiner Stellungnahme die Umsetzung der Empfehlung des RH, den gesamten Aufwand der SCHIG, der nicht von „Externen“ getragen wird, über den Sach- und Personalaufwand zu ersetzen, zu.

(2) Die SCHIG stimmte der Empfehlung des RH zu, dem BMVIT auf Basis der Kosten- und Leistungsberechnung über den tatsächlichen Aufwand für die Erfüllung der einzelnen Aufgaben und dessen Entwicklung zu berichten.



Finanzielle Lage der SCHIG



SCHIG – Aufgabenübertragung durch das BMVIT

Betriebsergebnis 39 Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisentwicklung der SCHIG in den Jahren 2009 bis 2013:

Tabelle 27: Ergebnisentwicklung der SCHG nach UGB					
	2009	2010	2011	2012	2013
	in 1.000 EUR				
Erlöse	6.399	7.190	6.608	6.761	6.599
Aufwendungen	6.763	7.717	6.676	6.759	6.599
EBIT	- 365	- 527	- 66	0	0
Finanzerfolg	41	55	190	32	63
EGT	- 324	-472	124	32	63
Gewinn-/Verlustvortrag	307	- 17	- 489	- 365	- 333
Bilanzgewinn/-verlust	- 17	- 489	- 365	- 333	- 270

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Der Finanzerfolg der SCHIG stammte u.a. aus Zinserträgen oder Erträgen aus Haftungsentgelten von verbundenen Unternehmen. Die SCHIG war gemäß § 10 SCHIG-Gesetz von bundesgesetzlichen Abgaben mit Ausnahme der Umsatzsteuer befreit.

Die SCHIG wies in den Jahren 2009 und 2010 bedingt durch die Benannte Stelle ein negatives Betriebsergebnis auf (siehe TZ 12). Im Jahr 2011 erzielte die Benannte Stelle ein positives Betriebsergebnis. Der Verlust vor Zinsen und Steuern (EBIT) im Jahr 2011 ergab sich aufgrund von Verlusten im Bereich der Seilbahnsachverständigen (siehe TZ 13). Im Jahr 2012 wurde die Benannte Stelle in die Abteilung Infrastrukturkontrolle der SCHIG integriert. Das BMVIT glied über den Sach- und Personalaufwand auch Verluste der Benannten Stelle und der Seilbahnsachverständigen aus.

Kosten- und Leistungsrechnung

40.1 Die SCHIG verfügte über eine Ressourcenplanung auf Ebene von Kostenarten (z.B. Personalkosten), Kostenstellen (z.B. Benannte Stelle) und Kostenträgern (z.B. einzelne Aufträge der Benannten Stelle). Im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung erstellte die Abteilung Finanzen-Controlling laufend Plan-Ist-Vergleiche, welche monatlich an die Geschäftsführung und quartalsweise an den Aufsichtsrat und das BMVIT berichtet wurden.

Finanzielle Lage der SCHIG

Für die Abteilung „Technische Infrastrukturkontrolle und Benannte Stelle“⁵⁶ verfügte die SCHIG über ein Auftragscontrolling in Datenbankform. Damit konnte sie den wirtschaftlichen Erfolg jedes einzelnen Projekts darstellen. Bis Mitte 2012 führte die SCHIG die Benannte Stelle als eigenen Rechnungskreis. Nach der Fusionierung der Benannten Stelle mit der Abteilung Technische Infrastrukturkontrolle entschied die SCHIG im Jahr 2013 aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung, keine Profit Center für einzelne Teilbereiche (wie beispielsweise die Benannte Stelle) einzurichten.

Auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung ermittelte die SCHIG jene Stundensätze, die für die Kalkulation von Angeboten (z.B. der Benannten Stelle) herangezogen wurden (siehe TZ 12).

- 40.2** Der RH erachtete die Kosten- und Leistungsrechnung der SCHIG, das Auftragscontrolling in Datenbankform sowie das Berichtswesen als zweckmäßig. Er merkte kritisch an, dass die Benannte Stelle ab Mitte 2012 nicht mehr als eigener Rechnungskreis (bzw. Profit Center) geführt wurde. Damit war für den Aufsichtsrat und den Eigentümer die wirtschaftliche Gebarung der nunmehr redimensionierten Benannten Stelle nicht mehr ersichtlich und damit der Informationsgehalt betreffend der wirtschaftlichen Gebarung der Benannten Stelle stark eingeschränkt.

Der RH empfahl der SCHIG, zumindest für wesentliche Geschäftsbereiche, die am Markt externe Erlöse erwirtschaften (Benannte Stelle, Seilbahnsachverständige), eigene Profit Center einzurichten und diese im Berichtswesen an den Aufsichtsrat und das BMVIT aussagekräftig darzustellen.

- 40.3** *Laut Stellungnahme der SCHIG werde sie die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit eigener Buchungskreise (Profit Center) für wesentliche Geschäftsbereiche, die am Markt externe Erlöse erwirtschaften, prüfen und mit dem Aufsichtsrat über mögliche Berichtsformen diskutieren.*
- 40.4** Der RH betonte gegenüber der SCHIG, dass es im Interesse der Transparenz der operativen Aufgabenerfüllung geboten wäre, wesentliche Geschäftsbereiche, die am Markt externe Erlöse erwirtschaften, in eigenen Rechnungskreisläufen darzustellen. Er blieb deshalb bei seiner Empfehlung, diese Bereiche in eigenen Rechnungskreisen zu erfassen (siehe TZ 12).

⁵⁶ = synonym zu: Technische Infrastrukturkontrolle und Notified Body

Bilanz und
Finanzierung

41.1 Die folgende Tabelle stellt die wesentlichen Bilanzpositionen der SCHIG im überprüften Zeitraum dar:

Tabelle 28: Bilanz der SCHIG in den Jahren 2009 bis 2013

	2009	2010	2011	2012	2013
	in 1.000 EUR				
Anlagevermögen	67.568	64.520	61.677	6.898	6.649
– immaterielles Vermögen	32	10	75	132	138
– Sachanlagen	17.343	17.027	16.973	325	257
– Finanzanlagen	50.193	47.483	44.629	6.441	6.254
Umlaufvermögen	4.777	472.228	113.458	86.338	89.395
– Vorräte	–	–	42	40	40
– Forderungen u. sonst. Vermögensgegenstände	1.310	470.374	91.814	76.187	39.570
– Kassenbestand	3.467	1.854	21.602	10.111	49.785
Rechnungsabgrenzung	44	42	40	83	67
Aktiva	72.389	536.790	175.175	93.319	96.111
Eigenkapital	9.752	9.279	9.404	9.435	9.498
– Stammkapital	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
– Kapitalrücklagen	7.768	7.768	7.768	7.768	7.768
– Bilanzverlust	– 16	– 489	– 364	– 333	– 270
Kostenbeiträge von Dritten	16.604	16.552	16.550	–	–
Fremdkapital	46.033	510.959	147.946	83.885	86.614
– Rückstellungen	549	1.854	33.961	6.829	4.908
– Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	41.083	38.229	35.375	3.188	3.000
– Verbindlichkeiten aus Lieferungen u. Leistungen	582	468.658	77.163	73.147	77.858
– Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	2.926	1.417	–	–	–
– sonstige Verbindlichkeiten	893	801	1.447	721	848
Rechnungsabgrenzung	–	–	1.276	–	–
Passiva	72.389	536.790	175.176	93.320	96.112
Haftungen	42.677	42.298	40.379	37.751	29.515

Tabelle enthält Rundungsdifferenzen

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Finanzielle Lage der SCHIG

(1) Das immaterielle Anlagevermögen der SCHIG umfasste im Wesentlichen Software und Homepage des Unternehmens. Zu den Sachanlagen zählten Grundstücke des Güterterminals Werndorf und technische Büroanlagen. Die Grundstücke wurden im Jahr 2012 verkauft – daraus ergab sich ein Buchwertabgang von rd. 16,6 Mio. EUR (von 16,97 Mio. EUR auf 325.000 EUR). Die Finanzanlagen umfassten die Beteiligungen der SCHIG an den PPP-Projektgesellschaften und Ausleihungen an diese. Der Beteiligungswert an der GWP und die Ausleihungen an diese fielen durch den Verkauf der GWP im Dezember 2012 weg. Durch den Verkauf der GWP sank das Anlagevermögen der SCHIG von 61,68 Mio. EUR im Jahr 2011 auf 6,90 Mio. EUR im Jahr 2012.

(2) Die SCHIG verfügte ab dem Jahr 2011 über Vorräte in Form von Kartenrohlingen für die Fahrerlaubnisse für Triebwagenführer. Der Anstieg der Forderungen ab dem Jahr 2010 (z.B. von 1,31 Mio. EUR im Jahr 2009 auf 470,37 Mio. EUR im Jahr 2010) ergab sich aus Forderungen gegenüber dem BMVIT für die Abwicklung der Verkehrsdienstverträge. Auch die hohen Kassenbestände ab dem Jahr 2011 (z.B. 49,79 Mio. EUR im Jahr 2013) resultierten aus der Abwicklung der Verkehrsdienstverträge.

Das Umlaufvermögen der SCHIG schwankte durch die ab dem Jahr 2010 abgewickelten Verkehrsdienstverträge und die damit in Zusammenhang stehenden Forderungen und Kassenbestände stark (z.B. 4,78 Mio. EUR im Jahr 2009, 472,23 Mio. EUR im Jahr 2010).

(3) Die Kostenbeiträge von Dritten waren Zuschüsse der Europäischen Union, des ERP-Fonds und des Bundes für die GWP und fielen mit dem Verkauf der GWP im Jahr 2012 zur Gänze weg (von 16,55 Mio. EUR im Jahr 2011 auf 0 EUR im Jahr 2012).

Ab dem Jahr 2010 bildete die SCHIG Rückstellungen u.a. für einen drohenden Verlust aus einem Zins-Swap-Geschäft (siehe TZ 21). Im Jahr 2011 kam noch eine Rückstellung für ausstehende Eingangsrechnungen in der Höhe von rd. 29 Mio. EUR für noch nicht abgeschlossene Verkehrsdienstverträge dazu. Die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten umfassten zwei Darlehen der SCHIG für die GWP und ein Darlehen für die Rail Test & Research GmbH. Mit dem Verkauf der GWP im Dezember 2012 reduzierten sich die Verbindlichkeiten (von 35,38 Mio. EUR im Jahr 2011 auf 3,19 Mio. EUR im Jahr 2012). Die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen umfassten ab 2010 vor allem Verbindlichkeiten gegenüber Eisenbahnunternehmen aus den Verkehrsdienstverträgen.

Auch das Fremdkapital reduzierte sich einerseits durch der Verkauf der GWP mit Ende 2012 und nahm andererseits ab dem Jahr 2010 – in stark schwankender Höhe – durch die Abwicklung der Verkehrs-dienstverträge zu.

Die Haftungsverhältnisse umfassten die Haftungen der SCHIG für die von den PPP-Projektgesellschaften aufgenommenen Darlehen.

(4) Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Eigenkapitalquote im überprüften Zeitraum:

Tabelle 29: Eigenkapitalquote der SCHIG

	2009	2010	2011	2012	2013
			in %		
Eigenkapitalquote	13,5	1,7	5,4	10,1	9,9

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Die Eigenkapitalquote schwankte im überprüften Zeitraum entsprechend den Änderungen der Bilanzgrößen. Durch den im Jahr 2010 stark ansteigenden Wert der Verbindlichkeiten bei gleichbleibendem Eigenkapital sank die Eigenkapitalquote unter den im Unternehmensreorganisationsgesetz geforderten Mindestwert von 8 %. Ein Wirtschaftstreuhänder bescheinigte der SCHIG aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Jahre 2010 und 2011 eine positive Fortbestehensprognose. Ab dem Jahr 2012 lag die Eigenkapitalquote wieder im geforderten Bereich.

- 41.2** Der RH wies darauf hin, dass die Bilanzgrößen der SCHIG aufgrund des sich ändernden Aufgabenspektrums – vor allem durch den Verkauf einer PPP-Projektgesellschaft und die Abwicklung der Verkehrsdienstverträge – im überprüften Zeitraum schwankten. Damit schwankten auch die aus den Bilanzgrößen abgeleiteten Bilanzkennzahlen und deren Aussagekraft war im überprüften Zeitraum eingeschränkt.

Schlussempfehlungen

42 Vorbehaltlich der Ergebnisse einer Evaluierung der Aufgabenübertragung (siehe TZ 3) hob der RH zusammenfassend folgende Empfehlungen hervor:

BMVIT

(1) Vor einer Aufgabenauslagerung an die SCHIG bzw. an andere ausgegliederte Unternehmen wären primär interne Ressourcen zu nutzen und entsprechende Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen, um die Kosten für die Aufgabenerfüllung gering zu halten. Im Rahmen einer Evaluierung wäre zu prüfen, ob die Rückführung bestimmter, an die SCHIG übertragener (Kern-)Aufgabengebiete in das BMVIT möglich ist. (TZ 3, 22)

(2) Im Sinne einer Bündelung der Fachkompetenzen wären zukünftig technische Infrastrukturkontrollen nur noch durch die SCHIG durchführen zu lassen. Im BMVIT wäre jene technische Kernkompetenz vorzuhalten, die erforderlich ist, um die technischen Infrastrukturkontrollen der SCHIG beauftragen, steuern, die Ergebnisse der Kontrollen abnehmen und deren Umsetzung veranlassen zu können. (TZ 5)

(3) In Zukunft wäre verstärkt auf die Umsetzung der von der SCHIG in Berichten über konkrete Einsparungspotenziale bei Infrastrukturprojekten der ÖBB aufgezeigten Verbesserungsvorschläge hinzuwirken. (TZ 5)

(4) Im Rahmen einer Evaluierung wäre zu prüfen, ob die Abwicklung der ETCS-Level 2-Förderung nicht wieder vom BMVIT übernommen werden könnte, und allenfalls die Förderabwicklung in das BMVIT zurückzuführen. (TZ 6)

(5) Die Einsichtnahmen des BMVIT in den Abrechnungsprozess der Schienengüterverkehrsförderung wären schriftlich zu dokumentieren und die von der SCHIG laut Vertrag zu legenden Berichte wären einzufordern. (TZ 7)

(6) Es wäre zu evaluieren, ob das – bis 2012 vom BMVIT abgewickelte – Schienengüterverkehrs-Beihilfeprogramm wieder vom BMVIT übernommen werden könnte, und diese Förderabwicklung wäre gegebenenfalls in das BMVIT rückzuführen. (TZ 7)

SCHIG – Aufgabenübertragung durch das BMVIT

(7) Einsichtnahmen des BMVIT in die Abwicklung der Schienen-güterverkehrsförderung bei der SCHIG wären in schriftlicher Form festzuhalten. (TZ 8)

(8) In Zukunft wären Doppelgleisigkeiten durch parallele Förderprogramme zu vermeiden. (TZ 8)

(9) Im Rahmen einer Evaluierung wäre zu prüfen, ob die Bestellung von Gemeinwirtschaftlichen Leistungen nicht vom BMVIT erledigt werden kann, und diese wäre gegebenenfalls in das BMVIT rückzuführen. (TZ 9)

(10) Genehmigungs- und Fertigungsvorgaben für die Gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Schienenpersonenverkehr wären schriftlich auszuarbeiten und für verbindlich zu erklären. (TZ 9)

(11) Eine Veräußerung der Anteile einer der beiden Benannten Stellen, an denen das BMVIT beteiligt war, wäre zu prüfen. (TZ 10)

(12) Die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Benannten Stelle wäre zu verfolgen und darauf aufbauend eine Entscheidung über den Fortbestand der Benannten Stelle zu treffen. (TZ 11)

(13) Es wäre darauf hinzuwirken, dass die Kommissionsgebühren für Leistungen der amtlichen Seilbahnsachverständigen auf ein kosten-deckendes Niveau angehoben werden. (TZ 13)

(14) Der zukünftige Bedarf an Seilbahnsachverständigen wäre abzuschätzen und gegebenenfalls entsprechende amtliche Sachverständige im BMVIT – u.a. durch Übernahme der nichtamtlichen Sachverständigen der SCHIG ins BMVIT – aufzubauen. (TZ 13)

(15) Eine Zusammenführung der Ausstellung und Verwaltung von Fahrerlaubnissen im Bereich Wasser, Schiene und Luft und der Führung von Registern in einer zentralen Stelle wäre zu evaluieren und diese Aufgaben gegebenenfalls in diese Stelle überzuführen. (TZ 14)

(16) Da die Bearbeitung von Forschungsprojekten nicht im Kernkompetenzbereich der SCHIG als Erbringerin von Dienstleistungen für das BMVIT lag, wäre der von § 3 Abs. 1 Zi. 3 des SCHIG-Gesetzes umfasste Aufgabenbereich der SCHIG zu konkretisieren. (TZ 15)

(17) Hinsichtlich der Vergabe von Ad-hoc-Trassen wäre auf eine Meldung dieser entsprechend des Bestimmungen des EisbG 1957 hinzuwirken. (TZ 16)

Schlussempfehlungen

(18) Auf eine Änderung des SCHIG-Gesetzes wäre dahingehend hinzuwirken, dass die SCHIG auch bei der Übernahme von Haftungen für Kredite der Tochtergesellschaften das Einvernehmen mit dem BMVIT und dem BMF herstellen muss. (TZ 21)

(19) Im Rahmen des Bundesrechnungsabschlusses wären die Haftungen der SCHIG für Kredite der Tochtergesellschaften als Eventualverbindlichkeiten vollständig anzuführen. (TZ 21)

(20) Die Eigentümerstrategie des BMVIT für die SCHIG wäre auf Basis der bisher von der SCHIG umgesetzten strategischen Ziele weiterzuentwickeln. (TZ 24)

(21) In Zukunft wären nur Personen für die Vertretung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie in der Generalversammlung zu bevollmächtigen, die nicht Mitglieder des Aufsichtsrats der SCHIG sind. (TZ 25)

(22) Bei der Gestaltung der MBO-Vereinbarungen mit der Geschäftsführung der SCHIG wäre in Zukunft verstärkt auf relevante strategische Kennzahlen der SCHIG zurückzugreifen und diese mit ambitionierten Zielwerten zu versehen. (TZ 31)

(23) Der gesamte Aufwand der SCHIG, der nicht von „Externen“ getragen wird, wäre über den Sach- und Personalaufwand zu ersetzen. (TZ 38)

SCHIG

(24) Die Geschäftstätigkeit der Benannten Stelle wäre auch nach der Umstrukturierung in einem eigenen Buchungskreis darzustellen. (TZ 12)

(25) Weiterhin wären alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den Anforderungen an die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Benannten Stelle zu genügen. (TZ 12)

(26) In Zukunft wäre dem BMVIT als Eigentümer laufend über den Personalaufwand für Forschungsprojekte zu berichten, weil dieses den nicht durch Förderungen gedeckten Mehraufwand über den Personal- und Sachaufwand zu decken hat. (TZ 15)

(27) Der Geschäftsverlauf der Rail Tec Arsenal Fahrzeugversuchsanlage GmbH (RTA) wäre weiterhin zu verfolgen und bei einer entsprechenden wirtschaftlichen Entwicklung des Unternehmens und

einer positiven Entwicklung des Marktumfeldes wären neuerlich Verkaufsverhandlungen zu führen. (TZ 19)

(28) Mit der Hafenverwaltung Regensburg wären entsprechende Nachverhandlungen zu führen, um eine Indexierung des Bestandszinses zu vereinbaren, die Laufzeit des Bestandvertrags an die Refinanzierungszeit der Darlehen anzupassen und das Nachfragerisiko für den Güterterminal RoLa Regensburg auf die Hafenverwaltung Regensburg zu übertragen. (TZ 20)

(29) Es wären weiterhin Möglichkeiten zum Verkauf des RoLa-Güterterminals Regensburg zu suchen, entsprechende Verhandlungsgrundlagen zu schaffen, Verhandlungen zu führen und diese zu dokumentieren. (TZ 20)

(30) Ein Teil der liquiden Mittel der SCHIG wäre für ein internes Darlehen an die Rail Tec Et Research GmbH (RTR) zur Deckung des Liquiditätsbedarfs der RTR zu nutzen. (TZ 21)

(31) Die administrativen Tätigkeiten der SCHIG wären zu evaluieren und mögliche Rationalisierungspotenziale zu heben. (TZ 23)

(32) Objektive und nachvollziehbare Kriterien wären zu definieren, welche Qualifikationen und welche Aufgabengebiete für den Rang eines Experten bzw. eines Mitarbeiters mit Leitungsfunktion ausschlaggebend sind. (TZ 27)

(33) Bei Nachbesetzungen wäre eine Steigerung des Frauenanteils in den Funktionsgruppen „Experten, fachliche Leiter“ bzw. „Abteilungsleiter“ anzustreben. (TZ 27)

(34) In Abstimmung mit dem BMVIT wäre eine Systematik für mitarbeiterspezifische Entwicklungsmöglichkeiten in verschiedenen Aufgabenbereichen sowie innerhalb des Unternehmens auszuarbeiten. (TZ 28)

(35) Die Aussagekraft und Steuerungsrelevanz der Kennzahlen des Kennzahlensystems wäre auf Basis zukünftiger Erfahrungen zu evaluieren und deren Anzahl gegebenenfalls zu reduzieren. (TZ 31)

(36) Bei zukünftigen Kundenbefragungen wäre auf die Vergleichbarkeit der Erhebungsmethodik und des Bewertungsschemas mit den bisherigen Kundenbefragungen zu achten. (TZ 32)

Schlussempfehlungen

(37) In Zukunft wäre bei der Identifizierung und Bewertung von Risiken besonderes Augenmerk auf die Vermeidung von Überschneidungen zu legen. (TZ 33)

(38) Die Ergebnisse des Risikomanagements sollten in Zukunft stärker mit der Prüfungsplanung der Internen Revision verschränkt werden. (TZ 34)

(39) In Zukunft wären ausschließlich Konten mit kollektiver Zeichnungsberechtigung zu führen. (TZ 35)

(40) Bei der technischen Infrastrukturkontrolle wäre unter Berücksichtigung einer Evaluierung gemäß TZ 3 in Abstimmung mit dem BMVIT eine eingehende Abwägung zwischen dem Zukauf von Fremdleistungen und dem Aufbau von unternehmensinternem Know-how mit entsprechenden Kosten-Nutzen-Überlegungen vorzunehmen und gegebenenfalls unternehmensinterne Ressourcen aufzubauen. (TZ 36)

(41) Dem BMVIT wäre über den tatsächlichen Aufwand für die Erfüllung der einzelnen Aufgaben und dessen Entwicklung auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung zu berichten. (TZ 38)

(42) Für die wesentlichen Geschäftsbereiche, die am Markt externe Erlöse erwirtschaften (Benannte Stelle, Seilbahnsachverständige), wären eigene Profit Center einzurichten und diese im Berichtswesen an den Aufsichtsrat und das BMVIT aussagekräftig darzustellen. (TZ 40)

BMVIT und SCHIG

(43) Vor einer weiteren Teilnahme an einem EU-Projekt wären die organisatorischen Rahmenbedingungen u.a. für die First Level Control zu diskutieren. In Zukunft sollte die SCHIG nur dann an EU-Projekten teilnehmen, wenn die Rahmenbedingungen eine Entlastung der Projektadministration erwarten lassen. (TZ 15)

(44) Die Geschäftsordnung der Geschäftsführung der SCHIG wäre um eine Genehmigungspflicht für Haftungsübernahmen der SCHIG für Kredite der Tochtergesellschaften durch den Aufsichtsrat zu ergänzen. (TZ 21)

(45) Der im Rahmen der Arbeitskräfteüberlassung im BMVIT arbeitende Mitarbeiter der SCHIG wäre entweder wieder in der SCHIG zu beschäftigen oder auf einer entsprechende Planstelle im BMVIT einzusetzen. (TZ 30)



ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger
des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

ANHANG
Entscheidungsträger**Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH
(SCHIG)****Geschäftsführer**

Mag. Martin SANTER
(1. April 2005 bis 31. März 2010)

Ing. Gottfried SCHUSTER
(1. Februar 2006 bis 31. Jänner 2011)

DI Dr. Ulrich PUZ, MBA
(seit 1. Mai 2010)

**Vorsitzender des
Aufsichtsrates**

Mag. Dr. Gerhard Gürtlich
(30. April 2005 bis 20. September 2010)

DI Herbert KASSER
(20. September 2010 bis 12. November 2013)

Mag. Roland SCHUSTER
(seit 12. Dezember 2013)



Bericht des Rechnungshofes

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	153
Abkürzungsverzeichnis	155
Glossar	157

BMASK
BMBF

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Bildung und Frauen**

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde

KURZFASSUNG	160
Prüfungsablauf und –gegenstand	170
ESF-Programmperiode 2007–2013 in Österreich	171
ESF-Ziele, Programmschwerpunkte und finanzielle Mittel	171
Programmuzuständige Stellen in Österreich	173
Programmumsetzung 2007 bis 2011	181
Ausgangslage	181
Zentralisierung der Prüfbehörde	186
Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit	186
Qualitätsaufsicht über die Prüftätigkeiten externer Dienstleister	186
Gewährleistung einheitlicher Prüfungsstandards	188
Systemprüfungen	190
Vorhabensprüfungen	194

Inhalt



Organisation und Kosten der Prüfbehörde	210
Zukauf externer Dienstleistungen	210
Werkverträge mit externen Dienstleistern	214
Kosten der Behebung von Systemmängeln	216
Verhaltenskodex	223
Weichenstellung für die Periode 2014–2020	225
Positionen im Vorfeld der Programmerstellung 2014–2020	225
Festlegungen für die ESF–Umsetzung 2014–2020	227
Technisch–administrative Vorbereitung der Periode 2014–2020	233
Schlussempfehlungen	239

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Neue Anforderungen an die Verwaltung und Kontrolle von Strukturfonds-Programmen in der Periode 2007–2013	173
Tabelle 2:	Aufgaben der EU-Programmbehörden	175
Abbildung 1:	Zwischengeschaltete und weitere Stellen der ESF-Programmbehörden	179
Tabelle 3:	Programmrelevante Ereignisse und Prüfungshandlungen des RH, Ende 2006 bis Ende 2010	181
Tabelle 4:	Prüffeststellungen der Europäischen Kommission zur ESF-Prüfbehörde, Herbst 2010	183
Tabelle 5:	Aktionsplan des BMASK zur Neuausrichtung der Prüftätigkeit, Juni 2011	184
Tabelle 6:	Begleitung von Prüfungen externer Dienstleister durch die Prüfbehörde	187
Tabelle 7:	Systemprüfungen inkl. Follow-up-Prüfungen	191
Tabelle 8:	Bewertungskategorien für Systemprüfungen	192
Abbildung 2:	Ablauf der Vorhabensprüfungen (Beispiel Referenzperiode 2012 und 2013, Jahreskontrollbericht 2013 und 2014)	194
Tabelle 9:	Umfang der Vorhabensprüfungen Referenzperioden 2009–2013	196
Tabelle 10:	Rückforderungen nach Betragsgrößen, Fällen und Umsetzungsbereichen (Referenzperioden 2009–2013)	208
Tabelle 11:	Zukauf externer Prüfleistungen – Motive und Risiken	211
Tabelle 12:	Tagsätze externer Dienstleister gemäß Werkvertrag	214

Tabellen Abbildungen



Tabelle 13:	Honorarmodelle im Vergleich _____	215
Tabelle 14:	Personalstand der ESF-Prüfbehörde einschließlich Prüfstellen 2009 bis 2014 _____	217
Tabelle 15:	Auszahlungen für Zwecke der Prüfbehörde 2009 bis 2014 _____	218
Abbildung 3:	Gesamtauszahlungen für Zwecke der Prüfbehörde (Referenzperioden 2009–2014, in Mio. EUR) _____	219
Tabelle 16:	Anregungen und Festlegungen zur ESF-Umsetzung 2014–2020 _____	226
Abbildung 4:	Programmbudgets nach zuständigen Stellen und Schwerpunkten; Veränderung von der Periode 2007–2013 auf 2014–2020 _____	229

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
Allg. SF-VO	Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds (Allgemeine Strukturfonds-Verordnung – Allg. SF-VO 2006)
AMS	Arbeitsmarktservice Österreich
ARR	Allgemeine Rahmenrichtlinien
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Frauen (ab Februar 2014)
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (bis Februar 2014)
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMWWF	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f.	folgende
FLC	First Level Control
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.H.v.	in Höhe von
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

Abkürzungen

R
H

Nr.	Nummer
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VKS	Verwaltungs- und Kontrollsystem
VO	Verordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalente
waff	Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Begünstigte

Begünstigte (z.B. öffentliche oder private Unternehmen bzw. Einrichtungen) führen Vorhaben (Projekte) durch, üblicherweise auf Basis von Förderverträgen, mit Finanzierung aus öffentlichen (EU- und nationalen) bzw. privaten Mitteln.

Förderfähige Kosten

Jener Teil der Projektgesamtkosten, der gemäß den programmrelevanten Förderfähigkeitsregeln bzw. Förderrichtlinien als förderfähig (zuschussfähig) anerkannt und aus ESF-Mitteln und nationalen Kofinanzierungsmitteln (Bund, Länder) gefördert werden kann.

Geteilte Mittelverwaltung

Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung übernehmen die Mitgliedstaaten Aufgaben beim Vollzug des EU-Haushaltsplans. Der Europäischen Kommission kommt dabei eine mit Sanktionsrechten ausgestattete Aufsichtsfunktion zu.

Kofinanzierung

Gemäß dem Grundsatz der Kofinanzierung erfordern aus den EU-Strukturfonds finanzierte Programme eine finanzielle Mindestbeteiligung des Mitgliedstaates.

Programm

Ein (operationelles) Programm ist ein vom Mitgliedstaat – im Einklang mit den strategischen Rahmenvorgaben der EU sowie dem nationalen strategischen Rahmenplan – erstelltes und von der Europäischen Kommission genehmigtes Dokument zur Festlegung der Ziele, Prioritäten und Finanzmittel für eine mehrjährige Programmperiode.

Glossar



Verwaltungs- und Kontrollsystem

Das Verwaltungs- und Kontrollsystem (VKS) umfasst die für jedes EU-Programm einzurichtende Aufbau- und Ablauforganisation für eine EU-konforme Programm- bzw. Projektumsetzung.

Vorhabensprüfungen einer Referenzperiode

Die Prüfbehörde wählt jährlich ESF-kofinanzierte Vorhaben anhand geeigneter Stichproben aus und überprüft diese im Hinblick auf die der Europäischen Kommission gemeldeten Ausgaben. Das Kalenderjahr, aus dem die Stichproben stammen, wird als Referenzperiode bezeichnet. Der Prüfzeitraum beginnt jeweils zur Jahresmitte, z.B. fiel die Referenzperiode (Kalenderjahr) 2012 in den Prüfzeitraum 1. Juli 2012 bis 30. Juni 2013. Der Jahreskontrollbericht 2013 war bis Ende 2013 zu erstellen und der Europäischen Kommission vorzulegen.

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Bildung und Frauen

Europäischer Sozialfonds (ESF) — Prüfbehörde

Das BMASK reorganisierte im Jahr 2011 mit hohem Aufwand die Prüfbehörde des Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ (Volumen 2007 bis 2013: rd. 1 Mrd. EUR, davon rd. 470 Mio. EUR aus dem Europäischen Sozialfonds – ESF). Grund dafür war, dass die Europäische Kommission im Herbst 2010 schwere Mängel in der Verwaltung und Kontrolle des Programms festgestellt hatte – etwa Prüfungsrückstände sowie eine ungenügende Überwachung von delegierten Prüfaufgaben – und in der Folge die ESF-Zahlungen für ein Jahr stoppte. Um einen Programmstillstand und ESF-Mittelverfall zu vermeiden, leisteten programmumsetzende Stellen des Bundes und der Länder Zwischenfinanzierungen von rd. 70 Mio. EUR aus nationalen Budgets. Die Auszahlungen für Zwecke der Prüfbehörde beliefen sich im Zeitraum 2009 bis 2014 auf insgesamt rd. 5,8 Mio. EUR, davon rd. 3 Mio. EUR für Entgelte externer Dienstleister.

Die Organisation der Prüfbehörde beruhte ab 2013 de facto zur Gänze auf extern zugekauften operativen Prüfungsleistungen, deren Qualität – wegen der Letztverantwortung und Haftung des BMASK für die ESF-Mittel – durch verwaltungseigenes Personal überwacht wurde. Der Wettbewerb der Anbieter bewirkte keine Kostenvorteile für das BMASK, weil die Tagsätze externer Dienstleister um bis zu 200 % über jenen vergleichbar qualifizierter Verwaltungsbediensteter lagen. Darüber hinaus bestanden für das BMASK neben hoher Abhängigkeit von externem Know-how- und Kapazitätsaufbau auch Kostenrisiken sowie die Gefahr eines Verlusts an Steuerungskompetenz.

Das BMASK verabsäumte es, die Struktur der ESF-Umsetzung in Österreich – mit 21 zwischengeschalteten Stellen und 19 nachgeordneten bzw. regionalen Einrichtungen sowie externen Dienstleistern – im Hinblick auf Kosten und Fehlerrisiken strategisch neu auszurichten. Für die Programmperiode 2014–2020 hatte das BMASK punktuell zweckmäßige Verbesserungen, z.B. die Anwendung von Pauschalen sowie eine Standardisierung der Verfahren

und des Formularwesens geplant. Die beabsichtigte Einführung von Pauschalen scheiterte vorerst an der nicht zeitgerechten Vorbereitung und fehlenden BMAKS-internen Abstimmung. Weitere Maßnahmen zur Vereinfachung der ESF-Umsetzung gerieten u.a. mangels geeigneter Projektorganisation in Verzug.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Aufgabenwahrnehmung, Organisation und Kosten der im BMAKS eingerichteten Prüfbehörde des Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ (ESF-Prüfbehörde) sowie der nationalen Rahmenbedingungen im Zeitraum 2011 bis 2013 und der getroffenen Weichenstellungen für die Periode 2014–2020. Das Programm wurde aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie aus nationalen Mitteln finanziert. (TZ 1)

ESF-Ziele, Programmschwerpunkte und finanzielle Mittel

Österreich setzte in der Periode 2007–2013 zwei ESF-Programme um und erhielt dafür in Summe ESF-Mittel i.H.v. 524,4 Mio. EUR, davon entfielen rd. 90 % (472,3 Mio. EUR) auf das Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ des BMAKS.¹ Dieses umfasste fünf thematische Schwerpunkte: Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, arbeitsmarktferne Personen, lebensbegleitendes Lernen sowie territoriale Beschäftigungspakte. Die Mittel des Programms waren mit Stand November 2014 zur Gänze gebunden und Vorhaben im Umfang von über 1 Mrd. EUR (ESF und nationale Kofinanzierung) bewilligt. Laut BMAKS hätten die zuständigen Stellen in begrenztem Umfang (Reserve-)Vorhaben bewilligt, um eine dann eintretende Nichtausschöpfung von ESF-Mitteln hintanzuhalten. Diese seien – nach Ausschöpfung aller verfügbaren ESF-Mittel – gegebenenfalls aus nationalen Mitteln auszufinanzieren. (TZ 2)

Programm-zuständige Stellen in Österreich

Zur Programmdurchführung hatte das BMAKS ein Verwaltungs- und Kontrollsystem einzurichten sowie eine Verwaltungsbehörde, eine Bescheinigungsbehörde und eine Prüfbehörde zu benennen. Die Funktion dieser Programmbehörden nahmen drei Abteilungen des BMAKS wahr. (TZ 3)

¹ Die verbleibenden rd. 10 % (52,1 Mio. EUR) entfielen auf das Programm Phasing-Out Burgenland 2007–2013 – ESF.

Die EU-rechtlichen Anforderungen an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie an die Programmbehörden der Mitgliedstaaten stiegen in der Periode 2007–2013 deutlich, ebenso der Grad an Verbindlichkeit und Formalisierung. Die Aufsichtsfunktion der Europäischen Kommission erfuhr durch umfassendere Informationsrechte, präventive Kontrollen und rasch wirksame finanzielle Sanktionen eine Stärkung, wobei die Beweislast dem Mitgliedstaat oblag. Vor dem Hintergrund der strengeren EU-Regelungen der Periode 2007–2013 verabsäumte es das B MASK, die Funktionen und Aufgaben sowie Rechte und Pflichten der Programmbehörden im B MASK bzw. an der Schnittstelle zur Europäischen Kommission ebenfalls verbindlicher zu regeln. (TZ 3)

Teilaufgaben der Verwaltungsbehörde waren per Ende 2014 an elf zwischengeschaltete Stellen delegiert. Diese bedienten sich 19 weiterer nachgeordneter bzw. regionaler Stellen und Fachbereiche. Die Bescheinigungsbehörde verfügte über zehn zwischengeschaltete Stellen. Die Prüfbehörde stützte sich auf drei, mit operativen Prüftätigkeiten beauftragte externe Dienstleister. Die Vielzahl an involvierten Stellen mit unterschiedlichen Prozessen und Rechtsvorschriften erhöhte den Koordinations-, Steuerungs- und Kontrollaufwand jeder der drei Programmbehörden. Die heterogene Struktur barg auch ein erhöhtes Risiko für Fehler. (TZ 4)

Programm- umsetzung 2007 bis 2011

Der RH hatte in zwei Gebarungsüberprüfungen (Prüfungszeitraum November 2006 bis Jänner 2007 sowie Juni 2009 bis Jänner 2010) Mängel im System der ESF-Umsetzung in Österreich (Periode 2000–2006 bzw. 2007–2013) aufgezeigt, u.a. Kontrolldefizite, Zeitverzug bei der Einrichtung EU-konformer Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie Abstimmungsdefizite in der dezentralen ESF-Umsetzungsorganisation. Das B MASK setzte Empfehlungen des RH, etwa die Aufgaben der Prüfbehörde und der Bescheinigungsbehörde zu zentralisieren, nicht um. Es traf erst Abhilfemaßnahmen, nachdem die Europäische Kommission im Herbst 2010 neuerlich unzulängliche Kontrollen und Systemmängel beanstandet hatte. (TZ 5)

Dabei stellte die Europäische Kommission u.a. Prüfungsrückstände sowie die ungenügende Qualitätsaufsicht über die an externe Dienstleister delegierten Aufgaben fest und veranlasste eine Unterbrechung bzw. Aussetzung der ESF-Zahlungen. Das B MASK erstellte daraufhin einen Aktionsplan mit Abhilfemaßnahmen und setzte diesen bis Ende 2011 mit erheblichem Aufwand weitgehend um. Die rasche Reorganisation der Prüfbehörde war zweckmäßig, jedoch verabsäumte es das B MASK, die institutionellen Strukturen der ESF-

Kurzfassung

Umsetzung zu vereinfachen, etwa auch im Bereich der Bescheinigungsbehörde. Infolge des einjährigen ESF-Zahlungsstopps erfolgten nationale Zwischenfinanzierungen i.H.v. rd. 70 Mio. EUR zu Lasten nationaler Budgets, um einen Programmstillstand und Verfall von ESF-Mitteln zu verhindern. (TZ 6)

Die Zentralisierung der zuvor dezentral organisierten Prüfbehörde im Oktober 2011 im Zuge des Aktionsplans war zweckmäßig für eine EU-konforme Qualitätsaufsicht über die Prüftätigkeiten externer Dienstleister. Damit wurde auch eine Empfehlung des RH aus dem Jahr 2008 umgesetzt. (TZ 7)

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

Das BMASK übertrug die operativen Prüftätigkeiten der Prüfbehörde de facto zur Gänze an externe Dienstleister, obwohl es EU-rechtlich die Letztverantwortung für die Qualität der Jahreskontrollberichte und der dafür relevanten Prüfungsergebnisse trug. Zur Qualitätssicherung begleitete die Prüfbehörde im Zeitraum 2011 bis 2013 u.a. knapp ein Drittel aller Systemprüfungen sowie ein Viertel aller Vorhabensprüfungen der externen Dienstleister. Wenngleich dies im Hinblick auf die Letztverantwortung des BMASK unverzichtbar war, so verringerte der laufende Einsatz verwaltungseigener Ressourcen für die Qualitätsaufsicht den Nettonutzen aus dem Zukauf externer Leistungen. Zudem erhöhte die Vielzahl an involvierten Stellen den Aufwand für die Qualitätsaufsicht (etwa die Anzahl der Sitzungen, Prüfberichte und Prüfbegleitungen). (TZ 8)

Das ab Juli 2011 geltende Prüfhandbuch mit verbindlichen und einheitlichen Maßstäben für die Prüftätigkeit war zweckmäßig. Checklisten gewährleisteten in standardisierter bzw. dokumentierter Weise eine entsprechende Prüfungsqualität für die Jahreskontrollberichte der Prüfbehörde. Fragen zur Kontrolle der Recht- und Ordnungsmäßigkeit standen dabei jedoch mehr im Fokus als Fragen der Zielerreichung. (TZ 9)

System- und Vorhabensprüfungen

In der Referenzperiode 2010 bestanden bedeutende Systemmängel, weshalb die Prüfbehörde die Sicherheit mehrerer Teilsysteme in die Kategorie 3 („erheblicher Verbesserungsbedarf“) einstuftete. Auch in den Folgejahren stellte die Prüfbehörde – trotz des Aktionsplans – Mängel fest, weshalb sie ihre Bewertung durchwegs nur auf die Kategorie 2 („bestimmte Verbesserungen erforderlich“) an hob und in ihrer Gesamtbewertung an die Europäische Kommission jeweils eine „eingeschränkt positive Stellungnahme“ abgab. Allerdings wiesen auch EU-weit nur 13 von insgesamt 117 ESF-Programmen für

das Jahr 2013 eine uneingeschränkt positive Bewertung auf, während zwei Drittel – darunter Österreich – eine eingeschränkt positive Bewertung erhielten. Die bei Systemprüfungen festgestellten Mängel stellten in der Regel nicht nur Verstöße gegen EU-Vorschriften, sondern auch gegen nationale Bestimmungen dar. Wegen der Vielzahl an involvierten Stellen hatte die Prüfbehörde in Summe 48 Systemprüfungen bzw. Follow-up-Prüfungen durchzuführen; die EU-Vorgaben erforderten zudem auch Systemprüfungen seitens der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde. Eine geringere Anzahl involvierter Stellen hätte die Anzahl der durchzuführenden Prüfungen verringert, womit den ESF-Programmbehörden Personalkapazitäten etwa für eigene Prüfungstätigkeiten zur Verfügung gestanden wären. (TZ 10)

Knapp vier Fünftel der von der Prüfbehörde geprüften 1.346 Vorhaben der Jahre 2009 bis 2013 entfielen auf das Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), davon ein hoher Anteil (93 %) auf risikoarme AMS-Individualförderungen. Die wenig risikoorientierte Stichprobenauswahl trug zu den geringen Fehlerquoten des ESF-Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ von jeweils unter 2 % für die Jahre 2009 bis 2012 maßgeblich bei. Ab dem Jahr 2011 legte die Prüfbehörde ihren Prüfungsschwerpunkt auf Projekte und Werkverträge. In ihrem (vorläufigen) Jahreskontrollbericht 2014 verzeichnete sie erstmals einen Anstieg der Fehlerquote auf 2,5 %. Mit dem Wegfall der risikoarmen AMS-Individualförderungen veränderte sich in der Periode 2014–2020 das potenzielle Fehlerrisiko des Programms. (TZ 11)

Die Aufnahme systemischer Prüfungsfragen in die Prüfung von Einzelvorhaben war zweckmäßig, weil damit allfällige Schwächen in den Verfahren und Systemen der Förderstellen – z.B. die mangelnde Dokumentation von Verfahrensschritten sowie Nachvollziehbarkeit von Nachweisen – frühzeitig entdeckt und behoben werden konnten. Das B MASK zog daraus im Allgemeinen jedoch keine, über die einzelnen Vorhaben hinausgehenden Schlussfolgerungen für Maßnahmen zur System- und Verfahrensverbesserung. (TZ 12)

Die Prüfbehörde zeigte wiederholt Schwächen in der Antragsprüfung der Förderstellen auf. Mangelhafte Anträge konnten zu integralen Vertragsbestandteilen werden, wobei nicht plausibilisierte Plankosten und unspezifische Ziele auch die Beurteilung der Zielerreichung sowie der Zuschussfähigkeit der Ausgaben erschwerten. Die Fragen der Prüfbehörde zum Antragsprüfvermerk stellten konzeptiv nicht auf die Angemessenheit der beantragten Mittel im Verhältnis zu den angestrebten Zielen ab. (TZ 13)

Kurzfassung

Die ESF-Verträge wiesen teilweise Mängel auf und enthielten nicht immer die in der Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG vorgegebenen Mindestinhalte. Insbesondere waren (aliquote) Mittelkürzungen unzulänglich geregelt und die Bedingungen für eine Rückzahlung von ESF-Mitteln zu wenig präzise, um eine verursachergerechte Rückforderung zu gewährleisten. Auch fehlten in mehreren Fällen die Adressen der Begünstigten, der Standort bzw. räumliche Wirkungsbereich von Vorhaben konnte nicht nachvollzogen werden und für die Aufbewahrung der Projektunterlagen galten unterschiedliche Fristen. Die Prüfbehörde hatte zu keinem dieser vom RH überprüften und als mangelhaft zu bewertenden Verträge Feststellungen getroffen. (TZ 14)

Das in einem Fördervertrag vereinbarte Ziel einer ausgewogenen Teilnahme von Frauen und Männern wurde laut Projektunterlagen zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd erreicht. Eine Anpassung der vertraglichen Projektziele erfolgte nicht und auch allfällige Rückfragen und Prüfungen der Förderstelle waren nicht dokumentiert, etwa ob diese beim Projektträger eine Zielerreichung einmahnte. Ebenso blieben unvollständige Quartalsberichte des Projektträgers ohne dokumentierte Reaktion. Auch die Prüfbehörde traf in ihrer Vorhabensprüfung keine Feststellungen zu den Verfahrensmängeln der Förderstelle. (TZ 15)

Fehler mit finanziellen Auswirkungen stellten häufig sowohl Verstöße gegen EU-Vorschriften wie auch gegen nationale Bestimmungen dar, z.B. fehlerhafte Personalkostenabrechnungen, nicht oder nur zum Teil berücksichtigte Projekteinnahmen sowie Kosten außerhalb des Förderzeitraums, ohne Projektbezug oder ohne angemessene Nachweise. Die gebotene Risikoorientierung bzw. Verhältnismäßigkeit wurde bei Förderfähigkeitsprüfungen von Kleinstbetragsrechnungen sowie bei Kürzungen in Bagatellhöhe nicht immer beachtet. (TZ 16)

Rückforderungen

Die Prüfbehörde stellte in ihren jährlichen Vorhabensprüfungen bei 180 von insgesamt 1.346 überprüften Vorhaben aus den Jahren 2009 bis 2013 finanzielle Fehler fest, die zu Rückforderungen von in Summe rd. 1,47 Mio. EUR (ESF- und nationale Mittel) führten. Ein knappes Fünftel der 180 fehlerbehafteten Vorhaben wies Rückforderungen von über 10.000 EUR auf. Bei der Hälfte aller beanstandeten Fälle betrug die Rückforderung weniger als 1.650 EUR, bei 25 Vorhaben (14 %) sogar weniger als 100 EUR. Die Verwaltungskosten pro Rückforderung beliefen sich auf zumindest rd. 100 EUR. Ein überproportional hoher Anteil (33,3 %) der fehlerbehafteten Vorhaben fiel in den Bereich der Länder, obwohl ihr

Anteil an den Vorhabensprüfungen nur 6 % ausmachte. Einzelne zwischengeschaltete Stellen forderten die zu Unrecht ausbezahlten ESF-Beträge – u.a. mangels präziser Vertragsbestimmungen – nicht von den Begünstigten zurück, sondern erstatteten sie dem ESF aus nationalen öffentlichen Mitteln. Dies gewährleistete keine verursachergerechte finanzielle Berichtigung. (TZ 17)

Organisation und
Kosten der Prüf-
behörde

Das BMASK stellte Prüfungskapazitäten, die es für die Dauer der mehrjährigen ESF-Programme kontinuierlich benötigte, nicht durch interne Personalrekrutierung, sondern durch externen Leistungszukauf bereit, wobei der Personalbezug der Auszahlungen für externe Dienstleister im Rechnungswesen des BMASK nicht aufschien. Damit bestand keine Transparenz über den tatsächlichen Personalressourceneinsatz der Prüfbehörde. (TZ 18)

Das BMASK lagerte die operativen Kontrolltätigkeiten der Prüfbehörde de facto zur Gänze an externe Dienstleister aus. Dies erforderte – wegen der Letztverantwortung und Haftung des BMASK für die ESF-Mittel – ein hohes Maß an Qualitätsaufsicht durch verwaltungseigenes Personal, womit sich der Nettonutzen aus dem Leistungszukauf verringerte. Zudem bestanden für das BMASK neben hoher Abhängigkeit von extern aufgebautem Know-how bzw. extern vorgehaltenen Kapazitäten auch Kostenrisiken. Das BMASK lief mit der Auslagerung verwaltungseigener Kernaufgaben Gefahr, an Verwaltungsfachwissen und Steuerungskompetenz zu verlieren. (TZ 18)

Tagsätze externer Dienstleister gemäß Werkvertrag			
Dienstleister	Leistung (programmumsetzende Stelle)	Vertragsdauer	Tagsatz inkl. USt in EUR ¹
A	Vorhabensprüfungen (AMS)	2010–2015	702
B	Systemprüfungen (Länder)	2010–2015	876 ²
C	Vorhabensprüfungen (Länder, Sozialministeriumservice); Systemprüfungen (Sozialministeriumservice, BMBF, Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde)	2009–2015	1.336 ³
verwaltungsinterne Tagsätze – Allgemeine Verwaltung, Vertragsbedienstete bzw. Beamte ⁴			
Akademiker, Höherer Dienst 2 (z.B. Abteilungsleiter)		Jahr 2013	594 bis 729
Akademiker, Höherer Dienst 3			447 bis 593

¹ Tagsätze unterlagen Preisanpassungsklauseln und wurden wiederholt adaptiert.

² Mischstundensatz: Auftragsentgelt mit einem vereinbarten Höchstbetrag gedeckelt

³ kalkulierter Mischsatz gemäß Anbot

⁴ durchschnittlicher Personalaufwand pro Jahr (1.680 Leistungsstunden), inkl. 35 % betrieblicher Sachaufwand (15 % Sachaufwendungen, 20 % Gemeinkosten), ohne kalkulatorische Zuschläge

Quellen: Werkverträge des BMASK; Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung des BMF (WFA-FinAV), BGBl. II Nr. 61/2014; Anlage 1 zum Beamten-Dienstrechtsgesetz (Richtverwendungen); Darstellung RH

Kurzfassung

Die Tagsätze der externen Dienstleister der Prüfbehörde (Werkverträge aus den Jahren 2009 bis 2010) lagen um bis zu 200 % über den durchschnittlichen Tagsätzen vergleichbar qualifizierter Verwaltungsbediensteter. Der Wettbewerb der Anbieter bewirkte daher keine Kostenvorteile für das BMASK. Die in den Jahren 2012 bzw. 2014 abgeschlossenen Werkverträge mit Leistungsabgeltung auf Basis von Pauschalsätzen verbesserten zwar die Planbarkeit der Kosten je Prüfvorhaben und reduzierten den internen Aufwand des BMASK für die Rechnungskontrolle. Pauschalsätze bargen tendenziell jedoch das Risiko einer Qualitätsminderung. Das BMASK sah keine periodische Beurteilung der Angemessenheit der Pauschalentgelte vor, um als Auftraggeber dem Risiko eines wachsenden Informationsdefizits zu begegnen. (TZ 19)

Die Auszahlungen für Zwecke der Prüfbehörde im Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ beliefen sich im Zeitraum 2009 bis 2014 auf rd. 5,8 Mio. EUR, davon entfielen knapp 52 % auf den Zukauf von externen Dienstleistungen. Von 2010 auf 2011 verdoppelten sich die jährlichen Gesamtausgaben vorübergehend infolge des BMASK-Aktionsplans zur Behebung der im Herbst 2010 festgestellten Systemmängel, jene für extern zugekaufte Leistungen verdreifachten sich kurzfristig sogar. Das BMASK hatte in seiner Programmfinanzplanung keine ESF-Mittel (Technische Hilfe) für Zwecke der Prüfbehörde reserviert. Bis Ende 2014 erfolgte deren Finanzierung zur Gänze aus nationalen Budgetmitteln, u.a. weil die Inanspruchnahme von ESF-Mitteln laut BMASK zu verwaltungsaufwendig gewesen wäre. (TZ 20)

Infolge der zu Beginn der Programmperiode aufgetretenen Verzögerungen in der Programmumsetzung und der Systemmängel musste das BMASK der Vermeidung einer allfällig drohenden EU-Finanzkorrektur und der Behebung der Prüfungsrückstände in den ersten Monaten des Jahres 2011 höchste Priorität einräumen. Aufgrund der früheren Versäumnisse sowie mangels eigener Prüfkapazitäten musste das BMASK kurzfristig auch hohe Preisaufschläge externer Dienstleister akzeptieren. Zur Behebung der von der Europäischen Kommission im Jahr 2010 festgestellten Systemmängel fielen insgesamt beträchtliche, bis Ende 2014 vorwiegend aus nationalen Budgetmitteln getragene, direkte und indirekte Kosten an. Das BMASK hielt die Gründe für die Beauftragung externer Dienstleister nicht immer schriftlich und nachvollziehbar fest. (TZ 21, 22)

Die Prüfbehörde im B MASK beauftragte einen externen Dienstleister mit der Begutachtung des Entwurfs der geplanten ESF-Sonderrichtlinie, die auch Bestimmungen zur künftigen Gestaltung von Prüfungen im Bereich des ESF enthielt und damit potenziell auch Interessen des Auftragnehmers berührte. Für die Vielzahl der an der ESF-Umsetzung beteiligten Verwaltungsstellen und externen Dienstleister bestand kein schriftlicher Verhaltenskodex, um institutionellen oder personellen Interessenkonflikten vorzubeugen. (TZ 23)

Weichenstellungen für die Periode 2014–2020

Die Kommissionsdienststellen erachteten die Verwaltungsstruktur der ESF-Programme als komplex, aufwendig und latent fehleranfällig und regten im Oktober 2012 Anpassungen für die Periode 2014–2020 an. Das B MASK griff diese Hinweise – etwa Pauschalen anzuwenden und Verfahren zu standardisieren – zwar punktuell auf, ohne sie jedoch in eine Gesamtstrategie zur Vereinfachung der nationalen ESF-Umsetzung bzw. Steigerung der Effizienz und Gebärungssicherheit der ESF-Umsetzung einzubetten. Insbesondere setzte das B MASK keine Maßnahmen, die komplexen Verwaltungsstrukturen (Anzahl der programm beteiligten Stellen) zu vereinfachen. Es bestand die Gefahr, dass bestehende Verbesserungspotenziale ungenutzt blieben und die Anforderungen der Periode 2014–2020 nur mit hohem Aufwand – u.a. auch zu Lasten nationaler Budgetmittel – bewältigt werden konnten. (TZ 24)

Die geplanten Maßnahmen des B MASK zum Bürokratieabbau für die Begünstigten – Pauschalen, vereinfachte Nachweiserbringung und elektronische Verfahren – waren grundsätzlich zweckmäßig und geeignet, auch die Verwaltung selbst zu entlasten. Die vom B MASK geplante ESF-Sonderrichtlinie für die Periode 2014–2020 war – vor dem Hintergrund der heterogenen institutionellen Struktur der ESF-Umsetzung – zweckmäßig zur Selbstbindung aller beteiligten Stellen und zur Gewährleistung einheitlicher Standards der Programmumsetzung. (TZ 25)

Die öffentlichen (ESF- und nationalen) Mittel der österreichischen ESF-Programme (jeweils inkl. Burgenland) reduzierten sich von rd. 1.080,50 Mio. EUR (2007–2013) um rd. 205 Mio. EUR (rd. 19 %) auf rd. 875,74 Mio. EUR (2014–2020). Auch die thematischen und finanziellen Schwerpunkte des ESF in Österreich veränderten sich deutlich, u.a. infolge geänderter EU-Vorgaben. Der finanzielle Anteil arbeitsmarktbezogener Maßnahmen reduzierte sich von 57 % auf rd. 12 %. Der Anteil der Maßnahmen für berufliche Bildung und lebensbegleitendes Lernen stieg von 12 % auf 49 %, jener für soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung von 27 % auf 32 %.

Kurzfassung

Das AMS, das mehr als die Hälfte der Mittel der Periode 2007–2013 umsetzte, nimmt in der Periode 2014–2020 nicht mehr als zwischen-geschaltete Stelle an der ESF–Umsetzung teil. Die auf die Länder ent-fallenden ESF–Mittel verdoppelten sich, ebenso jene des BMBF und des BMASK. Die Prüfbehörde stellte in der Periode 2007–2013 v.a. im Umsetzungsbereich der Länder einen vergleichsweise hohen Anteil an fehlerbehafteten Vorhaben mit finanziellen Rückforderungen fest, der einen Handlungsbedarf auf Länderebene anzeigte. (TZ 26)

Die von österreichischen Vergaberechtsbestimmungen freiwillig abweichenden, restriktiveren Regelungen der nationalen ESF–Umset-zung führten zu einem vermeidbar höheren Verwaltungs– und Prüf-aufwand sowie Fehlerrisiko. Die geplante Einführung von Pauscha-len verzögerte sich wegen Defiziten in der Steuerung, Abstimmung und Projektorganisation des BMASK, weshalb die Periode 2014–2020 nicht wie vorgesehen mit einem vereinfachten Modus der Kostenabrechnung beginnen konnte. (TZ 27)

Die geringe Intensität und Verbindlichkeit der sektionsübergrei-fenden Steuerung der technisch–administrativen Vorbereitung der Periode 2014–2020 im BMASK gewährleistete keine zeitgerechten Entscheidungen über die konkrete Umsetzung geplanter Vereinfachungsmaßnahmen. Die vom BMASK seit 2012 als zentrale Maß-nahme zur künftigen Vereinfachung der ESF–Umsetzung geplante Einführung von Pauschalen scheiterte vorerst, weil es das BMASK verabsäumte, ein ressortintern konsensfähiges Pauschalierungsmod-ell zeitgerecht zu erarbeiten und – vor Befassung der Europäischen Kommission – intern abzustimmen. Wegen der mangelnden Koor-dination im BMASK musste die bisherige Ist–Kosten–Abrechnung vorläufig verlängert werden, um den Programmstart 2014–2020 nicht zu gefährden. (TZ 28, 29)

Das BMASK verabsäumte es, rechtzeitig eine angemessene Projekt-organisation zur Vorbereitung der ESF–Umsetzung 2014–2020 ein-zurichten, weshalb geplante Maßnahmen und administrative Vor-kehrungen – etwa die Erarbeitung der ESF–Sonderrichtlinie mit Bestimmungen für Pauschalen oder die Vereinfachung der Verfah-ren und des Formularwesens – in Verzug gerieten. (TZ 30)

Der Benennung der Verwaltungs– und der Bescheinigungsbehörde für das Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ gingen aufwendige Vorarbeiten voraus. Die offizielle Benennung der Behör-den bildete die Voraussetzung für den ersten Zahlungsantrag an die Kommission. (TZ 31)

Kenndaten zur Prüfbehörde des ESF-Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“

Rechtsgrundlagen (Auszug)

EU-Recht Periode 2007–2013	Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, ABl. L 201 vom 31. Juli 2006 (Allg. SF-VO 2006) Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds, ABl. L 210 vom 31. Juli 2006 (ESF-VO 2006) Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 und zur Verordnung (EG) Nr. 1080/2006, ABl. L 45 vom 15. Februar 2007
Periode 2014–2020	Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über die ESI-Fonds des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013, ABl. L 347 vom 20. Dezember 2013 (Allg. SF-VO 2013) Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds, ABl. L 347 vom 20. Dezember 2013 (ESF-VO 2013)
Österreichisches Recht	Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007–2013, BGBl. I Nr. 60/2008 Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln — ARR 2004, BGBl. II Nr. 51/2004 i.d.g.F. bzw. ARR 2014, BGBl. II Nr. 208/2014

Schwerpunkte des Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“	öffentliche Mittel (ESF und national) laut Plan (Stand April 2012)		Umsetzung (Stand November 2014)			
			bewilligte Mittel		gemeldete Ausgaben	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
1. Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen und Unternehmen	205,6	20,3	204,5	99,5	197,6	96,1
2. Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	362,0	35,8	362,4	100,1	350,8	96,9
3. arbeitsmarktferne Personen	276,3	27,3	287,4	104,0	241,8	87,5
4. lebensbegleitendes Lernen	122,0	12,1	132,4	108,5	96,1	78,8
5. territoriale Beschäftigungspakte	13,6	1,3	13,5	99,7	13,2	97,1
6. Technische Hilfe	31,5	3,1	28,4	90,2	20,8	66,1
Insgesamt (ohne private Mittel)	1.011,0	100,0	1.028,6	101,7	920,3	91,0

Personalstand der Prüfbehörde	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Durchschnitt 2009–2014
				VZÄ			
Insgesamt¹	5,2	6,2	8,8	9,0	7,8	5,7	7,1
davon Prüfbehörde B MASK	2,3	3,3	5,9	7,0	5,9	5,7	5,0
Prüfstelle BMUKK ²	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	0,0	1,6
Prüfstelle AMS ²	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,5

Fortsetzung: Kenndaten zur Prüfbehörde des ESF-Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“

Sachausgaben	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Summe 2009–2014
	in 1.000 EUR						
externe Dienstleistungen	29,40	451,34	1.391,87	718,58	126,31	314,28	3.031,77
davon Prüfbehörde BMASK	26,15	398,34	1.041,27	718,58	126,31	314,28	2.624,93
Prüfstelle AMS	3,25	53,00	350,60	0,00	0,00	0,00	406,85
durchgeführte Prüfungen	Anzahl						
Systemprüfungen	6	1	33	3	1	0	48
jährliche Vorhabensprüfungen ³	0	961 ⁴	224	76	49	36	1.346
Ausgabenmeldungen ⁵ an Europäische Kommission	in Mio. EUR						
für Vorhaben (Projekte)	200,35	140,24	53,28	273,41	185,85	149,95	1.003,08

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Personalkapazität der Prüfbehörde im BMASK und der Prüfstelle AMS inkludiert auch Programm „Phasing-Out Burgenland“
² Prüfstelle AMS aufgelöst im Jahr 2011. Prüfstelle BMUKK aufgelöst im Jahr 2013
³ Zuordnung gemäß Jahreskontrollberichten der Prüfbehörde an die Europäische Kommission (per 31. Dezember eines Jahres)
⁴ gemäß der ergänzten Fassung des Jahreskontrollberichts 2010 vom 15. April 2011
⁵ öffentliche und private Projektausgaben (jeweils Grundgesamtheit bzw. Basis für die im Folgejahr auszuwählenden und durchzuführenden Vorhabensprüfungen)
Quellen: BMASK, Verwaltungsbehörde, OP Beschäftigung 2007–2013, Stand April 2012; Umsetzungsstand November 2014, AMS; Darstellung und Berechnungen: RH; gemeldete Ausgaben 2009 bis 2013 laut Jahreskontrollberichten 2010–2014, 2014 laut Zahlungsantrag Nr. 17 vom 30. September 2014

Prüfungsablauf und
–gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von August bis Dezember 2014 die im BMASK eingerichtete Prüfbehörde für das Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“. Das Programm wurde aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie aus nationalen Mitteln finanziert.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Aufgabenwahrnehmung, Organisation und Kosten der ESF-Prüfbehörde sowie der nationalen Rahmenbedingungen im Zeitraum 2011 bis 2013 und der getroffenen Weichenstellungen für die Periode 2014–2020.

(2) Die Überprüfung betraf in erster Linie das BMASK. Sie umfasste ferner das BMBF² und das Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), soweit diese im Zeitraum 2011 bis 2013 als Prüfstellen mit Aufgaben der Prüfbehörde betraut waren.

² Bundesministerium für Bildung und Frauen; bis Februar 2014: Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK)

Der RH überprüfte die Tätigkeit der Prüfbehörde u.a. anhand von deren Prüfberichten und –unterlagen zu 14 ESF–Vorhaben mit Gesamtausgaben von 5,86 Mio. EUR (das sind rd. 19 % der von der Prüfbehörde im Zeitraum 2010 bis 2013 geprüften Ausgaben). Auswahlkriterien des RH waren: von der Prüfbehörde geprüfte Projekte, Projekte aus verschiedenen Jahren (Referenzperioden) und Förderbereichen, verschiedene Vertragsformen (z.B. Förderung, Beauftragung), Betragshöhen, Projektspezifika (z.B. Projekte mit Einnahmen, Vergabeverfahren), horizontale Ziele (z.B. Gleichstellung) und von verschiedenen externen Dienstleistern der Prüfbehörde überprüfte Projekte. Die meisten der 14 ausgewählten ESF–Vorhaben erfüllten mehrere der genannten Kriterien. Die Beurteilung der recht- und ordnungsgemäßen Umsetzung einzelner ESF–Vorhaben selbst war nicht Prüfungsgegenstand.

(3) Zu dem Ende April 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das B MASK Ende Juli 2015 Stellung. Das B MBF und das AMS verzichteten auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an das B MASK im Oktober 2015.

(4) Das B MASK teilte in seiner Stellungnahme zusammenfassend mit, dass zu zahlreichen Empfehlungen und Feststellungen des RH Maßnahmen in den geltenden Verordnungen geregelt oder bereits in Umsetzung seien. Ferner bescheinige die Europäische Kommission mit Schreiben vom 16. Juni 2015, dass sie sich bezüglich der Prüfsicherheit der ESF–Programme der Periode 2007 bis 2013 auf die Stellungnahme der Prüfbehörde im B MASK verlassen könne.³

(5) Der RH erwiderte dem B MASK, dass seine Feststellungen und Empfehlungen insbesondere auf Mängel in den institutionellen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen der ESF–Prüfbehörde im österreichischen Verwaltungssystem abstellten, etwa die komplexe und potenziell fehleranfällige institutionelle Struktur, die kostenaufwendige Organisation und die fehlende interne Koordination bei der technisch-administrativen Vorbereitung der Programmperiode 2014–2020.

ESF–Programmperiode 2007–2013 in Österreich

ESF–Ziele, Programmschwerpunkte und finanzielle Mittel

2 (1) Der ESF – eines der Instrumente der EU zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in Europa – förderte in der Periode 2007–2013 u.a. Maßnahmen zur Bewältigung des wirtschaftlichen Wandels, für einen verbesserten Zugang benachteiligter Per-

³ Bescheinigung gemäß Art. 73 Abs. 3 der Allg. SF–VO; Anmerkung RH: Demnach wird die Europäische Kommission nur bei Nachweisen auf Mängel des Systems eigene Vor-Ort-Prüfungen vornehmen.

ESF-Programmperiode 2007–2013 in Österreich

sonen zum Arbeitsmarkt und zur sozialen Eingliederung sowie Bündnisse für arbeitsmarkt- und beschäftigungsrelevante Innovationen.

(2) Österreich setzte in der Periode 2007–2013 zwei ESF-Programme um und erhielt dafür in Summe ESF-Mittel i.H.v. 524,4 Mio. EUR, davon entfielen rd. 90 % (472,3 Mio. EUR) auf das Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ des BMASK.⁴ Das von der Europäischen Kommission genehmigte Programm verfügte in der Periode 2007–2013 – einschließlich der nationalen Kofinanzierung – über öffentliche Mittel i.H.v. rd. 1,011 Mrd. EUR.

(3) Das Programm finanzierte Vorhaben (Projekt- und Individualförderungen, Werkverträge) aus fünf thematischen Schwerpunkten:

- Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen,
- Bekämpfung der Arbeitslosigkeit,
- arbeitsmarktferne Personen,
- lebensbegleitendes Lernen,
- territoriale Beschäftigungspakte.

Für Maßnahmen zur Vorbereitung, Verwaltung, Begleitung, Bewertung, Information und Kontrolle des Programms standen die Mittel der Technischen Hilfe (6. Schwerpunkt) zur Verfügung.

(4) Die bewilligten nationalen und ESF-Mittel des Programms beliefen sich mit Stand November 2014 auf rd. 1.028,6 Mio. EUR und lagen damit um rd. 17,6 Mio. EUR (+1,7 %) leicht über dem Programmfinanzplan (1.011 Mio. EUR). Laut BMASK sei die finanzielle Umsetzung unter Ausschöpfung aller ESF-Mittel nicht punktgenau planbar; vielmehr sei damit zu rechnen, dass einzelne ESF-Vorhaben nicht mehr rechtzeitig umgesetzt oder getätigte Projektausgaben letztlich nicht zur Gänze als ESF-förderfähig anerkannt werden. Um eine dann eintretende Nichtausschöpfung von ESF-Mitteln hintanzuhalten, hätten die zuständigen Stellen in begrenztem Umfang (Reserve-)Vorhaben bewilligt. Diese seien – nach Ausschöpfung aller verfügbaren ESF-Mittel – gegebenenfalls aus nationalen Mitteln auszufinanzieren.

⁴ Die verbleibenden rd. 10 % (52,1 Mio. EUR) entfielen auf das Programm Phasing-Out Burgenland 2007–2013 – ESF.

Programmazuständige
Stellen in Österreich

3.1 (1) Die Allg. SF-VO 2006⁵ schuf in der Periode 2007–2013 einen verbindlichen Rahmen für das Finanzmanagement und die Kontrolle⁶ der EU-Strukturfonds, definierte hohe Anforderungen an die Programmbehörden und formalisierte deren Beziehungen.⁷ Die Aufsichtsfunktion der Europäischen Kommission erfuhr durch umfassendere Informationsrechte, präventive Kontrollen und rasch wirksame finanzielle Sanktionen eine Stärkung, wobei die Beweislast dem Mitgliedstaat oblag⁸:

Tabelle 1: Neue Anforderungen an die Verwaltung und Kontrolle von Strukturfonds-Programmen in der Periode 2007–2013

funktionelle Zentralisierung	Die Programmverwaltung und -kontrolle obliegt primär den Mitgliedstaaten, die Aufsicht dagegen der Europäischen Kommission (Art. 12 und Art. 70).
umfassende Informationspflichten der Mitgliedstaaten	– jährliche Durchführungsberichte (Art. 67), – jährliche Kontrollberichte (Art. 62), – umfassende Beschreibung des Systems zur Verwaltung und Kontrolle des EU-Programms binnen zwölf Monaten nach Programmgenehmigung (Art. 71)
präventive Kontrollen	Die erste Zahlung von EU-Mitteln an ein Programm erfolgt erst nach präventiver Prüfung der EU-Konformität des Verwaltungs- und Kontrollsystems durch die Prüfbehörde (oder eine unabhängige Stelle) (Art. 71).
raschere Sanktionen	Enthält ein Bericht eines nationalen oder EU-Prüforgans Hinweise auf erhebliche Systemmängel, so kann der zuständige Generaldirektor eine sofortige Unterbrechung der Zahlungsfrist für bis zu sechs Monate veranlassen. Die Unterbrechung endet, wenn der Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat (Art. 91).

Quellen: Allg. SF-VO 2006; Darstellung RH

⁵ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den EFRE, den ESF und den Kohäsionsfonds (kurz: Allg. SF-VO 2006)

⁶ Im dreistufigen Kontrollsystem der geteilten Mittelverwaltung sind die primäre und sekundäre Kontrollstufe (first level bzw. second level control) auf Ebene der Mitgliedstaaten angesiedelt. Leitlinien der Europäischen Kommission regeln Kontrollmethoden und -berichte. Die primäre Kontrollstufe (Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde) unterliegt der Überwachung durch die sekundäre Kontrollstufe (Prüfbehörde). Die Europäische Kommission (tertiäre Kontrollstufe) überwacht die nationalen Systeme insgesamt.

⁷ vgl. auch RH Reihe Positionen 2010/1 „Aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzkontrolle: Reform der EU-Haushaltsordnung“ sowie RH Reihe Positionen 2012/1 „Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU – Beitrag der externen öffentlichen Finanzkontrolle“

⁸ vgl. Antonio-Martin Porras-Gómez, Metagovernance and Control of Multi-level Governance Frameworks: The Case of the EU Structural Funds Financial Execution, in: Regional and Federal Studies (2014) Vol. 24, No. 2, S. 173–188

**ESF-Programmperiode 2007–2013
in Österreich**

(2) Zur Programmdurchführung hatte das BMASK ein Verwaltungs- und Kontrollsystem gemäß Allg. SF-VO 2006 einzurichten und nachstehende Behörden⁹ zu benennen:

- eine Verwaltungsbehörde, die das Programm verwaltet und durchführt,
- eine Bescheinigungsbehörde, die die Ausgabenerklärungen und die Zahlungsanträge an die Europäische Kommission bescheinigt, sowie
- eine Prüfbehörde, die das effektive Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems des Programms prüft.

Die Funktion dieser Programmbehörden nahmen drei Abteilungen des BMASK wahr, deren EU-rechtlich definierte Aufgaben nachfolgender Tabelle zu entnehmen sind:

⁹ Es handelt sich dabei nicht um Behörden im Sinne des österreichischen Verwaltungsrechts.

Tabelle 2: Aufgaben der EU-Programmbehörden

VERWALTUNGSBEHÖRDE gemäß Art. 60 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	BMASK, Abteilung VI/A/9 und elf zwischengeschaltete Stellen Die Verwaltungsbehörde - ist u.a. dafür verantwortlich, dass das Programm nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet und durchgeführt wird, - stellt sicher, dass die Vorhaben nach den Programmkriterien ausgewählt werden und ihre Durchführung den Rechtsvorschriften der EU und Österreichs entspricht, - vergewissert sich, dass die kofinanzierten Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen geliefert bzw. erbracht und die vom Begünstigten geltend gemachten Ausgaben tatsächlich und gemäß den Vorschriften der EU und Österreichs getätigt wurden, - stellt sicher, dass die Begünstigten und sonstige beteiligte Stellen — unbeschadet der österreichischen Vorschriften — über die Vorhaben entweder gesondert Buch führen oder einen geeigneten Buchführungscode verwenden, - stellt die Aufbewahrung aller prüfungsrelevanten Belege und Unterlagen sicher, - stellt sicher, dass die Bescheinigungsbehörde alle Informationen erhält.
BESCHEINIGUNGSBEHÖRDE gemäß Art. 61 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	BMASK, Abteilung VI/A/6 und zehn zwischengeschaltete Stellen Die Bescheinigungsbehörde - übermittelt bescheinigte Ausgabenerklärungen und Zahlungsanträge an die Europäische Kommission, - bescheinigt, dass die Ausgabenerklärungen wahrheitsgetreu sind, auf zuverlässigen Verfahren und überprüfbaren Belegen beruhen, für nach den Kriterien des Programms ausgewählte und rechtskonforme Vorhaben getätigt wurden, - stellt sicher, dass hinreichende Angaben der Verwaltungsbehörde vorliegen und berücksichtigt die Ergebnisse von Prüfungen der Prüfbehörde, - führt in elektronischer Form Buch über die bei der Europäischen Kommission geltend gemachten Ausgaben sowie über wieder einziehende bzw. einbehaltene Beträge.
PRÜFBEHÖRDE gemäß Art. 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	BMASK, Abteilung I/B/10 Die Prüfbehörde - ist funktional vollkommen unabhängig und nicht an der Verwaltung von Programmen oder Einzelvorhaben beteiligt, - gewährleistet, dass das effektive Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das jeweilige Programm geprüft wird, - stellt sicher, dass Einzelvorhaben anhand geeigneter Stichproben geprüft werden, - legt der Europäischen Kommission eine Prüfstrategie vor, aus der die prüfungszuständige Stelle sowie Methode und Zeitplan hervorgehen, - übermittelt der Europäischen Kommission jährlich einen Kontrollbericht sowie eine Programmabschlusserklärung, - gewährleistet die Berücksichtigung international anerkannter Prüfstandards.

Quellen: Allg. SF-VO 2006, Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems des Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ i.d.F. Juni 2014 gemäß Art. 71 Allg. SF-VO; Darstellung RH

ESF-Programmperiode 2007–2013 in Österreich

Die Prüfbehörde¹⁰ führte bei Programmbeginn zudem eine präventive Prüfung der EU-Konformität des Verwaltungs- und Kontrollsystems als Voraussetzung für den ersten Zahlungsantrag an die Europäische Kommission durch.

(3) Die Programmbehörden hatten somit in erster Linie EU-rechtlich definierte Aufgaben sowie Berichtspflichten an die Europäische Kommission wahrzunehmen. Gemäß Art. 59 Allg. SF-VO 2006 übten sie diese im Einklang mit dem institutionellen, rechtlichen und finanziellen System des Mitgliedstaats aus. Dieser regelte seine Beziehungen zu den Programmbehörden, deren Beziehungen untereinander sowie zur Europäischen Kommission näher.

In Österreich trafen der Bund und die Länder für alle EFRE- und ESF-Programme der Periode 2007–2013 eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG¹¹, die das Zusammenwirken der Programmbehörden und die Organisationsverantwortung, Haftung und Kostentragung der zuständigen nationalen Stellen grundsätzlich regelte. Die Aufbau- und Ablauforganisation der Programmbehörden war für jedes Programm in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems gemäß Art. 71 Allg. SF-VO 2006 umfänglich darzustellen. Das Dokument umfasste für das Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ 340 Seiten sowie etwa 120 Beilagen.

Trotz der höheren EU-Anforderungen der Periode 2007–2013 und rascheren Sanktionsmechanismen der Europäischen Kommission waren die Funktionen und Aufgaben der Programmbehörden und ihr Zusammenwirken innerhalb der Organisation des BMASK nicht näher geregelt, etwa der sachliche Geltungsbereich der funktionellen Unabhängigkeit der Prüfbehörde oder die Wahrung nationaler Budgetinteressen bei der Umsetzung der ESF-Programme. Ebenso fehlte eine Festlegung der Rechte und Pflichten der Programmbehörden an der Schnittstelle zwischen dem BMASK und der Europäischen Kommission, etwa eine Geschäftsordnung, die u.a. Dienstweg und Approbationsbefugnisse sowie die Vertretung nach außen regelte (siehe dazu TZ 28 f.).

3.2 Der RH betonte, dass die EU-rechtlichen Anforderungen an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie an die Programmbehörden der Mitgliedstaaten in der Periode 2007–2013 deutlich stiegen, ebenso der Grad an Verbindlichkeit und Formalisierung. Die Aufsichtsfunktion der Europäischen Kommission erfuhr durch umfassendere Informationsrechte, präventive Kontrollen und rasch wirksame finanzielle Sank-

¹⁰ bis Anfang 2009 in der Zuständigkeit des vormaligen BMWA, siehe TZ 5, Tabelle 3

¹¹ BGBl. I Nr. 60/2008, siehe Kenndaten

tionen eine Stärkung, wobei die Beweislast dem Mitgliedstaat oblag. Der RH kritisierte, dass es das B MASK – vor dem Hintergrund der strengeren EU-Regelungen der Periode 2007–2013 – verabsäumte, die Funktionen und Aufgaben sowie Rechte und Pflichten der Programmbehörden im B MASK bzw. an der Schnittstelle zur Europäischen Kommission ebenfalls verbindlicher zu regeln. Er empfahl dem B MASK, die Funktionen und Aufgaben der EU-Programmbehörden im Verantwortungsbereich des B MASK zu präzisieren und ihre Rechte und Pflichten an der Schnittstelle zwischen dem B MASK und der Europäischen Kommission – etwa in einer Geschäftsordnung – näher zu regeln. Er verwies dazu auch auf seine Ausführungen zur technisch-administrativen Vorbereitung der Periode 2014–2020 in TZ 28 f.

- 3.3** *Laut Stellungnahme des B MASK seien die Rechte und Pflichten der im B MASK angesiedelten Behörden in den EU-Vorschriften¹² eindeutig definiert. Die vom Bundesminister unterfertigte Verpflichtungserklärung spezifiziere die Aufgaben, Rechte und Pflichten der einzelnen Behörden. Die Prozesse und Verfahren seien auch hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission im Verwaltungs- und Kontrollsystem ausführlich beschrieben und die Behörden in der Geschäftseinteilung des B MASK verankert.*

Gleichwohl werde der Vorschlag des RH zur Erstellung einer „Geschäftsordnung über das Zusammenwirken der drei im Sozialministerium angesiedelten Behörden“ aufgegriffen und die Ausarbeitung einer schriftlichen Regelung in Auftrag gegeben, um eine weitere Optimierung im Zusammenwirken der Behörden zu unterstützen.

- 3.4** Der RH erwiderte dem B MASK, dass – ungeachtet der genannten EU-Vorschriften und –Verfahren – Mängel in der sektionsübergreifenden Koordination der EU-Programmbehörden bestanden und unzulänglich abgestimmte Vorschläge an die Europäische Kommission herangetragen wurden (siehe TZ 28 f.). Er bewertete die vom B MASK bekundete Bereitschaft, eine entsprechende Geschäftsordnung zu beauftragen, positiv.

¹² Art. 60 bis 62 der Allg. SF-VO und Abschnitt 3 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006

ESF-Programmperiode 2007–2013 in Österreich

4.1 (1) Der Mitgliedstaat konnte einige oder alle Tätigkeiten der Verwaltungsbehörde sowie der Bescheinigungsbehörde – nicht jedoch deren jeweilige Letztverantwortung – an zwischengeschaltete Stellen übertragen oder externe Dienstleister damit beauftragen. Auch die Prüfbehörde konnte sich auf andere Stellen (Prüfstellen) stützen oder externe Dienstleister mit operativen Prüftätigkeiten beauftragen.

(2) Teilaufgaben der Verwaltungsbehörde des Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ waren per Ende 2014 an elf zwischengeschaltete Stellen¹³ – in vier Programm-Umsetzungsbereichen¹⁴ – delegiert. Diese bedienten sich 19 weiterer nachgeordneter bzw. regionaler Stellen¹⁵ und Fachbereiche¹⁶. Die Bescheinigungsbehörde verfügte über zehn zwischengeschaltete Stellen. Die Prüfbehörde stützte sich auf drei, mit operativen Prüftätigkeiten beauftragte externe Dienstleister.

(3) Die Zahl von insgesamt 21 zwischengeschalteten Stellen (Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde) sowie mindestens 19 weiteren Stellen (Verwaltungsbehörde), die ihre Aufgaben nach jeweils unterschiedlichen Prozessen und Rechtsvorschriften erfüllten, erhöhte den Koordinations-, Steuerungs- und Kontrollaufwand jeder der drei Programmbehörden. Nachstehende Abbildung illustriert den Umfang der involvierten Stellen:

¹³ AMS; BMBF (vormals BMUKK); Sozialministeriumservice (vormals: Bundessozialamt), sieben Ämter der Landesregierungen und der Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (kurz: waff)

¹⁴ AMS, BMBF, Sozialministeriumservice, Länder (Ämter der Landesregierungen und waff)

¹⁵ Landesgeschäftsstellen des AMS und Landesstellen des Sozialministeriumservice in allen Bundesländern außer Burgenland

¹⁶ BMBF-Fachbereiche Schule, Erwachsenenbildung und Wissenschaft

Abbildung 1: Zwischengeschaltete und weitere Stellen der ESF-Programmbehörden



¹ mindestens einmal durch die ESF-Prüfbehörde geprüft (Systemprüfung; siehe TZ 11)

² Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff)

³ Bei Vorhaben im Fachbereich Schule des BMBF waren auch die jeweils zuständigen Landesschulräte bzw. der Stadtschulrat Wien involviert.

Quellen: BMASK, Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems; Darstellung RH

(4) Im Oktober 2012 regten die Kommissionsdienststellen an, die komplexe Struktur der österreichischen ESF-Umsetzung 2007–2013 zu überdenken und die Prüfbehörde sowie die Bescheinigungsbehörde zu zentralisieren (vgl. TZ 24). Das BMASK schuf bis Ende 2013 eine zentrale Prüfbehörde (siehe TZ 7), beließ die Struktur der Bescheinigungsbehörde jedoch unverändert.

(5) Im Gegensatz zu den ESF-Programmen verfügten die neun EFRE-Regionalprogramme in der Periode 2007–2013 über eine zentrale Bescheinigungsbehörde¹⁷ im BKA; dies obwohl das Volumen der EFRE-Mittel (rd. 680 Mio. EUR) über jenem der ESF-Mittel (rd. 524 Mio. EUR) lag.

¹⁷ siehe Bericht des RH, „EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit Schwerpunkt auf die Vereinfachung von Vorschriften“, Reihe Bund 2013/11, TZ 14

ESF-Programmperiode 2007–2013 in Österreich

- 4.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Vielzahl an involvierten Stellen mit unterschiedlichen Prozessen und Rechtsvorschriften den Koordinations-, Steuerungs- und Kontrollaufwand jeder der drei Programmbehörden beträchtlich erhöhte. Die heterogene Struktur barg auch ein erhöhtes Risiko für Fehler. Er empfahl dem BMASK, das System der ESF-Umsetzung in Österreich institutionell grundlegend zu vereinfachen, um den Aufwand für die Verwaltung und Kontrolle des Programms sowie das Fehlerrisiko zu reduzieren.
- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMASK sei die Komplexität des bestehenden Systems, insbesondere im Bereich der Verwaltungsbehörde, erforderlich, da die Umsetzung der ESF-Maßnahmen durch die dafür vorgesehenen und nicht durch neu geschaffene Strukturen erfolgen solle. Diese vorhandenen Strukturen seien einerseits durch die in der ESF-VO vorgegebenen Inhalte bedingt und andererseits durch die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. So würden Maßnahmen für Menschen mit Behinderung durch das Sozialministeriumservice und Maßnahmen zur Armutsbekämpfung durch die Länder umgesetzt. Eine Reduktion der involvierten Stellen würde auch eine Reduktion von umzusetzenden Maßnahmen bedeuten.*
- 4.4** Der RH entgegnete dem BMASK, dass die Bund-Länder-Kompetenzen gerade in der privatwirtschaftlichen Förderungsverwaltung – bei entsprechender Kooperationsbereitschaft und Flexibilität – unterschiedliche institutionelle Lösungen erlaubten, wie u.a. das Beispiel der zentralen Bescheinigungsbehörde für neun EFRE-Regionalprogramme und der weitgehenden zentralisierten ESF-Bescheinigungsfunktion (siehe Stellungnahme des BMASK zu TZ 5) zeigt. Auch verwies der RH auf seinen Bericht „Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und Bundessozialamt – Koordination und Parallelitäten“ (Reihe Steiermark 2012/7), in dem er nicht gehobenes Kooperations- bzw. Abstimmungspotenzial zwischen Bund und Land aufgezeigt hatte. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die ESF-Umsetzung mittelfristig auch institutionell zu vereinfachen, um den Verwaltungsaufwand und das Fehlerisiko zu verringern.

Programmumsetzung 2007 bis 2011

Ausgangslage

5.1 Nachstehende Tabelle stellt wesentliche Ereignisse rund um die Programmumsetzung bis zum Jahr 2010 dar:

Tabelle 3: Programmrelevante Ereignisse und Prüfungshandlungen des RH, Ende 2006 bis Ende 2010

November 2006 bis Jänner 2007	Prüfung des RH¹: Das Verwaltungs- und Kontrollsystem der Periode 2000–2006 wies bedeutende Kontrolldefizite (Umfang, Zeitverzug) auf. Der dezentralen Organisation mangelte es an Abstimmung und gemeinsamer Interpretation von Verantwortung, Zuständigkeiten, Vorschriften. Der RH empfahl für die Periode 2007–2013 u.a. eine Zentralisierung der Aufgaben der Prüfbehörde.
2007	Einreichung des Programmentwurfs „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ bei der Europäischen Kommission
März 2008	Einrichtung einer Prüfstelle im vormaligen BMUKK (nunmehr BMBF)
Februar 2009	Novelle zum Bundesministeriengesetz: Zuständigkeit des BMWA als EU-Finanzkontrolle und ESF-Prüfbehörde ging ab 1. Februar 2009 an das B MASK
Ende 2009	Nachfrageverfahren 2008 des RH²: Die Umsetzung der RH-Empfehlung, die Aufgaben der Prüfbehörde und der Bescheinigungsbehörde zu zentralisieren, blieb offen.
Juni 2009 bis Jänner 2010	Prüfung des RH³: Das System der ESF-Umsetzung 2007–2013 stützte sich verstärkt auf externe Wirtschaftsprüfer mit unterschiedlich hohen Tagsätzen und wies bedeutende Kontrolldefizite sowie Zeitverzug bei der Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems und beim Beginn der Prüftätigkeit auf.
Dezember 2009	Übermittlung der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems am 15. Dezember 2009 an die Europäische Kommission mit beinahe einjähriger Verspätung; das B MASK konnte damit die Rückforderung des erhaltenen EU-Vorschusses (35,42 Mio. EUR) verhindern.
August 2010	formelle Einrichtung einer Prüfstelle im AMS
Herbst 2010	Prüfung der Europäischen Kommission: Im Verwaltungs- und Kontrollsystem des Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ bestanden bedeutende Mängel, wie u.a. Prüfungsrückstände und mangelnde Qualitätsaufsicht.
November 2010	Der zuständige Generaldirektor der Europäischen Kommission veranlasste aufgrund der festgestellten Mängel die Unterbrechung der Zahlungsfrist einer von Österreich beantragten ESF-Zahlung (gemäß Art. 91 Allg. SF-VO).

¹ „Verwaltungs- und Kontrollsystem für Fördermittel des Europäischen Sozialfonds in Österreich“ (Reihe Bund 2008/3)

² Nachfrageverfahren 2008 (Reihe Bund 2009/14), S. 116 f.

³ „Kosten der Kontrolle – Operationelles Programm Beschäftigung in Österreich 2007 bis 2013“ (Reihe Bund 2011/3)

Quellen: B MASK; Darstellung RH

5.2 Der RH unterstrich, dass er in zwei Gebarungsüberprüfungen (Prüfungszeitraum November 2006 bis Jänner 2007 sowie Juni 2009 bis Jänner 2010) Mängel im System der ESF-Umsetzung in Österreich (Periode 2000–2006 bzw. 2007–2013) aufgezeigt hatte, u.a. Kontrolldefizite, Zeitverzug bei der Einrichtung EU-konformer Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie Abstimmungsdefizite in der dezentralen ESF-

Programmumsetzung 2007 bis 2011

Umsetzungsorganisation. Er kritisierte, dass das BMASK Empfehlungen des RH, etwa die Aufgaben der Prüfbehörde und der Bescheinigungsbehörde zu zentralisieren, nicht umsetzte, sondern erst Abhilfemaßnahmen traf, nachdem die Europäische Kommission im Herbst 2010 neuerlich unzulängliche Kontrollen und Systemmängel beanstandet hatte (siehe TZ 6).

- 5.3** *Laut Stellungnahme des BMASK hätten sich die RH-Prüfungen der Jahre 2006 und 2007 an das vormalige BMWA (nunmehr BMWFW) als Verwaltungsbehörde, Zahlstelle und Prüfbehörde gerichtet; dorthin sei auch die Empfehlung des RH zur Zentralisierung der Behörden ergangen. Das BMASK sei nur als Prüfstelle im eigenen Aufgabenbereich geprüft worden, habe jedoch die empfohlene Zentralisierung der Prüfbehörde nach Übernahme der Agenden vom BMWA umgesetzt.*

Die Bescheinigung in der Periode 2007–2013 sei weitgehend zentral erfolgt, da gut 90 % des ESF-Budgetvolumens vom AMS umgesetzt worden seien und die rechtliche Möglichkeit des direkten Zugriffs auf die administrativen Systeme des AMS bis zur Belegesebene bestanden habe. Zudem gewährleiste die Datenbank ATMOS für alle zwischen-geschalteten Stellen eine vereinheitlichte Übernahme standardisiert erfasster Daten, was deutlich zur Vereinfachung der Prozesse beigetragen habe.

- 5.4** Der RH erwiderte dem BMASK, dass der Wechsel in der ESF-Zuständigkeit am materiellen Inhalt seiner früheren Empfehlungen zur Zentralisierung der Programmbehörden nichts geändert hatte, und hielt weiters fest, dass nicht die Übernahme der Agenden im Februar 2009, sondern erst die Prüfung der Europäischen Kommission im Herbst 2010 das BMASK dazu veranlasst hatte, die Prüfbehörde zu zentralisieren.

Der RH nahm die administrativen und EDV-technischen Vorkehrungen zur weitgehenden Zentralisierung der Bescheinigungsfunktion in der Periode 2007–2013, die auch aus Sicht des BMASK eine Vereinfachung bewirkten, zur Kenntnis und bekräftigte unter Verweis auf seine Empfehlung in TZ 4, auch in der Periode 2014–2020 entsprechende Vereinfachungen durch die Zentralisierung von Funktionen der Bescheinigungs- und der Verwaltungsbehörde anzustreben.

- 6.1** (1) Die Europäische Kommission überprüfte im Herbst 2010 u.a. das Verwaltungs- und Kontrollsystem des Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ und erachtete dessen wirksames Funktionieren als nicht gewährleistet, u.a. weil die Programmbehörden die delegierten Aufgaben nicht ausreichend überwachten. Dies betraf die Prüfbehörde

und die Bescheinigungsbehörde im B MASK sowie zwischengeschaltete Stellen der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde im B MBF. Bei der Prüfbehörde, der eine Schlüsselrolle zukam, da sie die Prüfung des effektiven Funktionierens des Verwaltungs- und Kontrollsystems zu gewährleisten hatte, stellte die Kommission folgende Mängel fest:

Tabelle 4: Prüffeststellungen der Europäischen Kommission zur ESF-Prüfbehörde, Herbst 2010

Feststellungen	Beschreibung
mangelhafte Übertragung von Aufgaben an Dritte	– keine einheitlichen Verfahren für die Prüfbehörde, Prüfstellen und externe Dienstleister (v.a. Mängel bei Handbüchern, Checklisten und Berichterstattung) – ungenügende Überwachung der Arbeit der Prüfstellen und externen Dienstleister durch die Prüfbehörde (v.a. ungenügende Anleitung, fehlender Überblick über Prüffortschritt und Prüfmethoden, fehlende Qualitätssicherung)
mangelhafte Prüftätigkeit	– Rückstand bei den geplanten Systemprüfungen; Nicht-Einhaltung der bei Erstellung der Prüfstrategie durchgeführten Risikoanalyse; Mängel bei der Qualität der Prüfberichte (eingeschränkte Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse) – Rückstand bei Vorhabensprüfungen; keine einheitliche Stichprobenziehung

Quellen: B MASK; Darstellung RH

(2) Der zuständige Generaldirektor der Europäischen Kommission unterbrach¹⁸ im November 2010 zunächst die Zahlungsfrist für eine vom B MASK kurz davor beantragte ESF-Zwischenzahlung i.H.v. rd. 14,1 Mio. EUR. Die für bis zu sechs Monate zulässige Unterbrechung hatte zur Folge, dass die beantragten ESF-Mittel nicht binnen zwei Monaten¹⁹, sondern erst im Mai 2011 an Österreich überwiesen wurden.

Im April 2011 leitete die Europäische Kommission sodann ein Verfahren zur formellen Aussetzung von Zahlungen²⁰ (Zahlungsstopp) ein. Die Kommission stützte sich dabei auf ihre eigenen Prüfungsfeststellungen vom Herbst 2010 sowie auf die von der Prüfbehörde im Jahreskontrollbericht 2010 aufgezeigten Systemmängel (v.a. unzulängliche Dokumentationen der Prozesse bei Unregelmäßigkeiten, der Überwachung der Technischen Hilfe, der Projektantragsprüfung und der First Level-Kontrolle) und forderte das B MASK auf, binnen zwei Monaten Abhilfemaßnahmen (Aktionsplan) zu erarbeiten und die der Kommission gemeldeten Ausgaben zu korrigieren. Damit flossen bis November 2011 keine weiteren ESF-Mittel nach Österreich.

¹⁸ Unterbrechung der Zahlungsfrist gemäß Art. 91 Allg. SF-VO 2006

¹⁹ gemäß Art. 87 Allg. SF-VO 2006

²⁰ Aussetzung von Zahlungen gemäß Art. 92 Allg. SF-VO 2006

Programmumsetzung 2007 bis 2011

(3) Ab Ende 2010 veranlasste das BMASK – mit erheblichem Aufwand (siehe nachfolgende TZ 7 sowie TZ 20 f. zu den Kosten der Behebung von Systemmängeln) – u.a. eine Reorganisation der Prüfbehörde, eine verstärkte Überwachung von delegierten Aufgaben und eine Behebung der Prüfungsrückstände. Der Aktionsplan vom Juni 2011 umfasste folgende Maßnahmen:

Tabelle 5: Aktionsplan des BMASK zur Neuausrichtung der Prüftätigkeit, Juni 2011	
Maßnahmen	Beschreibung
Reorganisation und Zentralisierung der Prüfbehörde	Neubesetzung der Leitung (Dezember 2010), Aufstockung des Personals (erstes Halbjahr 2011), Auflösung der Prüfstelle im AMS und Rückübertragung ihrer Aufgaben an die Prüfbehörde (Oktober 2011)
Qualitätssicherung und Überwachung der Aufgaben externer Dienstleister	Qualitätssicherung und –kontrolle der Arbeit externer Dienstleister: einheitliches Prüfhandbuch ab 1. Juli 2011 mit standardisierten Checklisten und Prüfberichten, Prozess der Teilnahme der Prüfbehörde an Vorhabens- und Systemprüfungen, Überprüfung der Prüfberichte externer Dienstleister Überwachung vorgegebener Aufgaben und Fristen, vierteljährliche Treffen mit den Prüfstellen und externen Dienstleistern
Verbesserung der Prüftätigkeit	Durchführung ausständiger Prüfungen: Vorhabensprüfungen (bis 15. April 2011); Systemprüfungen (bis 31. Dezember 2011) Ziehung einer Stichprobe für das gesamte Programm: Beauftragung der Statistik Austria (im April 2011)

Quellen: BMASK; Darstellung RH

(4) Die Europäische Kommission bewertete den Aktionsplan des BMASK als zweckmäßig und hob die Aussetzung der Zwischenzahlungen im November 2011 auf, ohne finanzielle Berichtigungen²¹ vorzunehmen. Um einen Programmstillstand und ESF-Mittelverfall wegen zu lang-samer finanzieller Umsetzung – infolge des wegen der Systemmän-gel verhängten Zahlungsstopps – zu vermeiden, leisteten das BMASK und andere nationale Stellen Zwischenfinanzierungen der ESF-Mittel von rd. 70 Mio. EUR zu Lasten nationaler Budgets.

(5) Die Europäische Kommission überzeugte sich in zwei weiteren Systemprüfungen (November 2011, März 2012) von der Umsetzung des Aktionsplans des BMASK und bewertete die Systeme als funkti-onsfähig.

6.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Europäische Kommission im Herbst 2010 Systemmängel in der Programmumsetzung feststellte – u.a. Prüfungsrückstände sowie die ungenügende Qualitätsaufsicht über die an externe Dienstleister delegierten Aufgaben – und eine Unterbrechung bzw. Aussetzung der ESF-Zahlungen veranlasste. Das

²¹ gemäß Art. 99 Allg. SF-VO, Abschnitt 2 Finanzielle Berichtigungen durch die Kom-mission

BMASK erstellte daraufhin einen Aktionsplan mit Abhilfemaßnahmen – v.a. für den Bereich der Prüfbehörde – und setzte diesen bis Ende 2011 mit erheblichem Aufwand weitgehend um. Der RH bewertete die Reorganisation der Prüfbehörde als zweckmäßig, kritisierte jedoch, dass das BMASK es verabsäumte, die institutionellen Strukturen der ESF-Umsetzung in Österreich zu vereinfachen (siehe TZ 4), etwa auch im Bereich der Bescheinigungsbehörde. Der RH hob ferner kritisch hervor, dass das BMASK und andere programmumsetzende Stellen Zwischenfinanzierungen von rd. 70 Mio. EUR zu Lasten nationaler Budgets leisteten, um einen Programmstillstand und Verfall von ESF-Mitteln infolge des einjährigen ESF-Zahlungsstopps zu verhindern.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMASK habe der RH die Höhe der Zwischenfinanzierungen der ESF-Mittel aus nationalen Budgets bzw. der erst zu einem späteren Zeitpunkt einlangenden Zahlungen der Europäischen Kommission nicht korrekt dargestellt. Der RH habe Zwischenfinanzierungen eingerechnet, die unabhängig vom Zahlungsstopp im Rahmen der normalen ESF-Abwicklung anfielen. Das BMASK schätze die Zwischenfinanzierungen auf rd. 50 Mio. EUR anstelle von rd. 70 Mio. EUR.*

Der Zahlungsstopp habe keine Auswirkungen auf die nationale finanzielle Umsetzung der in diesem Zeitraum durchgeführten Vorhaben gehabt. Ebenso wenig seien Mittel in Folge des einjährigen Zahlungsstopps verfallen. Der Zahlungsstopp hätte noch ein Jahr länger bestehen können, ohne dass hieraus finanzielle Konsequenzen hätten erwachsen können. Selbst für diesen unwahrscheinlichen Fall hätten Maßnahmen zur Vermeidung eines theoretisch möglichen Mittelverfalls existiert.

- 6.4** Der RH erwiderte dem BMASK, dass – infolge des Zahlungsstopps vom November 2010 – erst im Oktober 2011, knapp ein Jahr später, eine Ausgabenmeldung an die Europäische Kommission erging. Diese enthielt ausschließlich Ausgaben des AMS (rd. 53 Mio. EUR, siehe Kenndaten). Alle anderen Ausgabenmeldungen bzw. Zahlungsanträge des Jahres 2011 verschoben sich in das Jahr 2012, das mit rd. 273 Mio. EUR deutlich über allen anderen jährlichen Ausgabenmeldungen lag (siehe Kenndaten). Der RH rechnete keine Zwischenfinanzierungen ein.

Der RH verwies ferner auf die Ministerinformation der Sektion I des BMASK vom August 2011, wonach aufgrund der drohenden Zahlungsaussetzung rd. 70 Mio. EUR nicht von der Europäischen Kommission abgerufen werden konnten. Diese Ministerinformation wies ausdrücklich auch auf die Gefahr eines ESF-Mittelverlustes hin, falls die Zahlungsaussetzung nicht mehr abgewendet werden könnte.

Programmumsetzung 2007 bis 2011

Zentralisierung der Prüfbehörde

7.1 In Umsetzung seines Aktionsplans (siehe TZ 6, Tabelle 5) löste das BMASK ab Oktober 2011 die Prüfstelle AMS auf. Die Prüfbehörde im BMASK übernahm deren Aufgaben und das BMASK stieg anstelle des AMS als Auftraggeber in den Werkvertrag ein, den das AMS – zur Unterstützung der Prüfstelle AMS – mit einem externen Dienstleister geschlossen hatte (siehe dazu TZ 22).

Im Dezember 2013 löste das BMASK die Prüfstelle im BMBF (vormals BMUKK) auf und beauftragte einen externen Dienstleister mit den bis dahin verwaltungsintern erbrachten Prüfungsleistungen.²² Aus Sicht des BMASK vereinfachte die Zentralisierung die verbleibenden Koordinations- und Überwachungsaufgaben der Prüfbehörde über die mit operativen Prüftätigkeiten beauftragten externen Dienstleister.²³

7.2 Der RH erachtete die Zentralisierung der zuvor dezentral organisierten Prüfbehörde als zweckmäßig für eine EU-konforme Qualitätsaufsicht über die operative Prüftätigkeit der externen Dienstleister der Prüfbehörde. Es wurde damit eine Empfehlung des RH aus dem Jahr 2008 umgesetzt. Er verwies bezüglich des Zukaufs externer Dienstleistungen jedoch auf seine grundsätzlichen Ausführungen und Empfehlungen in TZ 18 f.

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

Qualitätsaufsicht über die Prüftätigkeiten externer Dienstleister

8.1 (1) Das BMASK übertrug die operativen Prüftätigkeiten der Prüfbehörde de facto zur Gänze an externe Dienstleister. EU-rechtlich blieb der Mitgliedstaat (das BMASK als Prüfbehörde) jedoch letztverantwortlich dafür, dass die extern beauftragten Prüftätigkeiten gemäß den internationalen Prüfungsstandards, den Vorschriften der EU und der Prüfstrategie der Prüfbehörde durchgeführt wurden und für die Jahreskontrollberichte der Prüfbehörde Prüfungsergebnisse von entsprechender Qualität vorlagen.

Zu den Aufgaben der Prüfbehörde zählten daher neben Prüfungsplanung, Risikobewertung, Prüfstrategie und Berichten an die Europäische Kommission vorrangig auch die Anleitung, Koordinierung, Überwachung und Qualitätssicherung der operativen Prüftätigkeit externer

²² Die Aufgaben der ehemaligen Prüfstelle im BMBF hatten einschlägig qualifizierte Ressortbedienstete neben ihren Aufgaben gemäß Geschäftseinteilungen (u.a. Budgetangelegenheiten, Buchhaltung, Revision) wahrgenommen.

²³ Der RH hatte eine Zentralisierung bereits im Jahr 2008 empfohlen, siehe Bericht des RH, „Verwaltungs- und Kontrollsystem für Fördermittel des ESF in Österreich“, Reihe Bund 2008/3, TZ 63.

Dienstleister im Rahmen der System- und Vorhabensprüfungen der Prüfbehörde (siehe TZ 10 bis 17).

(2) Der hohe Umfang der Qualitätssicherung und Koordination ergab sich aus der nicht delegierbaren Verantwortung der Prüfbehörde und aus den in einem Leitfaden der Europäischen Kommission spezifizierten Anforderungen²⁴ an die Qualitätsaufsicht über externe Dienstleister. Die erforderliche Bereitstellung verwaltungseigener Ressourcen für Zwecke der Qualitätsaufsicht über zugekaufte Prüfungsressourcen reduzierte jedoch den Nettonutzen aus dem Zukauf externer Dienstleistungen (vgl. TZ 18).

Zudem erhöhten die heterogene Struktur der ESF-Umsetzung und die Vielzahl an involvierten Stellen den Umfang der Qualitätsaufsicht und Koordination. Zur Vorbereitung des Jahreskontrollberichts 2014 etwa führte die Prüfbehörde 16 Besprechungen – u.a. zum Umsetzungsstand der Prüfungen und Vorgaben der Prüfbehörde – mit zwei externen Dienstleistern durch. Beide verrechneten dem BMASK jeweils Vorbereitungs- und Anwesenheitszeiten.

(3) Zur Qualitätssicherung begleiteten Mitarbeiter der Prüfbehörde die externen Dienstleister regelmäßig bei System- und Vorhabensprüfungen bzw. nahmen an Einführungs- und Abschlussgesprächen teil. Sie kontrollierten die Prüfberichte auf Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit und vermittelten bei Bedarf in der Kommunikation zwischen externen Prüfern und überprüften Stellen. Nachstehende Tabelle illustriert den Umfang der Prüfbegleitungen:

Tabelle 6: Begleitung von Prüfungen externer Dienstleister durch die Prüfbehörde

Jahr ¹	Systemprüfungen ²			Vorhabensprüfungen ³		
	Anzahl insgesamt	davon Begleitungen	in %	Anzahl insgesamt	davon Begleitungen	in %
2011	33	7	21	76	7	9
2012	3	3	100	49	15	31
2013	1	1	100	36	19	53
Summe	37	11	30	161	41	25

¹ Zu den Prüfbegleitungen der Jahre 2009 und 2010 lagen keine zuverlässigen Zahlen vor.

² siehe Tabelle 7 Systemprüfungen

³ siehe Tabelle 9 Vorhabensprüfungen

Quellen: Jahreskontrollberichte und Daten der Prüfbehörde; Darstellung und Berechnungen RH

²⁴ Europäische Kommission, Guidance Note on the concept of reliance on the work of other auditors COCOF 09/0002/01 (2009); Europäische Kommission, Entwurf eines Leitfadens zur Prüfstrategie COCOF 07/0038/01 (2007)

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

Von 2011 bis 2013 nahm die Prüfbehörde an 30 % der Systemprüfungen sowie an 25 % der Vorhabensprüfungen teil.

8.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMASK die operativen Prüftätigkeiten der Prüfbehörde de facto zur Gänze an externe Dienstleister übertrug, obwohl es EU-rechtlich die Letztverantwortung für die Qualität der Jahreskontrollberichte und der dafür relevanten Prüfungsergebnisse trug. Zur Qualitätssicherung begleitete die Prüfbehörde im Zeitraum 2011 bis 2013 u.a. knapp ein Drittel aller Systemprüfungen sowie ein Viertel aller Vorhabensprüfungen der externen Dienstleister. Wenngleich dies im Hinblick auf die Letztverantwortung des BMASK unverzichtbar war, so bemerkte der RH jedoch kritisch, dass der laufende Einsatz verwaltungseigener Ressourcen für die Qualitätsaufsicht den Nettonutzen aus dem Zukauf externer Leistungen verringerte. Zudem erhöhte die Vielzahl an involvierten Stellen den Aufwand für die Qualitätsaufsicht (etwa die Anzahl der Sitzungen, Prüfberichte und Prüfbegleitungen). Der RH verwies nachdrücklich auf seine Empfehlungen zum Zukauf externer Dienstleistungen (siehe TZ 18) sowie auf seine Empfehlung zur Vereinfachung der ESF-Umsetzung in institutioneller Hinsicht (siehe TZ 4).

8.3 *Das BMASK wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass Kosten für Vorbereitungs- und Anwesenheitszeiten nur bei einem Teil der genannten Besprechungen mit den externen Dienstleistern verrechnet worden seien. Dies habe die mit Stundensätzen abgerechneten Verträge betroffen. Für die über Pauschalen abgerechneten Verträge seien dazu keine Kosten angefallen.*

8.4 Der RH entgegnete dem BMASK, dass die externen Dienstleister mehr als die Hälfte der Vorhabensprüfungen des Jahreskontrollberichts 2014 nach Zeit (Tagsätze) abrechneten. Im Übrigen bezog sich die Kritik des RH vor allem auf die Kosten für den laufenden Einsatz verwaltungseigener Ressourcen, die zwecks Qualitätsaufsicht über die externen Dienstleister anfielen.

Gewährleistung einheitlicher Prüfungsstandards

9.1 (1) In Umsetzung seines Aktionsplans zur Behebung der von der Europäischen Kommission im Herbst 2010 festgestellten Mängel (siehe TZ 6, Tabelle 5) veranlasste das BMASK die Ausarbeitung eines ESF-Prüfhandbuchs, welches sich an die Prüfbehörde selbst sowie an die (vormaligen) Prüfstellen²⁵ und externen Dienstleister der Prüfbehörde richtete. Es trat ab Juli 2011 in Kraft und enthielt verbindliche Anweisungen

²⁵ bis zu deren Auflösung im Jahr 2011 (Prüfstelle AMS) bzw. 2013 (Prüfstelle BMBF)

für ein einheitliches, EU-konformes Prüfverfahren sowie Prüfbehelfe, z.B. Standardformulare und Checklisten.

(2) Die Checklisten zur Prüfung von Fördervereinbarungen umfassten Fragen zu den Vorhabenszielen bzw. zur Zielerreichung sowie zur Recht- und Ordnungsmäßigkeit von Ausgaben. Letzteren widmete die Prüfbehörde hohe Aufmerksamkeit. So etwa wiesen Fragen zur Kontrolle der Recht- und Ordnungsmäßigkeit eine erheblich stärkere Tiefengliederung auf als jene zur Kontrolle der Plausibilitätsprüfungen der Förderstellen betreffend die angestrebten bzw. erreichten Vorhabensziele.

(3) Neben Spalten, in denen Zutreffendes²⁶ anzukreuzen war, sahen die Checklisten auch Platz für erläuternde Bemerkungen vor. Bei einzelnen der vom RH überprüften Vorhabensprüfberichte hatte die Förderstelle die Erreichung der Vorhabensziele bestätigt. Die Prüfbehörde bzw. deren externe Dienstleister übernahmen diese Bestätigungen in ihre Checklisten, meist ohne deren Plausibilität zu erläutern. Der RH konnte diese Angaben zur Zielerreichung – etwa angestrebte Teilnehmeranzahl – anhand der ihm vorliegenden Unterlagen nicht immer nachvollziehen, v.a. wenn die Projektziele im Antrag zu allgemein formuliert waren und quantitative bzw. sonstige Angaben fehlten (siehe TZ 13 zu Mängeln der Antragsprüfung sowie TZ 15 zur Überprüfung der Plausibilität der Zielerreichung).

(4) Der Europäische Rechnungshof kritisierte in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013, dass die Mitgliedstaaten der Einhaltung der Rechtsvorschriften bei EU-geförderten Projekten tendenziell mehr Aufmerksamkeit widmeten als der Gewährleistung der Erreichung der Ziele und erwarteten Leistungen.

9.2 Der RH erachtete das ab Juli 2011 geltende Prüfhandbuch mit verbindlichen und einheitlichen Maßstäben für die Prüftätigkeit als zweckmäßig. Checklisten gewährleisteten in standardisierter bzw. dokumentierter Weise eine entsprechende Prüfungsqualität für die Jahreskontrollberichte der Prüfbehörde. Er bemerkte jedoch – wie bereits der Europäische Rechnungshof – kritisch, dass dabei Fragen zur Kontrolle der Recht- und Ordnungsmäßigkeit mehr im Fokus der Aufmerksamkeit der Prüfbehörde standen als Fragen der Zielerreichung. Der RH empfahl dem B MASK, bei den Prüfungen der Prüfbehörde in angemessener Weise sowohl auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit von Ausgaben als auch auf die Erreichung von Vorhabenszielen zu achten und verwies

²⁶ ja, nein oder n/a (für nicht anwendbar)

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

auch auf seine Ausführungen zur Antragsprüfung (siehe TZ 13) und Erreichung von Gleichstellungszielen auf Projektebene (siehe TZ 15).

- 9.3** *Das BMASK hielt zur Klarstellung fest, dass die Prüfbehörde das ESF-Prüfhandbuch ohne Beteiligung anderer im BMASK angesiedelter Behörden erstelle, da es sich hierbei um eine ausschließlich der Prüfbehörde in ihrer Behördenfunktion zukommende Aufgabe handle.*

Die Überprüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der in den Zahlungsanträgen erfassten Ausgaben stelle verordnungsgemäß die zentrale Aufgabe der Prüfbehörde dar. Daher widme sie der Prüfung der Kosten und Einnahmen höchste Aufmerksamkeit, da sie ansonsten ihren Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Kommission nicht nachkommen und Suspendierungsverfahren riskieren würde.

Gleichwohl greife das BMASK (die Prüfbehörde) die Empfehlung des RH auf, zusätzlich zur Recht- und Ordnungsmäßigkeit auch die Wirkungen der Vorhaben und die Ziel- bzw. Indikatorenerreichung einer verstärkten und detaillierteren Prüfung zu unterziehen, wie in den EU-Verordnungen für die neue Programmperiode vorgesehen. Eine Anpassung der Prüfungs-Checkliste werde vorbereitet, um künftig bei Nichterreichung der im Fördervertrag definierten Ziele gegebenenfalls Pauschalkorrekturen durchführen zu können.

- 9.4** Der RH entgegnete dem BMASK, dass seine Empfehlung – ohne die Überprüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit von Zahlungsanträgen einzuschränken – auf die aus Sicht des RH wie auch des Europäischen Rechnungshofs ebenso erforderliche Prüfung der Erreichung von Vorhabenszielen abzielte. Der RH nahm die Ankündigung des BMASK, künftig auch die Zielerreichung und die Wirkungen der Vorhaben zu überprüfen, positiv zur Kenntnis.

Der Klarstellung des BMASK zur Ausarbeitung des Prüfhandbuchs hielt der RH entgegen, dass die Prüfbehörde dazu externe Dienstleister beizog (siehe TZ 20).

Systemprüfungen

- 10.1** (1) Im Rahmen ihrer Systemprüfungen hatte die Prüfbehörde die Funktionsfähigkeit des programmeigenen Verwaltungs- und Kontrollsystems zu beurteilen. Gemäß EU-Vorgabe sollten alle Teilsysteme gewährleisten, dass Fehler und Unregelmäßigkeiten großteils vermieden oder zumindest frühzeitig korrigiert wurden. Die Prüfbehörde wählte die zu überprüfenden Stellen gemäß ihrer Risikoanalyse und dem Zeitplan ihrer Prüfungsstrategie aus.

(2) Bis Ende 2014 fanden 48 Systemprüfungen bzw. Follow-up-Prüfungen dazu statt, der Großteil davon im Jahr 2011 (siehe TZ 6, Aktionsplan zur Aufarbeitung der Prüfungsrückstände), wie folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 7: Systemprüfungen inkl. Follow-up-Prüfungen

Jahr	Referenzperiode	Anzahl gesamt	davon Umsetzungsbereich:				
			AMS	Sozialministeriumservice	BMBF	Länder	Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde
2009	2009	6	1	5 ²			
2010		5	1		4		
2011	2010	33		10	4	16	3
2012	2011	3				3	
2013	2012	1					1 ¹
Summe		48	2	15	8	19	4

¹ IT-Systemprüfung (endgültiger Bericht an die Europäische Kommission im Jahr 2014)

² davon eine Systemprüfung aus 2009, die nicht anerkannt und daher im Jahr 2011 wiederholt wurde

Quellen: BMASK, Prüfbehörde; Darstellung RH

Die Systemprüfungen betrafen v.a. zwischengeschaltete Stellen der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde im Bereich der Länder sowie des BMASK (Sozialministeriumservice, vormals Bundessozialamt) (siehe TZ 4, Abbildung 1).

(3) Die Kernanforderungen an die Systeme der Programmbehörden (deren zwischengeschaltete Stellen) – z.B. klare Festlegung, Zuordnung und Trennung von Funktionen; angemessener Prüfpfad; zuverlässige Computersysteme – waren in Leitlinien²⁷ der Europäischen Kommission sowie im Prüfhandbuch der Prüfbehörde definiert, ebenso die Bewertungskategorien zur Beurteilung der Funktionsfähigkeit der Teilsysteme:

²⁷ Europäische Kommission, Leitlinien zu einer einheitlichen Methode für die Bewertung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen in den Mitgliedstaaten, COCOF 08/0019/01-DE (2008)

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

Tabelle 8: Bewertungskategorien für Systemprüfungen				
Kategorie	Funktionsfähigkeit	erforderliche Maßnahmen	Systemsicherheit	Stichprobenumfang Vorhabensprüfungen
1	gut	geringfügige Verbesserungen	hoch	klein
2	vorhanden	bestimmte Verbesserungen	durchschnittlich	mittel
3	teilweise gegeben	erhebliche Verbesserungen	durchschnittlich	mittel
4	nicht vorhanden	formeller Aktionsplan	niedrig	groß

Quellen: Leitlinien der Europäischen Kommission COCOF 08/0019/01; Prüfhandbuch der Prüfbehörde 2014; Darstellung RH

Die Einstufung in eine der Kategorien wirkte sich auf den Umfang der jährlichen Vorhabensprüfungen aus: Je besser die Funktionsfähigkeit, desto sicherer das System, desto geringer der jährliche Stichprobenumfang (siehe nachfolgende TZ 11). Für die Referenzperiode 2010 stufte die Prüfbehörde die Sicherheit mehrerer Teilsysteme²⁸ wegen erheblicher Mängel – u.a. nur teilweise Funktionsfähigkeit in den Bereichen Auswahlverfahren von Vorhaben, Verwaltungsprüfungen und Prüfpfad – noch in Kategorie 3 ein. Ab der Referenzperiode 2011 verbesserte sie die Einstufung dagegen durchwegs auf die Kategorie 2, nachdem die Systemsicherheit infolge der Umsetzung des Aktionsplans stieg.

(4) Systemprüfungen zeigten typischerweise Probleme im Bereich der Internen Kontrollsysteme sowie der Verfahren der Förderstellen auf. In der Regel handelte es sich dabei nicht allein um Verstöße gegen EU-Bestimmungen, sondern auch gegen vergleichbare nationale Bestimmungen.

Beispiele für Feststellungen aus Systemprüfungen des Jahres 2013 (laut Jahreskontrollbericht 2013):

- Vier-Augen-Prinzip nicht durchgängig eingehalten bzw. dokumentiert
- mangelnde Aufgabentrennung zwischen Prüfern und Begünstigten bei Werkverträgen von zwischengeschalteten Stellen der Verwaltungsbehörde
- mangelnde bzw. fehlende Dokumentation der Prüfungshandlungen
- unzureichende Verwaltungsprüfungen
- Abschluss von Fördervereinbarungen erst nach Beginn der Förderlaufzeit
- Genderkonzept liegt nicht vor

²⁸ Bescheinigungsbehörde und deren zwischengeschaltete Stellen in Salzburg, Steiermark, Oberösterreich und im BMBF

(5) Aufgrund dieser Feststellungen gab die Prüfbehörde in den Jahren 2011 bis 2014 in ihrer Gesamtbewertung an die Europäische Kommission weiterhin eine jeweils „eingeschränkt positive“ Stellungnahme ab.

Die Europäische Kommission bewertete zwei Drittel der EU-weit 117 ESF-Programme – darunter auch Österreich – für das Jahr 2013 als „eingeschränkt positiv“.²⁹ Nur 13 ESF-Programme (11 %) wiesen uneingeschränkt funktionsfähige Verwaltungs- und Kontrollsysteme auf.

(6) Neben der Prüfbehörde hatten sich die Verwaltungs- und die Bescheinigungsbehörde auch selbst zu vergewissern, dass ihre (Teil-) Systeme funktionierten. Im Jahr 2011 wurden einige zwischengeschaltete Stellen daher mehrfach überprüft. Um den Aufwand der überprüften Stellen zu verringern, koordinierte die Bescheinigungsbehörde ihre Systemprüfungen ab dem Jahr 2012 mit jenen der Prüfbehörde.

- 10.2** Der RH hielt kritisch fest, dass in der Referenzperiode 2010 bedeutende Systemmängel, v.a. im Bereich der Internen Kontrollen und Verfahren der Förderstellen bestanden, weshalb die Prüfbehörde die Sicherheit mehrerer Teilsysteme in die Kategorie 3 („erheblicher Verbesserungsbedarf“) einstufte. Auch in den Folgejahren stellte die Prüfbehörde – trotz des Aktionsplans – Mängel fest, weshalb sie ihre Bewertung durchwegs nur auf die Kategorie 2 („bestimmte Verbesserungen erforderlich“) an hob und in ihrer Gesamtbewertung an die Europäische Kommission jeweils eine „eingeschränkt positive Stellungnahme“ abgab. Allerdings wiesen auch EU-weit nur 13 von insgesamt 117 ESF-Programmen für das Jahr 2013 eine uneingeschränkt positive Bewertung auf, während zwei Drittel – darunter Österreich – eine eingeschränkt positive Bewertung erhielten.

Der RH wies auch kritisch darauf hin, dass die bei Systemprüfungen festgestellten Mängel in der Regel nicht nur Verstöße gegen EU-Vorschriften, sondern gleichermaßen auch gegen nationale Bestimmungen darstellten.

Er kritisierte ferner, dass die Prüfbehörde wegen der Vielzahl an involvierten Stellen in Summe 48 Systemprüfungen bzw. Follow-up-Prüfungen durchzuführen hatte und die EU-Vorgaben zudem auch Systemprüfungen seitens der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde erforderten. Eine geringere Anzahl involvierter Stellen hätte aus Sicht des RH die Anzahl der durchzuführenden Prüfungen verringert, womit den ESF-Programmbehörden Personalkapazitäten etwa für eigene Prü-

²⁹ Siehe European Commission, Annual Activity Report 2013, Employment, Social Affairs and Inclusion. Die Kommission stützte sich dabei auf Jahreskontrollberichte der Prüfbehörden der EU-27 (ohne Kroatien) sowie auf ihre eigenen Prüfungen in den Mitgliedstaaten.

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

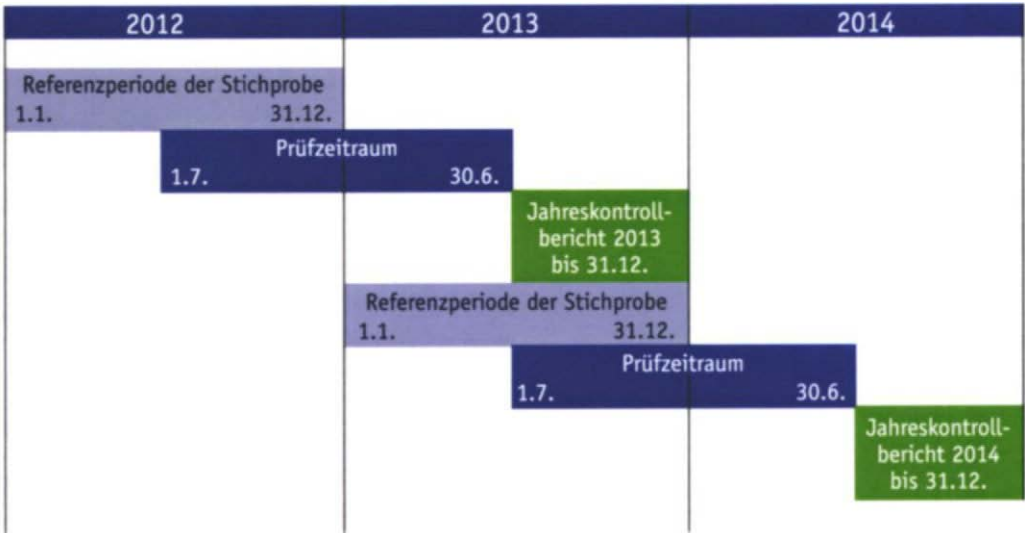
fungstätigkeiten zur Verfügung gestanden wären. Der RH unterstrich daher seine Empfehlung in TZ 4, die ESF-Umsetzung in Österreich institutionell grundlegend zu vereinfachen.

Vorhabensprüfungen

Umfang von Vorhabensprüfungen und jährliche Fehlerquoten

11.1 {1} Die jährlich zu prüfenden Vorhaben wählte die Prüfbehörde gemäß EU-Vorgabe mittels einer geeigneten Stichprobe aus den der Europäischen Kommission gemeldeten Ausgabenerklärungen der Projektträger eines Kalenderjahres (Referenzperiode³⁰) aus. Folgende Abbildung illustriert den zeitlichen Ablauf der jährlichen Vorhabensprüfungen.

Abbildung 2: Ablauf der Vorhabensprüfungen (Beispiel Referenzperiode 2012 und 2013, Jahreskontrollbericht 2013 und 2014)



Quellen: Prüfhandbuch der Prüfbehörde 2014; Darstellung RH

Das BMASK beauftragte – in Umsetzung seines Aktionsplans (siehe TZ 6) – erstmals im Jahr 2011 die Statistik Austria mit der Ziehung einer einheitlichen Stichprobe³¹ für das Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“.

³⁰ Die Referenzperiode entspricht dem Kalenderjahr, aus dem die Stichproben stammen. Die ausgewählten Vorhaben bzw. Ausgabenerklärungen wurden im Prüfzeitraum 1. Juli 2012 bis 30. Juni 2013 geprüft. Der Jahreskontrollbericht 2013 über die Referenzperiode 2012 war bis Ende 2013 zu erstellen und der Kommission vorzulegen.

³¹ nach Vorgaben der Prüfbehörde anhand eines statistischen Verfahrens (Methode der geschichteten Differenzenschätzung)