

(2) Die Stichproben aus den Referenzperioden 2009 bis 2013 umfassten in Summe 1.346 Vorhaben, davon knapp drei Viertel aus der mangelbehafteten Referenzperiode 2009. Mit zunehmender Systemsicherheit sank der Stichprobenumfang in den Folgejahren deutlich.

(3) Die jährlichen Fehlerquoten lagen für alle Referenzperioden bis 2012 jeweils unter der EU-Vorgabe von maximal 2 %³², für die Referenzperiode 2013 mit 2,5 % jedoch erstmals darüber. In ihrer Stellungnahme zum Jahreskontrollbericht 2014 ging die Prüfbehörde trotz der Fehlerquote von 2,5 % von einer mittleren Sicherheit (Kategorie 2) und einem niedrigen Restrisiko für die Ordnungsmäßigkeit aus. Zur Wirksamkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme hielt sie fest, dass keine Hinweise auf gravierende Systemmängel vorlagen (Bereich AMS) oder dass diese bereits erkannt und behoben, die Abhilfemaßnahmen jedoch noch nicht für alle Vorhaben der Stichprobe wirksam geworden waren (Bereiche Sozialministeriumservice, Länder und BMBF). Die für die Fehlerquote von 2,5 % maßgeblichen finanziellen Fehler qualifizierte die Prüfbehörde für alle Bereiche (AMS, Sozialministeriumservice, Länder und BMBF) als größtenteils „Einzelfehler oder Fehler von geringem Wert“. Die Stellungnahme der Europäischen Kommission zum Jahreskontrollbericht 2014 lag bei Ende der Gebarungsüberprüfung des RH noch nicht vor.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der jährlichen Fehlerquoten aufgeschlüsselt nach Bereichen:

³² der im Referenzjahr bei der Europäischen Kommission geltend gemachten Ausgaben

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

Tabelle 9: Umfang der Vorhabensprüfungen Referenzperioden 2009–2013

Referenzperioden	Stichprobe gesamt	Stichprobenprüfungen im Bereich					jährliche Fehlerquote in %
		AMS	Sozialminis- teriumservice	BMBF	Länder	Verwaltungs- behörde	
		Anzahl					
2009	961	821	102	16	22	0	1,71 ¹
2010	224	116	18	41	49	0	1,18 ²
2011	76	76	0	0	0	0	1,31
2012	49	27	3	10	7	2	0,64
2013 ³	36	14	5	9	8	0	2,50
Summe	1.346	1.054	128	76	86	2	-
in %	100,0	78,3	9,5	5,6	6,4	0,2	-

Rundungsdifferenzen möglich

- ¹ Anteil rechtsgrundloser Ausgaben in der Stichprobe; Fehlerquote für 2009 mangels einheitlicher Stichprobenziehung nicht errechenbar
- ² Die im Kontrollbericht 2010 ausgewiesene hochgerechnete Fehlerquote von 1,23 % wurde im Kontrollbericht 2011 aktualisiert und auf 1,18 % korrigiert.
- ³ Kontrollbericht 2014, Fassung 18. Dezember 2014 (vor Stellungnahme der Europäischen Kommission)

Quellen: BMASK, Prüfbehörde; Darstellung RH

(4) Knapp vier Fünftel aller geprüften 1.346 Vorhaben der Jahre 2009–2013 entfielen auf das AMS, davon ein hoher Anteil (etwa 93 %) auf AMS-Individualförderungen³³, die durchschnittlich niedrige Förderbeträge und ein geringes Risiko aufwiesen. Ab der Referenzperiode 2011 verlagerte die Prüfbehörde den Schwerpunkt ihrer Prüfungen im Bereich des AMS auf größere und komplexere Projekte bzw. Werkverträge, bei denen von einem vergleichsweise höheren Risiko auszugehen war. Aus inhaltlichen Erwägungen entschied das BMASK, AMS-Individualförderungen im Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ nicht mehr anzubieten.

11.2 Der RH betonte, dass knapp vier Fünftel der von der Prüfbehörde geprüften 1.346 Vorhaben der Jahre 2009 bis 2013 auf das AMS entfielen, 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. Der RH bemerkte kritisch, dass die Prüfbehörde in ihrem (vorläufigen) Jahreskontrollbericht 2014 erstmals einen Anstieg der Fehlerquote auf 2,5 % (Referenzperiode 2013) – und damit über der EU-Vorgabe von maximal 2 % –

³³ Die „Qualifizierungsförderung für Beschäftigte“ des AMS unterstützte v.a. die Weiterbildung von gering qualifizierten und älteren Beschäftigten.

verzeichnete. Vor diesem Hintergrund empfahl der RH dem B MASK, in der Abschlussphase des Programms 2007–2013 verstärkt auf die Einhaltung der programmrelevanten EU- und nationalen Vorschriften zu achten. Im Hinblick auf den Wegfall der risikoarmen AMS-Individualförderungen in der Periode 2014–2020 verwies er ferner auf seine Empfehlungen in TZ 26, einem potenziell höheren Fehlerrisiko in der Periode 2014–2020 durch geeignete Maßnahmen proaktiv entgegenzuwirken.

- 11.3 *Das B MASK nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zur Kenntnis und teilte mit, dass die Europäische Kommission den Jahreskontrollbericht 2014 am 30. Jänner 2015 abgenommen habe.*

Das B MASK betonte ferner, dass die Prüfbehörde zu Beginn der Programmperiode in der Ziehung ihrer statistischen Stichprobe alle Vorhabentypen gleichermaßen berücksichtigt habe. Mangels bereits durchgeführter System- und Vorhabensprüfungen sei nur so eine transparente Risikoabschätzung möglich gewesen. Eine nicht auf Prüfungsergebnissen beruhende Vorwegnahme der Risikobewertung hätte einen nicht zulässigen Eingriff in die Stichprobenziehung bedeutet.

Im Jahr 2012 habe die Prüfbehörde – auf Basis einer Risikobewertung und aufgrund guter Prüfergebnisse im Bereich der Individualförderungen des AMS – den Schwerpunkt auf risikoreichere Vorhaben gelegt. Aus Sicht des B MASK sei nicht nachvollziehbar, inwiefern diese Entscheidung der Prüfbehörde in direktem Zusammenhang mit den geringen Fehlerquoten der Referenzperioden 2011 und 2012 bzw. dem Anstieg der Fehlerquote in der Referenzperiode 2013 stehe.

Laut B MASK entfielen 73 % aller von der Prüfbehörde geprüften Vorhaben auf das Programm Qualifizierungsförderung für Beschäftigte (QfB). Dieser Anteil in den Stichproben sei im Verhältnis zu ihrem Gesamtumfang (über 97 % aller gemeldeten Vorhaben) relativ gering. Alle anderen Vorhabentypen seien daher überproportional zu ihrem Anteil in der Grundgesamtheit geprüft worden.

- 11.4 Der RH entgegnete dem B MASK, dass die Prüfbehörde laut Protokoll zum Behörden-Jour-Fixe vom 25. Februar 2014 selbst darauf hinwies, „dass das AMS im Rahmen der laufenden Programmperiode aufgrund der Höhe der abgerechneten Individualförderungen und Werkverträge sehr wesentlichen Einfluss auf die guten (hochgerechneten) Fehlerquoten“ gehabt hatte. Der Wegfall dieses hohen Anteils an risikoarmen Förderungen veränderte das Fehlerrisikopotenzial in der Periode 2014–2020.

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

Inhalt von Vorhabensprüfungen

12.1 Jede Vorhabensprüfung umfasste zwei Prüfungsaspekte:

- eine sogenannte „kleine Systemprüfung“ in Form mehrerer, jeweils auf die konkrete Stichprobe bezogener systemischer Prüfungsfragen, z.B. ob ein vollständiger Antrag vorlag;
- eine Förderfähigkeitsprüfung zur Kontrolle der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zur Erstattung aus ESF-Mitteln geltend gemachten Kosten bzw. getätigten Ausgaben anhand von Belegen, z.B. ob Kosten nachweislich in einem Projektzusammenhang standen.

Feststellungen systemischer Art im Rahmen von Vorhabensprüfungen hatten in der Regel weder finanzielle noch sonstige, über das Projekt hinausreichende Auswirkungen. Die Prüfbehörde nahm diese Fehler – z.B. mangelnde Dokumentation der Antragsprüfung – in ihr Feststellungsmonitoring auf und bewertete sie für das jeweilige Vorhaben als „einmalige Fehler“, auch wenn es sich bei der jeweils zuständigen Förderstelle um wiederholte Fehler handelte.

Zu den von der Prüfbehörde im Rahmen von Vorhabensprüfungen getroffenen Feststellungen systemischer Art ohne finanzielle Auswirkungen zählten insbesondere Verfahrensfehler wie z.B. die mangelnde Dokumentation von Verfahrensschritten sowie Nachvollziehbarkeit von Nachweisen.

Beispiele für Feststellungen systemischer Art ohne finanzielle Auswirkungen (laut Jahreskontrollbericht und Feststellungsmatrix der Prüfbehörde):

- **Ablauf des Antrags-, Bewilligungs- und Abrechnungsverfahrens**
 - Antragstellung, Genehmigung bzw. Abschluss des Fördervertrags erst nach Beginn des Vorhabens
 - beantragtes Projektbudget nur rudimentär aufgeschlüsselt, Budgetüberwachung auf Ebene der einzelnen Personal- bzw. Sachkostenarten nicht möglich
 - Meldung der Quartalsabrechnung vor der Durchführung einer FLC-Prüfung
- **mangelhafte Dokumentation, fehlende Nachweise**
 - mangelnde Dokumentation der Prüfungshandlungen der First Level-Kontrolle
 - mangelnde Dokumentation der Antragsprüfungshandlungen
 - keine Nachweise über Einhaltung der Publizitätsvorschriften
 - fehlende Einverständniserklärungen zur Veröffentlichung im Verzeichnis der Begünstigten
- **mangelnde Abstimmbarkeit der Kostenstelle bzw. Buchführungsunterlagen des Begünstigten mit den zur Abrechnung vorgelegten Kosten**

12.2 Der RH erachtete die Aufnahme systemischer Prüfungsfragen in die Prüfungen von Einzelvorhaben als zweckmäßig, weil damit allfällige Schwächen in den Verfahren und Systemen der Förderstellen frühzeitig entdeckt und behoben werden konnten. Er bemängelte, dass das B MASK daraus im Allgemeinen jedoch keine, über die einzelnen Vorhaben hinausgehenden Schlussfolgerungen für Maßnahmen zur System- bzw. Verfahrensverbesserung zog. Der RH empfahl dem B MASK daher, aus systemischen Feststellungen im Rahmen der Vorhabensprüfungen periodisch Schlussfolgerungen zu ziehen und allfällige Verbesserungen der Verfahren bzw. der Systeme zeitnah umzusetzen.

12.3 *Laut Stellungnahme des B MASK treffe nicht zu, dass es auf Kritiken zu Systemprüfungen und systematische Feststellungen im Rahmen von Vorhabensprüfungen nicht reagiert habe. Bei systemischen, in Vorgaben des B MASK begründeten Feststellungen seien entsprechende Anpassungen ehestmöglich erfolgt. Die vom RH angeführten Beispiele hätten ihre Ursache nicht in fehlenden oder unzureichenden Vorgaben des B MASK, sondern in deren Nichteinhaltung durch die überprüften Stellen.*

Die Verwaltungsbehörde führe bereits seit Jahren Stichprobenprüfungen bei zwischengeschalteten Stellen durch, um grundsätzliche Probleme zu erkennen, und richte entsprechende Empfehlungen an die umsetzenden Stellen. Sofern diese keine Systemverbesserungen vornehmen würden, hätten sie allfällige Konsequenzen, wie z.B. Rückforderungen von Vorauszahlungen, zu tragen.

12.4 Der RH entgegnete dem B MASK, dass die ESF-Behörden aus systemischen Feststellungen im Rahmen der Vorhabensprüfungen – im Gegensatz zu Feststellungen bei Systemprüfungen – keine periodischen Schlussfolgerungen zogen und über das betreffende Vorhaben hinaus keine Maßnahmen zur Verbesserung der Verfahren bzw. der Systeme zeitnah umsetzten. Beispielsweise erfolgte eine Standardisierung der Antragsformulare erst aufgrund von Vorgaben der Europäischen Kommission für die Periode 2014–2020. Der RH hielt daher seine Empfehlung weiterhin aufrecht.

Systemische Fehler in Vorhabensprüfungen ohne finanzielle Auswirkungen

13.1 (1) Bei mehreren vom RH ausgewählten Förderfällen hatte die Prüfbehörde fehlende oder wenig aussagekräftige Antragsprüfvermerke festgestellt und dies als systemischen Fehler der Förderstelle ohne finanzielle Auswirkung qualifiziert. Auch von der Förderstelle mangelhaft geprüfte Anträge konnten in der Folge jeweils zu integralen, verbind-

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

lichen Bestandteilen der Förderverträge werden. Allfällige Antragsmängel (z.B. unspezifische Vorhabensziele, ungenügend aufgeschlüsselte Kosten- und Budgetpläne) erschwerten im Zuge der weiteren Abwicklung v.a. die Abrechnungskontrolle, die Überprüfung der Zielerreichung sowie nachgängige Prüfungen.

(2) Gemäß Prüfhandbuch der Prüfbehörde umfasste der Antragsprüfvermerk der Förderstelle sieben Mindestinhalte, u.a. war dabei zum einen die Angemessenheit der Finanzierung, zum anderen jene der Zielsetzung zu beurteilen. Auf ein angemessenes Verhältnis der Mittel und Ziele stellte der Prüfvermerk nicht ab bzw. zählte die im Prüfhandbuch i.d.F. 2014 enthaltene Frage nach dem Ziel-Mittel-Verhältnis nicht zum Mindestinhalt des Antragsprüfvermerks.

(3) Standardisierte elektronische Antragsformulare, die geeignet waren, die Verfahrenseffizienz und Gebarungssicherheit zu verbessern, kamen in der Periode 2007–2013 noch nicht zur Anwendung.

- 13.2** Der RH kritisierte die Schwächen in der Antragsprüfung der Förderstellen, die die Prüfbehörde wiederholt aufzeigte, sowie den Umstand, dass mangelhafte Anträge zu integralen Vertragsbestandteilen werden konnten, wobei nicht plausibilisierte Plankosten und unspezifische Ziele in weiterer Folge auch die Beurteilung der Zielerreichung sowie der Zuschussfähigkeit der Ausgaben erschwerten. Der RH bemängelte ferner, dass die Fragen der Prüfbehörde zum Antragsprüfvermerk konzeptiv nicht auf die Angemessenheit der beantragten Mittel im Verhältnis zu den angestrebten Zielen abstellten.

Der RH empfahl dem BMASK, die Verfahrenseffizienz und Gebarungssicherheit durch standardisierte elektronische Antragsformulare zu verbessern. Er empfahl ferner, die Qualität der Anträge – ehe diese zu integralen Vertragsbestandteilen werden – durch ein entsprechendes Antragsprüfungsverfahren zu erhöhen, bei dem insbesondere die Angemessenheit der beantragten Mittel im Verhältnis zu den angestrebten Vorhabenszielen und –ergebnissen zu beurteilen wäre.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMASK sei für die Strukturfondsperiode 2014–2020 bereits seit 2014, wie in den geltenden Verordnungen der EU (e-cohesion-Fähigkeit) vorgeschrieben, ein standardisiertes elektronisches Antragsprozedere in Vorbereitung. Die Umsetzung solle noch im Laufe des Jahres 2015 erfolgen.*

Die Feststellungen des RH zum Antragsprüfungsvermerk seien nicht zutreffend, da die Checkliste der Prüfbehörde dazu zwei Fragen (nämlich Fragen 8 und 9) enthalte. Die Qualität der Anträge einer noch detail-

lierteren Prüfung zu unterziehen und gegebenenfalls zusätzliche Fragen in die Checkliste aufzunehmen, erscheine der Prüfbehörde jedoch durchaus zweckmäßig.

13.4 Der RH entgegnete dem B MASK, dass seine Feststellung zum Antragsprüfvermerk den fehlenden Zusammenhang der Fragen 8 und 9 betraf: Die Überprüfung des Ziel-Mittel-Verhältnisses (Frage 9) zählte nicht zu den Mindestinhalten des Antragsprüfvermerks (Frage 8). Der RH unterstrich die Bedeutung vollständiger, nachvollziehbarer Antragsdaten für die Qualität der gesamten Förderabwicklung und nahm die Absicht des B MASK (der Prüfbehörde), die Qualität der Anträge künftig genauer zu überprüfen, positiv zur Kenntnis.

14.1 (1) Die Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG (siehe TZ 3) sah Mindestelemente³⁴ für eine rechtsverbindliche Zusage von ESF-Mitteln vor, die u.a. als Grundlage für Prüfungen – auch der Prüfbehörde – dienten. Die Einhaltung dieser Vorgaben war insbesondere auch deshalb geboten, weil aus fehlerhaften oder unvollständigen Kofinanzierungszusagen – mangels Rechtsgrund – kein Anspruch auf die Zahlung von ESF-Mitteln erwuchs.

(2) Die vom RH überprüften Förderverträge bzw. Werkverträge entsprachen nicht in allen Fällen den Mindestelementen der Art. 15a-Vereinbarung, wie folgende Beispiele illustrieren:

³⁴ Begünstigter, Inhalt der Vorhaben, zuschussfähige Ausgaben, Durchführungszeitraum inkl. Termine für Berichte, Nachweise und Belegsaufbewahrung, Standort, Kosten- und Finanzierungsplan, Höhe der ESF-Mittel und Bedingungen für allfällige Mittelkürzung oder -rückzahlung, Rechtsvorschriften, zuständige Stelle für Abrechnung, Prüfung und Bestätigung, Zustimmung des Begünstigten zur Veröffentlichung der Förderdaten

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

Beispiele für Mängel in ESF-Verträgen (laut BMASK-Unterlagen zu Vorhabensprüfungen der Prüfbehörde):

Inhalt des Vorhabens, Gegenstand der ESF-Kofinanzierung

- Qualität der Anträge (integraler Bestandteil der Verträge) teilweise mangelhaft
- Plausibilität der Plankosten und Ziele teilweise nicht nachvollziehbar

Bedingungen für allfällige Kürzung der ESF-Mittel

- aliquote Kürzung variabler Kosten (z.B. bei Reduzierung des Projektumfangs) in mehreren Fällen unzulänglich geregelt

Bedingungen für allfällige Rückzahlung der ESF-Mittel

- keine präzise Regelung EU-spezifischer Rückforderungsgründe (z.B. im Falle von Fehlern, die nicht oder nur zum Teil dem Fördernehmer zuzurechnen sind)

Standort des Vorhabens oder räumlicher Wirkungsbereich

- in mehreren Fällen nicht nachvollziehbar

Begünstigter oder Gruppe von Begünstigten

- fehlende Adresse des bzw. der Begünstigten
- Verantwortung und Haftung von Begünstigtengruppen bzw. Netzwerken im Innenverhältnis teilweise nicht geregelt (z.B. Konsortialverträge der Partner)

Termin für Aufbewahrungsfrist von Unterlagen und Belegen

- unterschiedliche lange Fristen: z.B. Ende 2022, Ende 2023, Ende 2025

Die Prüfbehörde hatte zu den vom RH – anhand der Vertragsunterlagen und Vorhabensprüfberichte zu 14 ausgewählten Vorhaben – festgestellten Mängeln in ESF-Verträgen keine eigenen Prüffeststellungen getroffen.

14.2 Der RH bewertete die von ihm überprüften ESF-Verträge als teilweise mangelhaft, weil sie die in der Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG vorgegebenen Mindestinhalte nicht in allen Fällen enthielten, 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.

Der RH kritisierte, dass die Prüfbehörde zu keinem der vom RH als mangelhaft bewerteten Verträge Feststellungen getroffen hatte und empfahl dem BMASK (der Prüfbehörde) im Rahmen der „kleinen Systemprüfungen“ verstärkt auch auf die Behebung mangelhafter, v.a. finanziell relevanter Bestimmungen in den Verträgen bzw. integralen Vertragsbestandteilen hinzuwirken. Ferner empfahl er dem BMASK, die ESF-Musterverträge im Einklang mit den Vorgaben der Art. 15a-Ver-

einbarung zu standardisieren und die Bestimmungen für allfällige Rückzahlungen durch den Begünstigten – im Sinne des Verursacherprinzips – zu präzisieren. Hinsichtlich allfälliger Rückzahlungen der zwischengeschalteten Förderstellen verwies der RH auf seine Ausführungen und Empfehlungen in TZ 17.

- 14.3** *Das B MASK nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Es betonte, dass bereits seit Jahren Vorgaben des B MASK bestünden, die die Bestimmungen der Art. 15a-Vereinbarung sowie die in die Verträge aufzunehmenden Elemente und die EU-spezifischen Rückforderungstatbestände berücksichtigten. Die vom RH beanstandeten Verträge wichen daher nicht nur von der Art. 15a-Vereinbarung, sondern auch von den Vorgaben des B MASK ab. Das B MASK (Verwaltungsbehörde) führe seit Jahren entsprechende Stichprobenprüfungen bei den zwischengeschalteten Stellen durch, es sei jedoch nicht möglich, jeden Einzelfall nachzuprüfen.*

Zur Kritik, die Prüfbehörde habe Vertragsmängel nicht beanstandet, hielt das B MASK fest, dass die 15a-Vereinbarung diesbezüglich und ohne nähere Spezifizierung nur den Punkt „Inhalt der Vorhaben (Kofinanzierungsgegenstand)“ vorsehe. Die Checkliste der Prüfbehörde enthalte dazu die Fragen 19 und 20. Eine detaillierte Prüfung der Antragsqualität und gegebenenfalls Aufnahme zusätzlicher Fragen in die Checkliste erachte das B MASK (die Prüfbehörde) als durchaus zweckmäßig.

- 14.4** Der RH entgegnete dem B MASK, dass die Mindestelemente gemäß Art. 12 Abs. 2 der Art. 15a-Vereinbarung auch als Grundlage für Kontrollen durch die Prüfbehörden dienen. Einige der vom RH beanstandeten Vertragsmängel wären auch gemäß der Checkliste der Prüfbehörde zu beanstanden gewesen. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, mangelhafte Bestimmungen in den Verträgen, etwa Rückzahlungsverpflichtungen der Begünstigten, durch Standardisierung zu beheben.
- 15.1** (1) Der Fördervertrag sowie der Antrag eines vom RH anhand der Prüfdocumentation überprüften Projekts zur Integration arbeitsmarktferner und benachteiligter Personen in den Arbeitsmarkt sah als Ziel u.a. ein ausgewogenes Teilnahmeverhältnis von Frauen und Männern vor. Laut den Quartalsberichten des Fördernehmers an die Förderstelle verfehlte das Projekt dieses Ziel im Berichtszeitraum, weil der Frauenanteil jeweils nur zwischen 14 % bis maximal 20 % erreichte. Die den Quartalsberichten beigefügten Formulare zu den Erfolgsindikatoren des Projekts (u.a. nähere Angaben zu den teilnehmenden Personen,

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

nach Frauen und Männern getrennt) waren für keines der sechs Quartale befüllt.

(2) Der Projektträger³⁵ war laut Fördervertrag verpflichtet, allfällige Abweichungen im Zuge der Projektumsetzung der Förderstelle von sich aus zu melden. Die Kontrolle der Erreichung der Vorhabensziele oblag in erster Linie der zuständigen zwischengeschalteten Förderstelle (Amt der Kärntner Landesregierung) der Verwaltungsbehörde. Aus den dem RH vorliegenden Unterlagen der Prüfbehörde waren weder eine Meldung des Projektträgers noch Rückfragen der Förderstelle an den Projektträger ersichtlich.

(3) Die Prüfbehörde unterzog das Projekt einer Vorhabensprüfung, die ausdrücklich auch die Erfüllung geltender Bedingungen, u.a. der zu erreichenden Ziele umfasste. Sie stellte u.a. fest, dass die Antragsprüfung nicht dokumentiert war, beanstandete jedoch nicht die fehlende Zielerreichung, obwohl ihre Checkliste diesbezügliche Fragen vorsah.

15.2 Der RH kritisierte, dass das in einem Fördervertrag vereinbarte Ziel einer ausgewogenen Teilnahme von Frauen und Männern laut Projektunterlagen zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd erreicht wurde. 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. Der RH empfahl dem BMASK sicherzustellen, dass die Förderstellen über geeignete Verfahren zur Gewährleistung der gebotenen Ziel- und Ergebnisorientierung in der ESF-Umsetzung verfügen und deren tatsächliche Anwendung in den Vorhabensprüfungen der Prüfbehörde verstärkt kontrolliert wird.

15.3 *Das BMASK erachtete in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH, zukünftig die Ziel- bzw. Indikatorenerreichung in Bezug auf die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern einer verstärkten Prüfung zu unterziehen, wie dies auch die Verordnungen für die neue Programmperiode vorsehe, als zweckmäßig und beabsichtigte eine entsprechende Umsetzung. Diese Feststellung des RH habe jedoch nur einen von 14 Fällen betroffen, es sei daher nicht angemessen, generell auf Verfahrensmängel bei der Projektbegleitung zu schließen.*

³⁵ Regionalmanagement Kärnten Dienstleistungs GmbH, eine in den Jahren 2006 bis 2012 existierende, zu 60 % im Eigentum des Landes Kärnten stehende Gesellschaft, die Mitte 2012 aufgelöst wurde; siehe Bericht des RH, „LEADER 2007–2013 im Land Kärnten; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Kärnten 2015/3, TZ 3

- 15.4** Der RH erwiderte dem BMASK, dass er keine generalisierenden Schlussfolgerungen getroffen hatte. Seine Empfehlung zielte darauf ab, dass die Förderstellen in ihren Verfahren auf die Zielerreichung der geförderten Projekte achteten und die Prüfbehörde die tatsächliche Anwendung dieser Verfahren kontrollierte.

Förderfähigkeitsfehler mit finanziellen Auswirkungen

- 16.1** (1) Feststellungen aus Förderfähigkeitsprüfungen führten regelmäßig zu finanziellen Korrekturen (siehe TZ 17, Rückforderung von ESF-Mitteln) und wirkten sich zudem auf die hochgerechnete jährliche Fehlerquote des Programms aus (siehe TZ 11, Umfang der Vorhabensprüfungen und jährliche Fehlerquoten).

Bei Ausgaben, die zuvor bereits von der Abrechnungskontrolle der Verwaltungsbehörde (deren zwischengeschalteter Stelle) geprüft sowie von der Bescheinigungsbehörde bescheinigt und an die Europäische Kommission gemeldet worden waren, stellte die Prüfbehörde in ihren Vorhabensprüfungen der Referenzperioden 2010 bis 2012 u.a. folgende Fehler fest, die grundsätzlich nicht nur Verstöße gegen EU-Vorschriften, sondern auch gegen nationale Bestimmungen darstellten:

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

Beispiele für Fehler mit finanziellen Auswirkungen (laut Jahreskontrollberichten 2011 bis 2013 und Feststellungsmatrix der Prüfbehörde):

fehlerhafte Ermittlung von Personalkosten, z.B.:

- Überzahlung über dem Kollektivvertrag
- fehlerhafte Berechnung von Leistungstagen
- mangelnde Projektstundenaufzeichnungen
- Berechnung der Stundensätze nicht auf Basis der tatsächlich geleisteten Jahres-Ist-Stunden, sondern auf Basis von Planwerten

Anerkennung von inhaltlich nicht förderfähigen Kosten, z.B.:

- Abfertigungsrückstellung
- Repräsentationskosten
- freiwillige Sozialleistungen
- Skonto
- Reisekosten, Verpflegskosten

Anerkennung von außerhalb des Förderzeitraums liegenden Kosten, z.B.:

- vor Antragstellung entstandene Projektkosten
- vor Projektbeginn entstandene Projektkosten

Abrechnung von nicht anerkehbaren Kosten:

- Kosten, die bereits in einer Gemeinkostenpauschale abgedeckt sind
- Kosten, für die kein Angemessenheitsnachweis vorliegt
- Kosten auf Basis unsachgerechter bzw. nicht nachvollziehbarer Umlage- bzw. Gemeinkostenschlüssel
- Kosten, die dem Projekt nicht zugeordnet werden können (z.B. fehlender Adressat)

unvollständige Berücksichtigung von Einnahmen, z.B.:

- Förderungen von anderen Stellen
- Zinserträge
- Guthaben aus Betriebskostenabrechnungen

Für die Referenzjahre 2009 bis 2013 resultierten aus Feststellungen der Prüfbehörde Rückforderungen i.H.v. rd. 1,47 Mio. EUR (Details siehe nachstehende TZ 17).

(2) Im Vergleich zu den systemischen Prüfungsfragen (siehe TZ 13 bis 15, systemische Fehler ohne finanzielle Auswirkungen) erfolgte die Förderfähigkeitsprüfung – auch bei Kleinstbetragsrechnungen – anhand detaillierter Formalmaßstäbe. Kürzungen erfolgten schon bei sehr geringen Beträgen, etwa 5,60 EUR bei Portokosten wegen fehlender Projektadressierung auf Postaufgabescheinen oder 0,80 EUR bei Kosten für geringwertige Wirtschaftsgüter wegen fehlendem Skontoabzug. Festlegungen über Mindestbeträge für zuschussfähige Ausgaben bestanden nicht.

16.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die von der Prüfbehörde festgestellten Fehler mit finanziellen Auswirkungen häufig sowohl Verstöße gegen EU-Vorschriften wie auch gegen nationale Bestimmungen darstellten, z.B. fehlerhafte Personalkostenabrechnungen, nicht oder nur zum Teil berücksichtigte Projekteinnahmen sowie Kosten außerhalb des Förderzeitraums, ohne Projektbezug oder ohne angemessene Nachweise. Er kritisierte ferner, dass die gebotene Risikoorientierung bzw. Verhältnismäßigkeit bei Förderfähigkeitsprüfungen von Kleinstbetragsrechnungen und bei Kürzungen in Bagatellhöhe nicht immer beachtet wurde. Der RH empfahl daher dem B MASK, die Belegs- bzw. Förderfähigkeitsprüfungen etwa durch die Pauschalierung von Personal- bzw. Sachkosten sowie Festlegung von Mindestbeträgen für zuschussfähige Ausgaben zu vereinfachen. Er verwies auch auf seine Empfehlung in TZ 17, Mindestgrenzen für Rückforderungen vorzusehen.

16.3 *Laut Stellungnahme des B MASK sei geplant, die Förderung von Vorhaben über Pauschalen in einer Sonderrichtlinie zu regeln. Dies sollte die Abwicklung von Vorhaben ausreichend vereinfachen, sodass eine gesonderte Regelung von Mindestbeträgen für zuschussfähige Ausgaben entbehrlich werde.*

Zur Risikoorientierung und Verhältnismäßigkeit der Förderfähigkeitsprüfungen betonte das B MASK, dass gemäß EU-Haushaltsverordnung für die Ermittlung der Fehlerquote jeder Beleg eines Vorhabens (auch in formeller Hinsicht) zu prüfen sei bzw. jeder Zufallsfehler auf gleiche Weise in die Fehlerberechnung einfließe.

16.4 Der RH erachtete die Regelung der Pauschalförderungen im Rahmen einer Sonderrichtlinie für zweckmäßig. Mit Bezug auf die Förderfähigkeitsprüfungen entgegnete er dem B MASK, dass er keine Einschränkung der Einzelbelegsprüfungen empfohlen hatte sondern Pauschalen, um die Anzahl der zu prüfenden Kleinstbetragsbelege und damit auch den Verwaltungs- und Prüfungsaufwand zu verringern.

Rückforderungen

17.1 (1) Bei 180 Vorhaben aus den Referenzperioden 2009 bis 2013 traf die Prüfbehörde finanzielle Feststellungen. Daraus resultierten Kürzungen der geltend gemachten Ausgaben i.H.v. rd. 1,47 Mio. EUR (ESF- und nationale Mittel). Bei der Hälfte der beanstandeten 180 Vorhaben machte die Kürzung weniger als rd. 1.650 EUR aus, bei knapp einem Fünftel mehr als 10.000 EUR.

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

Im Verhältnis zum hohen Anteil der AMS-Vorhaben (über 78 %) an den insgesamt 1.346 Vorhabensprüfungen trug der Umsetzungsbe-
reich AMS mit rd. 31 % unterproportional zu den 180 fehlerbehafteten
Vorhaben bei. Alle anderen Umsetzungsbereiche hatten – gemessen
am jeweiligen Anteil an den Vorhabensprüfungen – überproportio-
nal hohe Fehleranteile. Am stärksten ausgeprägt war dies im Umset-
zungsbereich der Länder, der den geringsten Anteil (rd. 6 %) an den
1.346 Vorhabensprüfungen, jedoch den höchsten Anteil (rd. 33,3 %) an
den 180 fehlerbehafteten Vorhaben aufwies. Den höchsten Anteil am
Rückforderungsbetrag hatte das Sozialministeriumservice mit 35,7 %,
gefolgt von den Ländern mit rd. 29,4 %.

Folgende Tabelle stellt die Verteilung der Rückforderungen nach
Betragsgrößenklassen und Fallzahlen je Umsetzungsbereich sowie die
Anteile der vier Umsetzungsbereiche an den Vorhabensprüfungen, den
fehlerbehafteten Vorhaben und am Rückforderungsbetrag dar:

**Tabelle 10: Rückforderungen nach Betragsgrößen, Fällen und Umsetzungsbereichen
(Referenzperioden 2009–2013)**

Rückforderungsbeträge	insgesamt		Umsetzungsbereiche			
			AMS	Sozialminis- teriumservice	BMBF	Länder ²
in EUR	Anzahl fehlerbehafteter Vorhaben					
unter 100	1.038	25	10	2	6	7
ab 100 bis unter 1.000	19.669	48	17	4	10	17
ab 1.000 bis unter 10.000	251.056	69	22	19	6	22
ab 10.000 bis unter 50.000	714.706	31	4	10	4	13
über 50.000	488.499	7	3	3	0	1
Summe	1.474.967	180¹	56	38	26	60
Anteile der Umsetzungsbereiche an			in %			
Vorhabensprüfungen (1.346)		100	78,3	9,5	5,6	6,4
fehlerbehafteten Vorhaben (180)		100	31,1	21,1	14,4	33,3
Rückforderungssumme (1.474.967 EUR)		100	27,7	35,7	7,2	29,4

¹ Die 180 Fälle umfassen auch einzelne, über die jährliche Stichprobe hinausgehende Vorhabensprüfungen (v.a. infolge von Prüfungen der Europäischen Kommission in Österreich); siehe auch TZ 11, Tabelle 9

² Die 60 Fälle, in denen die Prüfbehörde finanzielle Feststellungen traf, verteilten sich wie folgt auf die acht Länder (in Klammer jeweils durchschnittlicher Rückforderungsbetrag in EUR): Niederösterreich 15 Fälle (898 EUR), Oberösterreich elf Fälle (9.624 EUR), waff/Wien elf Fälle (7.716 EUR), Salzburg neun Fälle (8.286 EUR), Steiermark sieben Fälle (7.555 EUR), Tirol vier Fälle (8.952 EUR), Kärnten zwei Fälle (29.432 EUR), Vorarlberg ein Fall (7.363 EUR).

Quellen: BMASK, Prüfbehörde; Darstellung RH

Rückforderungen von weniger als 100 EUR wiesen 25 Vorhaben (14 %) auf; darunter 15 mit weniger als 50 EUR, ein Vorhaben mit nur 0,69 EUR. Im Verhältnis dazu beliefen sich die Verwaltungskosten pro Rückforderung auf zumindest rd. 100 EUR (Annahme: je 15-minütige Befassung von jeweils sechs Stellen³⁶), in komplexeren Fällen jedoch auf ein Mehrfaches. Ab der Periode 2014–2020 erlaubten die EU-Vorschriften die Einführung einer Bagatellgrenze für Rückforderungen von 250 EUR.

(2) Die Verwaltungsbehörde (deren zwischengeschaltete Stelle) hatte nicht zuschussfähige Ausgabenbeträge vom Begünstigten zurückzufordern und dem ESF gutzuschreiben. Die ESF-Verträge der Begünstigten enthielten keine präzisen Bestimmungen zur Rückzahlung von ESF-Mitteln (siehe TZ 14). Einzelne zwischengeschaltete Stellen forderten diese Beträge daher nicht vom Begünstigten zurück, sondern erstatteten sie dem ESF aus nationalen öffentlichen Mitteln. Die Voraussetzungen für eine allfällige Rückzahlung durch die zwischengeschaltete Stelle – etwa bei ihr zuzurechnenden Fehlern – waren vom B MASK allerdings ebenfalls nicht näher geregelt. Dies beeinträchtigte eine verursachergerechte Rückforderung. Für die Periode 2014–2020 beabsichtigte das B MASK, die EU-spezifischen Rückforderungstatbestände in einer ESF-Sonderrichtlinie zu präzisieren.

- 17.2** Der RH hob kritisch hervor, dass die Prüfbehörde in ihren jährlichen Vorhabensprüfungen bei 180 von insgesamt 1.346 überprüften Vorhaben aus den Jahren 2009 bis 2013 finanzielle Fehler feststellte, 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. Der RH kritisierte, dass sich die Verwaltungskosten pro Rückforderung auf zumindest rd. 100 EUR beliefen und empfahl dem B MASK, im Einklang mit den EU-Vorgaben für die Periode 2014–2020 einen Mindestbetrag für die Rückforderung von ESF-Mitteln festzulegen.

Der RH hob weiters kritisch hervor, dass ein überproportional hoher Anteil (33,3 %) der fehlerbehafteten Vorhaben in den Bereich der Länder fiel, obwohl ihr Anteil an den Vorhabensprüfungen nur rd. 6 % ausmachte und verwies dazu auf seine Empfehlung in TZ 26, einem allfällig höheren Fehlerrisiko in der Periode 2014–2020 entgegenzuwirken.

³⁶ drei Programmbehörden, zwei zwischengeschaltete Stellen, ein externer Dienstleister

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

Der RH kritisierte ferner, dass einzelne zwischengeschaltete Stellen die zu Unrecht ausbezahlten ESF-Beträge – u.a. mangels präziser Vertragsbestimmungen für Fördernehmer bzw. fehlender Vorgaben des BMASK an Förderstellen – nicht von den Begünstigten zurückforderten, sondern dem ESF aus nationalen öffentlichen Mitteln erstatteten. Dies gewährleistete keine verursachergerechte finanzielle Berichtigung. Der RH verwies hinsichtlich präziser Vertragsbestimmungen auf seine Empfehlung in TZ 14 und empfahl dem BMASK, in der geplanten ESF-Sonderrichtlinie für die Periode 2014–2020 die EU-spezifischen Rückforderungsgründe näher zu definieren – darunter auch Fälle, in denen Rückzahlungen an den ESF durch die zwischengeschalteten Stellen zu erfolgen hätten –, um verursachergerechte Rückforderungen zu gewährleisten und sachlich nicht begründete Rückerstattungen an den ESF aus nationalen öffentlichen Mitteln auszuschließen.

- 17.3** *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Möglichkeit der Einführung einer Bagatellgrenze für Rückforderungen prüfen werde.*

Die Rückforderungsgründe zwischen Fördernehmer und zwischengeschalteter Stelle werde das BMASK in der Sonderrichtlinie 2014–2020 regeln. Die Vereinbarung der Verwaltungsbehörde mit den zwischengeschalteten Stellen regle eindeutig die unbeschränkte Haftung jeder dieser Stellen für die widmungsgemäße Mittelverwendung und Ordnungsmäßigkeit der kofinanzierten Operationen sowie alle denkbaren Rückforderungstatbestände. Nicht widmungsgemäß verwendete Mittel seien von den jeweiligen Stellen an die EU zurückzuzahlen, unabhängig vom speziellen Rückforderungsgrund und der Möglichkeit, sich beim Fördernehmer schadlos zu halten.

- 17.4** Der RH erachtete die vom BMASK in Aussicht genommene Regelung der Rückforderung von ESF-Mitteln im Rahmen der Sonderrichtlinie 2014–2020 als zweckmäßig und unterstrich, dass seine Empfehlung vor allem darauf abstellte, dass die Kosten allfälliger Rückforderungen verursachergerecht getragen werden.

Organisation und Kosten der Prüfbehörde

Zukauf externer Dienstleistungen

- 18.1** (1) Das BMASK beauftragte ab dem Jahr 2009 zunehmend externe Dienstleister (Wirtschaftsprüfungsunternehmen) mit der operativen Durchführung der Systemprüfungen (siehe TZ 8 bzw. 10) und jährlichen Vorhabensprüfungen der Prüfbehörde (siehe TZ 11 und 12). Das BMASK begründete diese Entscheidung mit fehlenden eigenen Personalkapazitäten und Problemen der internen Personalrekrutierung sowie

mit der besseren Argumentierbarkeit von Sachausgaben gegenüber Personalausgaben (Aufnahmestopp im Bundesdienst). Den Motiven des B MASK für den Leistungszukauf standen jedoch auch finanzielle und nicht-finanzielle Risiken bzw. Nachteile gegenüber, wie in nachfolgender Tabelle beispielhaft dargestellt:

Tabelle 11: Zukauf externer Prüfleistungen – Motive und Risiken

Kriterium	Motive des B MASK	Risiken bzw. Nachteile
Leistung	<ul style="list-style-type: none"> - Aufgabenerfüllung auch bei kurzfristigen Kapazitätsengpässen gewährleistet - rasche Verfügbarkeit von Prüfern (verwaltungsinterne Personalrekrutierung z.B. aus Innenrevisionen schwierig, u.a. wegen geringer Anreize für Höherqualifikation) - vermehrte Nachfrage (B MASK, BKA, Länder, Förderstellen u.a.) schuf qualitativ und quantitativ besseres Marktangebot an EU-Prüfungs-Know-how 	<ul style="list-style-type: none"> - Letztverantwortung der Prüfbehörde und Haftung des Mitgliedstaats für die recht- und ordnungsgemäße Verwendung der EU-Mittel (und Risiko finanzieller Sanktionen) ist nicht delegierbar - langfristiger Bedarf an Prüfern für mehrjährige ESF-Programme¹: Abhängigkeit der Verwaltung von (wechselndem²) externem Know-how- und Kapazitätsaufbau - Gefahr eines Verlusts an Steuerungskompetenz - bei wiederholter Weiterbeauftragung bewährter externer Dienstleister: Gefahr eines wettbewerbsfreien Raums - potenzielle Rollenkonflikte bei Beauftragung externer Prüfer mit prüfungsrelevanten Beratungsleistungen (siehe TZ 23)
Kosten, Aufwand	<ul style="list-style-type: none"> - EU-Vorschriften erlauben die Kofinanzierung externer Prüfkosten aus ESF-Mitteln (Technische Hilfe) - vom Auftraggeber beeinflussbare variable Kosten (Zahl der Prüfungen): je weniger zwischengeschaltete Stellen und je höher die Systemsicherheit, desto weniger Prüfungen (siehe TZ 10) - befristeter Sachaufwand, kein dauerhafter Personalaufwand 	<ul style="list-style-type: none"> - Einstiegs- und Schulungskosten (vgl. TZ 8) - Tagsätze externer Dienstleister um bis zu 200 % über den Durchschnittskosten verwaltungsinterner Mitarbeiter (siehe TZ 19, Tabelle 12) - verminderter Nettonutzen: Qualitätsaufsicht wegen nicht delegierbarer Haftung und Letztverantwortung erfordert ausreichend verwaltungseigenes Personal (siehe TZ 7 bis 9) - Preisrisiko: ohne eigene Prüfkapazitäten und bei begrenzter Zahl an Marktanbietern (Oligopol) hat der öffentliche Nachfrager kaum Handlungsoptionen und muss bei dringendem Bedarf hohe Preisaufschläge akzeptieren (siehe TZ 21)

¹ ESF-Programme seit dem EU-Beitritt Österreichs: 1995–1999, 2000–2006, 2007–2013, 2014–2020

² z.B. bei vergaberechtlich gebotener Neubeauftragung

Quelle: RH

Organisation und Kosten der Prüfbehörde

(2) Mit Stand 2014 führten drei Wirtschaftsprüfungsunternehmen de facto alle operativen Kontrolltätigkeiten der Prüfbehörde durch.³⁷ Das BMASK sah sich nach eigenem Bekunden mangels ausreichender verwaltungsinterner Personalressourcen nicht in der Lage, kurzfristig auch nur einen Teil der operativen Aufgaben der Prüfbehörde selbst durchzuführen, umso mehr galt dies für eine allfällig steigende Zahl an Prüfungsfällen. Zudem erachtete das BMASK die Ressourcen der Prüfbehörde als in hohem Maße ausgelastet mit Tätigkeiten der Qualitätsaufsicht über externe Dienstleister. Für die Periode 2014–2020 sah das BMASK dennoch keine Veranlassung, die Organisation der Prüfbehörde, v.a. das Verhältnis von verwaltungsinternen und zugekauften Prüfungsleistungen, neu auszurichten.

(3) Obwohl eine Sonderrichtlinie – als Selbstbindung von fachlich zuständigen öffentlichen Verwaltungsstellen – eine verwaltungseigene Kernaufgabe darstellt, beauftragte die Prüfbehörde Anfang 2014 einen ihrer externen Dienstleister u.a. auch mit der Begutachtung eines BMASK-internen Entwurfs der für die Periode 2014–2020 geplanten ESF-Sonderrichtlinie.

- 18.2** Der RH beurteilte die Entscheidung des BMASK, die operativen Prüftätigkeiten der Prüfbehörde de facto zur Gänze an externe Dienstleister auszulagern, kritisch, weil dies – wegen der Letztverantwortung und Haftung des BMASK für die ESF-Mittel – ein hohes Maß an Qualitätsaufsicht durch verwaltungseigenes Personal erforderte, 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. Der RH bemerkte ferner kritisch, dass das BMASK mit der Auslagerung verwaltungseigener Kernaufgaben Gefahr lief, an Verwaltungsfachwissen und Steuerungskompetenz zu verlieren.

Er kritisierte ferner, dass das BMASK Prüfungskapazitäten, die es für die Dauer der mehrjährigen ESF-Programme kontinuierlich benötigte, nicht durch interne Personalrekrutierung sondern durch externen Leistungszukauf bereitstellte, wobei der Personalbezug dieser Auszahlungen im Rechnungswesen des BMASK nicht aufschien. Damit bestand keine Transparenz über den tatsächlichen Personalressourceneinsatz der Prüfbehörde.

Der RH empfahl dem BMASK, die Leistungsanforderungen an die Prüfbehörde und die während der ESF-Programmperiode durchschnittlich benötigten Personalressourcen zu ermitteln und – nach Abwägung

³⁷ Mit der jährlichen Stichprobenziehung beauftragte das BMASK die Statistik Austria.



Organisation und Kosten
der Prüfbehörde

BMASK BMBF

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde

der mittel- und längerfristigen Vor- und Nachteile bzw. Kosten und Risiken – über das Verhältnis von eigener Leistungserbringung bzw. Leistungszukauf zu entscheiden. Aus Sicht des RH wären dabei mittel- und längerfristig benötigte Prüfungsressourcen – v.a. bei nicht delegierbarer Letztverantwortung und finanziellem Risiko – verstärkt im Wege interner Personalumschichtung und -qualifizierung bereitzustellen und der Erhalt des verwaltungsinternen Fachwissens und der Steuerungskompetenz sicherzustellen. Der Einsatz externer Dienstleister wäre vorrangig auf temporäre Kapazitätsmängel, Arbeitsspitzen sowie temporär benötigte Qualifikationen zu beschränken.

- 18.3** *Das BMASK stimmte in seiner Stellungnahme grundsätzlich darin mit dem RH überein, dass die Auslagerung der operativen Prüftätigkeit an externe Dienstleister für das BMASK einen nicht unerheblichen Kostenfaktor darstelle. Jedoch sei das BMASK im Jahr 2009 vor der Situation gestanden, dass die Agenden der Prüfbehörde im Zuge der BMG-Novelle 2009 vom BMWWF ohne Personal zum BMASK transferiert worden seien. Im BMASK sei bis dahin nur die Prüfstelle für das Sozialministeriumservice angesiedelt gewesen, sodass innerhalb kürzester Zeit geeignetes zusätzliches Personal für die Integration der Prüfbehörde bereitzustellen und entsprechendes Know-how aufzubauen gewesen sei.*

Zusätzliche Planstellen und Mitarbeiter seien ressortintern in die Prüfbehörde transferiert worden, soweit dies ohne Gefährdung anderer Arbeitsbereiche möglich gewesen sei. Eine weitere Aufstockung mit eigenen Mitarbeitern sei aufgrund der Einsparungsvorgaben beim Personal der Zentralstelle des BMASK nur langfristig möglich, weshalb weiterhin die Unterstützung durch externe Experten unumgänglich sei.

Die Leistung der externen Dienstleister beinhalte auch die Erstellung von Prüfberichten, die die Prüfbehörde abnehmen müsste. Die Abnahme erfolge nur unter der Voraussetzung eines umfangreichen Fachwissens der Prüfbehörde, zumal die Prüfbehörde die Letztverantwortung für die Berichte habe. Die Gefahr des Verlustes von Verwaltungsfachwissen könne somit ausgeschlossen werden, da mit der Auslagerung einer Tätigkeit nicht automatisch die Abgabe von Fachwissen einhergehe. Der Verlust von Steuerungskompetenz wäre ebenfalls nur dann zu erwarten, wenn keine Überwachung und Abnahme der Leistung stattfinden würde. Der Vorschlag des RH, nur temporär auf externe Dienstleister zurückzugreifen, sei nicht zweckmäßig, da die zugekaufte Leistung in hoher Qualität aufgrund der bestehenden personellen Restriktionen für das BMASK kontinuierlich erforderlich sei.

Organisation und Kosten der Prüfbehörde

18.4 Der RH entgegnete dem BMASK, dass sich der finanzielle Effekt der Einsparung von BMASK-eigenem Personal um die Kosten des externen Leistungszukaufs verringerte. Durch den externen Leistungszukauf wurden überdies beträchtliche Ressourcen der Prüfbehörde für Zwecke der Qualitätsaufsicht gebunden. Insgesamt zog das BMASK aus dem externen Leistungszukauf keine Kostenvorteile gegenüber einer Leistungserbringung mit eigenem Personal. Die im Wettbewerb ermittelten Tagsätze der externen Dienstleister lagen deutlich über denen des internen Verwaltungspersonals (siehe Tabelle 12).

Da das BMASK selbst von einem kontinuierlichen Bedarf an Prüferleistung in einer hohen Qualität ausging, bekräftigte der RH seine Empfehlung, dafür mittel- bzw. langfristig internes Personal bereitzustellen.

Werkverträge mit externen Dienstleistern

19.1 (1) Im Zeitraum 2009 bis 2014 schloss das BMASK insgesamt sechs Werkverträge³⁸ – überwiegend Rahmenwerkverträge – über die Durchführung von Vorhabens- und Systemprüfungen der Programmperiode 2007–2013 ab. Drei dieser Werkverträge aus den Jahren 2009 bzw. 2010 enthielten ein von der Prüfungsdauer abhängiges Entgelt nach Tag- bzw. Stundensätzen. In einem Fall hingen die Stundensätze auch von der Qualifikation der Prüfer ab. Die Entgelte über die grundsätzlich ähnlichen Leistungen unterschieden sich deutlich und lagen um bis zu 200 % über dem durchschnittlichen Tagsatz von Verwaltungsbediensteten.

Tabelle 12: 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. Beamte⁴			
Akademiker, Höherer Dienst 2 (z.B. Abteilungsleiter)		Jahr 2013	594 bis 729
Akademiker, Höherer Dienst 3			

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

³⁸ einschließlich Eintritt des BMASK in eine vom AMS geschlossene Rahmenvereinbarung aus dem Jahr 2010

(2) In zwei Werkverträgen aus den Jahren 2012 bzw. 2014 (jeweils mit Laufzeit bis Jahresende 2016) vereinbarte das BMASK jeweils Pauschalsätze zur Abgeltung des Gesamtaufwands je Vorhabensprüfung. Die Entgelthöhe errechnete sich als Prozentsatz des Prüfungsvolumens³⁹. Die Prozentsätze variierten je nach den bereichstypischen Vorhabensgrößen und Prüfungsvolumina.

(3) Die Kosten einer Prüfung standen bei Tagsatz-Honoraren – je nach Zeitaufwand – erst bei Prüfungsende fest, dagegen waren sie bei Pauschalsatz-Honoraren vorab kalkulierbar und fix. Dies erhöhte für das BMASK die Planungssicherheit und erübrigte detaillierte Stundennachweise, womit sich auch die Rechnungskontrolle vereinfachte.

(4) Pauschalentgelte bergen tendenziell das Risiko, dass der Auftragnehmer seinen Aufwand zu Lasten der Qualität, etwa Prüfungsumfang und -tiefe, minimiert. Folgende Tabelle stellt Vorteile und Risiken aus Auftraggebersicht einander gegenüber:

Modell	Vorteil für Auftraggeber	Risiko für Auftraggeber
Tagsätze	Qualität gesichert, erhöhter Prüfaufwand wird fallspezifisch abgegolten	Auftragnehmer hat weniger Veranlassung, seinen Aufwand gering zu halten oder allfällige Effizienzgewinne mit dem Auftraggeber zu teilen, Gesamtpreis kann daher steigen
Pauschalsätze	Preis gedeckelt, auch bei allfällig höherem Prüfaufwand im Einzelfall	Auftragnehmer wird versuchen, seinen Aufwand im Rahmen seines Pauschalsatzes zu halten, Qualität der Leistung kann daher sinken

Quelle: RH

Das BMASK begegnete dem Qualitätsrisiko mit umfassenden Maßnahmen zur Qualitätssicherung (siehe TZ 8 f.). Zudem erlaubten beide Werkverträge für nicht näher spezifizierte, über den Umfang der Vorhabensprüfungen hinausgehende Beratungsleistungen (siehe TZ 20, Abbildung 3) auch eine Abgeltung nach Stundensätzen. Eine periodische Evaluierung der Angemessenheit der Pauschalsätze sah das BMASK nicht vor.

19.2 Der RH kritisierte, dass die Entgelte der externen Dienstleister der Prüfbehörde gemäß Werkverträgen der Jahre 2009 bzw. 2010 (jeweils bis Jahresende 2015) um bis zu 200 % über den durchschnittlichen Tagsätzen von vergleichbar qualifizierten Verwaltungsbediensteten lagen und der Wettbewerb der Anbieter gegenüber den verwaltungsinternen Tagsätzen

³⁹ Beispielsweise ergab ein Pauschalsatz von 5 % bei einem Projekt mit 10.000 EUR Prüfungsvolumen ein Entgelt von 500 EUR.

Organisation und Kosten der Prüfbehörde

daher keine Kostenvorteile für das BMASK bewirkte. Er verwies dazu auf seine Empfehlungen zum Einsatz externer Dienstleister in TZ 18.

Der RH hielt fest, dass die in den Jahren 2012 bzw. 2014 (jeweils bis Jahresende 2016) abgeschlossenen Werkverträge mit Leistungsabgeltung auf Basis von Pauschalsätzen für das BMASK zwar die Planbarkeit der Kosten je Prüfvorhaben verbesserten und den internen Aufwand für die Rechnungskontrolle reduzierten. Pauschalsätze bargen tendenziell jedoch das Risiko einer Qualitätsminderung. Der RH bemängelte daher, dass das BMASK keine periodische Beurteilung der Angemessenheit der Pauschalsätze vorsah, um als Auftraggeber dem Risiko eines wachsenden Informationsdefizits zu begegnen. Er empfahl dem BMASK, die Pauschalentgelte im Hinblick auf die angestrebte Leistungsqualität periodisch zu evaluieren, z.B. durch Prüfungen mit eigenem Personal, um zuverlässige Informationen über den Aufwand und allfällige Effizienzpotenziale zu gewinnen.

19.3 *Laut Stellungnahme des BMASK könne im Fall der Pauschalabrechnungen ein Qualitätsverlust jedenfalls ausgeschlossen werden, da die Prüfungen nach den Standards und Checklisten des Prüfhandbuchs durchzuführen seien. Die Abnahme der unterfertigten Berichte und Checklisten erfolge nur bei Erfüllung der Vorgaben der Prüfbehörde in entsprechend hoher Qualität. Mit den ganzjährig erforderlichen Prüfbegleitungen sowie der Leistungsabnahme durch die Prüfbehörde erfolge gleichzeitig auch eine periodische Evaluierung der Angemessenheit der Pauschalsätze.*

19.4 Der RH nahm die Absicht des BMASK, die Angemessenheit der Pauschalsätze u.a. im Zuge der Prüfbegleitung zu evaluieren, zur Kenntnis.

Kosten der Behebung von Systemmängeln

Auszahlungen für Zwecke der Prüfbehörde

20.1 (1) Die Prüfbehörde und ihre ehemaligen Prüfstellen beschäftigten im Zeitraum 2009 bis 2013 für beide ESF-Programme rd. 7,1 VZÄ, davon näherungsweise rd. 5,5 VZÄ⁴⁰ für das Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“. Der Personalstand der für beide ESF-Programme⁴¹ benannten Prüfbehörde stellte sich im Zeitraum 2009 bis 2014 wie folgt dar:

⁴⁰ nach dem Verhältnis der Vorhabensprüfungen (77 : 23) für beide Programme

⁴¹ Das Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ des BMASK war deutlich größer als das Programm „Phasing-Out Burgenland 2007–2013 – ESF“. Der Anteil des ersteren an der Summe beider Programmbudgets betrug rd. 94 %, der Anteil an der Summe aller Vorhabensprüfungen im Zeitraum 2010 bis 2014 dagegen nur rd. 77 %.



Organisation und Kosten
der Prüfbehörde

BMASK BMBF

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde

Tabelle 14: Personalstand der ESF-Prüfbehörde einschließlich Prüfstellen 2009 bis 2014

Programme „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ und „Phasing-Out Burgenland 2007–2013 – ESF“	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Durchschnitt 2009–2014
	VZÄ im Jahresdurchschnitt						VZÄ
Personalstand gesamt	5,2	6,2	8,8	9,0	7,8	5,7	7,1
<i>davon</i>							
Prüfbehörde im BMASK^{1, 2}	2,3	3,3	5,9	7,0	5,9	5,7	5,0
<i>Prüfstelle BMBF³</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>0,0</i>	<i>1,6</i>
<i>Prüfstelle AMS¹</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,5</i>

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Werte für beide ESF-Programme (BMASK, Burgenland); BMASK- und AMS-Prüftätigkeiten sind programmweise etwa im Verhältnis 77 : 23 zuordenbar; kostenmäßige Zuordnung siehe Tabelle 15.

² Jahr 2009: Schätzwert des BMASK

³ Die ehemalige Prüfstelle im BMBF war nur für das ESF-Programm des BMASK beauftragt und bediente sich keiner externen Dienstleister; Schätzwert des BMASK.

Quellen: BMASK; Darstellung und Berechnungen RH

Zur Behebung der Systemmängel (v.a. Prüfungsrückstände) und Verbesserung der Qualitätsaufsicht über die Prüftätigkeit externer Dienstleister stieg der Personalstand der Prüfbehörde einschließlich Prüfstellen von 5,2 VZÄ im Jahr 2009 vorübergehend auf 9 VZÄ (2012) und sank danach auf 5,7 VZÄ (2014). Mit Auflösung der ehemaligen Prüfstelle im BMBF erfolgte zugleich eine Auslagerung von bis Ende 2013 noch verwaltungsintern erbrachten Prüftätigkeiten auf externe Dienstleister. Der Aufgabenschwerpunkt der internen Mitarbeiter der Prüfbehörde verlagerte sich deutlich von einem nennenswerten Anteil eigener operativer Prüfungstätigkeit (Jahr 2009: 5,2 VZÄ) zu einer vorwiegenden Tätigkeit der Qualitätsaufsicht (Jahr 2014: 5,7 VZÄ). Der RH ermittelte die verwaltungsinternen Personalausgaben mit rd. 2,81 Mio. EUR.

(2) Die Entgelte der externen Dienstleister der Prüfbehörde im BMASK und der vormaligen Prüfstelle AMS für das Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ beliefen sich im Zeitraum 2009 bis 2014 auf insgesamt rd. 3,03 Mio. EUR. Davon entfielen rd. 46 % (1,39 Mio. EUR) auf das Jahr 2011, in dem sich die Entgelte externer Dienstleister zur Umsetzung des BMASK-Aktionsplans (siehe TZ 6) gegenüber dem Jahr 2010 (rd. 450.000 EUR) mehr als verdreifachten. Mit der Verbesserung des Systems sank die Zahl der Vorhabensprüfungen (siehe TZ 11) und reduzierten sich die Auszahlungen, wie nachstehende Tabelle zeigt:

Organisation und Kosten der Prüfbehörde

Tabelle 15: Auszahlungen¹ für Zwecke der Prüfbehörde 2009 bis 2014

Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Summe 2009–2014
	in Mio. EUR						
internes ² Personal	0,35	0,42	0,58	0,58	0,51	0,36	2,81
externe Dienstleistungen, davon für	0,03	0,45	1,39	0,72	0,13	0,31	3,03
<i>Prüfbehörde BMASK</i>	<i>0,03</i>	<i>0,40</i>	<i>1,04</i>	<i>0,72</i>	<i>0,13</i>	<i>0,31</i>	<i>2,62</i>
<i>Prüfstelle AMS</i>	<i>0,00</i>	<i>0,05</i>	<i>0,35</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,41</i>
Summe	0,38	0,87	1,97	1,30	0,64	0,67	5,84
Anteil externer Dienstleistungen in %	7,6	51,7	70,5	55,2	19,8	46,6	51,9

Rundungsdifferenzen möglich

¹ bis 2012 „Ausgaben“, ab 2013 „Auszahlungen“

² RH-Kalkulation gemäß Kundmachungen des BMF betreffend die Werte für den durchschnittlichen Personalaufwand der Jahre 2009 und 2013

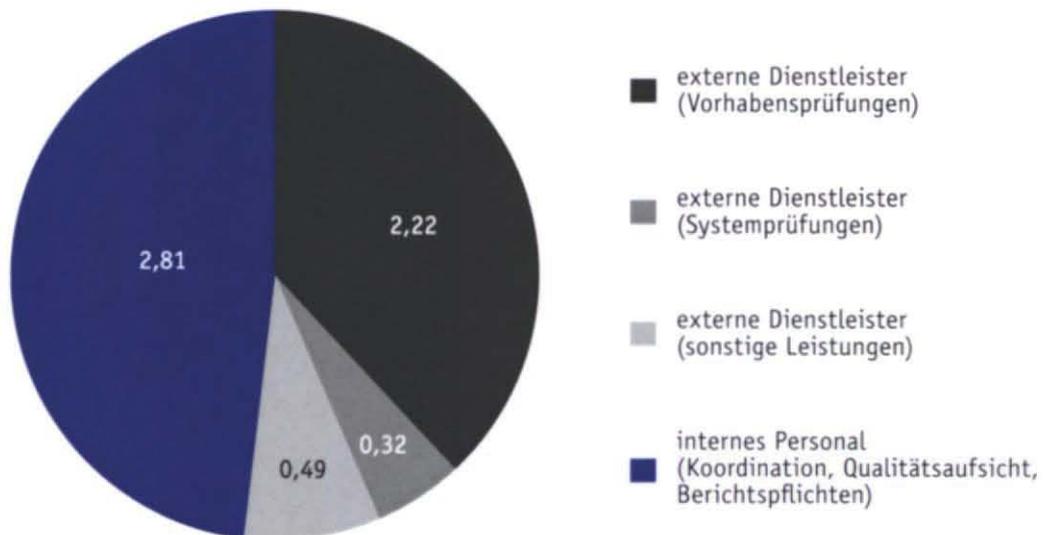
Quellen: BMASK, Prüfbehörde; BGBl. II Nr. 126/2010; BGBl. II Nr. 61/2014; Berechnungen und Darstellung RH

Insgesamt stiegen die der Prüfbehörde zuordenbaren Auszahlungen vom Jahr 2010 (rd. 870.000 EUR) auf das Jahr 2011 (1,97 Mio. EUR) – infolge des BMASK-Aktionsplans zur Behebung der im Herbst 2010 von der Europäischen Kommission festgestellten Mängel – um mehr als das Doppelte. Über 70 % der Auszahlungen des Jahres 2011 entfielen auf externe Dienstleistungen.

(3) Die Gesamtauszahlungen von 5,84 Mio. EUR im Zeitraum 2009 bis 2014 verteilten sich – wie nachfolgende Abbildung zeigt – etwa je zur Hälfte auf verwaltungsinternes Personal⁴² und Entgelte externer Dienstleister:

⁴² ohne kalkulatorische Zuschläge (z.B. anteilige Kosten für IT, Raumnutzung)

Abbildung 3: Gesamtauszahlungen für Zwecke der Prüfbehörde
(Referenzperioden 2009–2014, in Mio. EUR)



Quellen: B MASK; Darstellung und Berechnungen RH

Von den zugekauften Dienstleistungen entfielen über zwei Drittel (rd. 2,2 Mio. EUR) auf die jährlichen Vorhabensprüfungen (siehe TZ 11 f.), knapp 11 % (rd. 320.000 EUR) auf Systemprüfungen (siehe TZ 10) und knapp 16 % (rd. 490.000 EUR) auf sonstige Leistungen zur Unterstützung und Beratung der Prüfbehörde, z.B. Stichprobenziehung, Erarbeitung eines Prüfhandbuchs, Teilnahme an Sitzungen, Prüfungsvorbereitung und Begutachtungen.

(4) Das B MASK beabsichtigte, einen Teil seiner Auszahlungen für Entgelte an externe Dienstleister in EU-konformer Weise auch aus ESF-Mitteln zu finanzieren, reservierte jedoch im Zuge der Programmfinanzplanung für die Zwecke der Prüfbehörde keine Mittel aus der Technischen Hilfe des Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“. Zudem erachtete es Anfang 2014 laut internen Dokumenten nur einen Betrag von voraussichtlich rd. 540.000 EUR als ESF-kofinanzierbar, u.a. weil laut Prüfbehörde die sachliche und rechnerische Prüfung der bereits getätigten Ausgaben umfangreich und die Erstellung der Berichte über die Kontrolle der Abrechnungen sehr aufwendig gewesen wäre. Bis Ende 2014 erfolgten die Auszahlungen für Zwecke der Prüfbehörde vorerst allein aus nationalen Budgetmitteln.

Organisation und Kosten der Prüfbehörde

20.2 Der RH hielt fest, dass sich die Auszahlungen für Zwecke der Prüfbehörde im Programm „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ im Zeitraum 2009 bis 2014 auf rd. 5,84 Mio. EUR beliefen, davon entfielen knapp 52 % auf den Zukauf von externen Dienstleistungen. Infolge des Aktionsplans des BMASK zur Behebung der im Herbst 2010 festgestellten Systemmängel von 2010 auf 2011 verdoppelten sich die Auszahlungen vorübergehend, jene für extern zugekaufte Leistungen verdreifachten sich sogar kurzfristig.

Der RH hob kritisch hervor, dass das BMASK in seiner Programmfinanzplanung keine ESF-Mittel für Zwecke der Prüfbehörde reservierte und deren Finanzierung bis Ende 2014 zur Gänze aus nationalen Budgetmitteln erfolgte, u.a. weil die Inanspruchnahme von ESF-Mitteln laut BMASK zu verwaltungsaufwendig gewesen wäre. Der RH empfahl dem BMASK, die in der Periode 2007–2013 geleisteten Entgelte an externe Dienstleister der Prüfbehörde anteilig auch aus ESF-Mitteln zu finanzieren und in der Programmperiode 2014–2020 für Zwecke der Prüfbehörde ESF-Mittel (Technische Hilfe) in angemessener Höhe zu reservieren.

20.3 *Laut Stellungnahme des BMASK nehme es die Empfehlung zur Kenntnis, teile aber mit, dass die Kosten für externe Dienstleister nicht rein national finanziert würden. Eine der nächsten Ausgabenmeldungen werde Kosten der Prüfbehörde i.H.v. ca. 600.000 EUR enthalten, die im Rahmen der Technischen Hilfe kofinanziert würden.*

20.4 Der RH erwiderte dem BMASK, dass die Kosten für externe Dienstleister bis Ende Dezember 2014 zur Gänze aus nationalen Budgetmitteln getragen wurden. Er nahm die nunmehr beabsichtigte Inanspruchnahme von ESF-Mitteln im Ausmaß von rd. 20 % der bis Ende 2014 angefallenen Kosten (insgesamt rd. 3,03 Mio. EUR) zur Kenntnis.

Direkte und indirekte Kosten

21.1 (1) In Umsetzung des BMASK-Aktionsplans (siehe TZ 6, Tabelle 5) hatte die Prüfbehörde der Europäischen Kommission fristgerecht bis Mitte April 2011 einen ergänzten Jahreskontrollbericht 2010 vorzulegen. Dies erforderte eine Aufarbeitung der Prüfungsrückstände unter hohem Zeitdruck, u.a. waren zwei Drittel der 961 Vorhabensprüfungen der Referenzperiode 2009 (vgl. TZ 11, Tabelle 9) im ersten Quartal 2011 durchzuführen.

(2) Zur Behebung dieser Prüfungsrückstände traf das AMS im Auftrag des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz,



Organisation und Kosten
der Prüfbehörde

BMASK BMBWF

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde

Rudolf Hundstorfer, Ende 2010 mit einem der externen Dienstleister des AMS eine Zusatzvereinbarung. Dieser veranschlagte aufgrund des Prüfungsumfangs und des hohen Zeitdrucks in seiner Kostenschätzung für zusätzliches Personal und Überstunden einen rund doppelt so hohen Tagsatz wie in einer vergleichbaren anderen Vereinbarung vorgesehen (siehe Tabelle 12 in TZ 19). Der externe Dienstleister konnte die zusätzlichen Leistungen termingerecht erbringen und folglich auch der Prüfbehörde der Europäischen Kommission den ergänzten Jahreskontrollbericht 2010 fristgerecht übermitteln.

(3) Darüber hinaus verursachte die Behebung der von der Europäischen Kommission im Herbst 2010 festgestellten Systemmängel insbesondere im Jahr 2011 weitere direkte und indirekte Kosten:

- Rückstände bei Systemprüfungen und Erhöhung des Stichprobenumfangs:
 - zusätzliche externe und interne Ressourcen für ausständige Systemprüfungen bzw. zur Wiederholung qualitativ mangelhafter Prüfungen;
 - in Systemprüfungen festgestellte Mängel erhöhten den Stichprobenumfang für Vorhabensprüfungen der nachfolgenden Referenzperiode;
- Zahlungsstopp und Zwischenfinanzierung von ESF-Mitteln:
 - nationale Zwischenfinanzierungen von rd. 70 Mio. EUR infolge der etwa einjährigen Unterbrechung bzw. Aussetzung von ESF-Zahlungen;
- Beratungsentgelte für Qualitätsverbesserung und Systemanpassungen:
 - externe Unterstützung, z.B. bei der Erstellung eines Prüfhandbuchs und bei vergaberechtlichen Fragen;
- Zeitdruck:
 - hohe Preisaufschläge für kurzfristigen Bedarf an externen Dienstleistungen;
 - nachträgliche Berichtigung mangelhafter Prüfungen.

Organisation und Kosten der Prüfbehörde

21.2 Der RH verwies kritisch auf die zu Beginn der Programmperiode aufgetretenen Verzögerungen in der Programmumsetzung und Systemmängel, derentwegen das BMASK in den ersten Monaten des Jahres 2011 der Vermeidung einer allfällig drohenden EU-Finanzkorrektur und Behebung der Prüfungsrückstände höchste Priorität einräumen musste. Er kritisierte, dass das BMASK aufgrund früherer Versäumnisse sowie mangels eigener Prüfkapazitäten kurzfristig auch hohe Preisaufschläge externer Dienstleister akzeptieren musste. Der RH verwies auf seine grundsätzlichen Ausführungen zum Zukauf externer Leistungen in TZ 18 und bekräftigte seine diesbezügliche Empfehlung, wonach mittel- und längerfristig benötigte Prüferressourcen verstärkt im Wege interner Personalumschichtung und -qualifizierung bereitzustellen wären.

Angesichts der insgesamt beträchtlichen, bis Ende 2014 vorwiegend aus nationalen Budgetmitteln getragenen direkten und indirekten Kosten zur Behebung der von der Europäischen Kommission im Jahr 2010 festgestellten Systemmängel unterstrich der RH – unter Verweis auf TZ 3 (gestiegene EU-Anforderungen) und TZ 4 (erhöhtes Fehlerrisiko der heterogenen nationalen ESF-Umsetzung) – mit Nachdruck die Bedeutung eines funktionsfähigen, möglichst robusten Verwaltungs- und Kontrollsystems. Im Hinblick auf die beträchtlichen direkten und indirekten Kosten zur Behebung von Systemmängeln empfahl der RH dem BMASK, für die Periode 2014–2020 alle kurzfristig möglichen Schritte zur Systemvereinfachung und Verringerung systeminhärenter Risiken zu prüfen und auszuschöpfen.

21.3 *Laut Stellungnahme des BMASK seien einige Schritte zur Systemvereinfachung für die Periode 2014–2020 bereits vor der Prüfung durch den RH umgesetzt worden. So sei die Anzahl der umsetzenden Stellen reduziert worden, da das AMS und der Bereich Wissenschaft nicht mehr an der Umsetzung des ESF beteiligt seien. Ebenso sei die Anzahl der in Österreich umgesetzten ESF-Programme und damit der Verwaltungsbehörden halbiert worden. Das Programmvolumen sei im Vergleich zur vorangegangenen Strukturfondsperiode durch die Anpassung der Kofinanzierungssätze ebenfalls optimiert worden, um den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten. Hinsichtlich weiterer Vereinfachungen (Pauschalen sowie involvierte Stellen) verwies das BMASK auf seine Stellungnahmen zu TZ 4 und 16.*

21.4 Der RH erwiderte dem BMASK, dass die genannten Systemvereinfachungen nicht im gleichen Maße zur Verringerung der systeminhärenten Risiken führten. Mit dem Ausscheiden des AMS endete auch die bisher hohe Konzentration der ESF-Mittel auf Maßnahmen mit geringem Fehlerrisiko. Mit dem ESF-Programm 2014–2020 verteilten



Organisation und Kosten
der Prüfbehörde

BMASK BMBF

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde

sich die ESF-Mittel breiter auf die Länder, das BMBF und das BMASK. Ebenso vergrößerte sich die Bandbreite der Maßnahmen (siehe TZ 26).

22.1 Das BMASK bediente sich zur Lösung rechtlicher Fragestellungen in der Regel der eigenen Rechtsabteilung und allenfalls auch der Finanzprokurator. Als die Prüfbehörde die Agenden der Prüfstelle AMS im Oktober 2011 übernahm, stellten sich vergaberechtliche Fragen bezüglich des Einstiegs des BMASK in einen bestehenden Rahmenwerkvertrag (siehe TZ 7). Das BMASK beauftragte in diesem Zusammenhang eine Rechtsanwaltskanzlei, wobei eine aktenmäßig dokumentierte Begründung, weshalb diese Rechtsfrage weder verwaltungsintern noch mit Unterstützung der Finanzprokurator geklärt werden konnte, fehlte.

22.2 Der RH erachtete die Vorgangsweise des BMASK, Rechtsfragen im Allgemeinen intern bzw. mit Unterstützung der Finanzprokurator zu lösen, als zweckmäßig, bemängelte jedoch, dass das BMASK die Gründe für die Beauftragung externer Dienstleister nicht immer schriftlich und nachvollziehbar festhielt. Er empfahl dem BMASK, die Gründe für die Beiziehung externer Dienstleister sowie den Leistungsgegenstand aktenmäßig nachvollziehbar zu dokumentieren.

Verhaltenskodex

23.1 (1) Gemäß EU-Haushaltsordnung und nationalen Haushaltsvorschriften sind Interessenkonflikte, die eine unparteiische und objektive Aufgabenwahrnehmung beeinträchtigen, zu vermeiden.

(2) Die Rahmenwerkverträge des BMASK (siehe TZ 19) sahen für externe Dienstleister der Prüfbehörde im Falle von Unvereinbarkeiten – etwa mit Bezug auf bestimmte Leistungen oder Prüfkunden – Meldepflichten vor. Ebenso hatten die Auftragnehmer darauf zu achten, dass auf personeller Ebene keine Interessenkonflikte vorlagen. Die befassten Mitarbeiter hatten eine allfällige Befangenheit unverzüglich zu melden.

(3) Ein schriftlicher Verhaltenskodex für alle an der ESF-Umsetzung beteiligten Verwaltungsstellen, externe Dienstleister und Personen zur Vermeidung von Interessenkonflikten etwa bei personellen Rollen- und Funktionsänderungen oder bei Aufträgen für Beratungen und Begutachtungen lag nicht vor. Beispielsweise beauftragte die Prüfbehörde Anfang 2014 einen ihrer externen Dienstleister, den BMASK-internen Entwurf der ESF-Sonderrichtlinie für die Periode 2014–2020 zu begutachten (siehe TZ 18, Zukauf externer Leistungen). Da der Entwurf auch Regelungen zur künftigen Prüfungstätigkeit enthielt, berührte er potenziell auch Interessen des Auftragnehmers.

Organisation und Kosten der Prüfbehörde

23.2 Der RH bemängelte, dass die Prüfbehörde im BMASK einen externen Dienstleister mit der Begutachtung des Entwurfs der geplanten ESF-Sonderrichtlinie beauftragte, die auch Bestimmungen zur künftigen Gestaltung von Prüfungen im Bereich des ESF enthielt und damit potenziell auch die Interessen des Auftragnehmers berührte. Er empfahl dem BMASK, allfällige Interessenkonflikte auszuschließen, bevor es Beratungsleistungen für die Ausarbeitung horizontaler Verfahrensbestimmungen beauftragt, die potenziell auch den künftigen Auftragsumfang bzw. -inhalt des in Betracht gezogenen Auftragnehmers berühren könnten.

Weiters kritisierte der RH, dass für die Vielzahl der an der ESF-Umsetzung beteiligten Verwaltungsstellen und externen Dienstleister kein schriftlicher Verhaltenskodex bestand. Um institutionellen oder personellen Interessenkonflikten vorzubeugen – etwa bei Beauftragung bzw. Übernahme von Beratungsleistungen oder bei der Wahrnehmung bzw. Änderung von Rollen und Funktionen – empfahl der RH, einen Verhaltenskodex für alle mit ESF-Agenden befassten Verwaltungsstellen und externen Dienstleister zu erstellen und z.B. als Anhang in die geplante ESF-Sonderrichtlinie zu integrieren.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMASK verpflichte die Prüfbehörde die externen Dienstleister zwecks Vermeidung von Interessenkonflikten, jährlich eine Bestätigung („Annual Managerial Level Independence Confirmation“) auszustellen. Zudem arbeite das BMASK – unabhängig von der ESF-Sonderrichtlinie – einen Leitfaden zur Betrugsbekämpfung aus. Dieser umfasse auch Regelungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten als Teil der Betrugsbekämpfung.*

Die ESF-Sonderrichtlinie sei ein Dokument der Verwaltungsbehörde und lege den Rechtsrahmen zur Umsetzung des ESF in Österreich fest. Dieses Dokument beinhalte keine Regelungen zu den Aufgaben der Prüfbehörde. Interessen des Auftragnehmers könnten aus diesem Grund nicht abgeleitet werden, da die Sonderrichtlinie keine Regelungen zur Prüfungstätigkeit der Prüfbehörde enthalte. Ein Interessenkonflikt werde ausgeschlossen, zumal es Aufgabe der Prüfbehörde (und ihrer externen Dienstleister) sei, die Vorgaben der Verwaltungsbehörde zu prüfen.

23.4 Der RH entgegnete dem BMASK, dass Beratungsdienstleistungen, etwa die Begutachtung eines Richtlinienentwurfs der Verwaltungsbehörde, potenziell in einem Spannungsverhältnis zur allfälligen späteren Prüfung dieser Richtlinie bzw. ihrer Anwendung stand. Umso mehr konnte ein solches Spannungsverhältnis bestehen, wenn – wie im Falle externer Dienstleister der Prüfbehörde – auch wirtschaftliche

Anreize bestanden, etwa mit Bezug auf den künftigen Auftragsumfang. Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, vor der Beauftragung von Beratungsleistungen allfällige Interessenkonflikte auszuschließen.

Weichenstellung für die Periode 2014–2020

Positionen im Vorfeld der Programmerstellung 2014–2020

24.1 (1) Zur Vorbereitung der EU-Programme 2014–2020 legten die zuständigen Kommissionsdienststellen⁴³ Österreich im Oktober 2012 ein gemeinsames Positionspapier vor, welches u.a. Anmerkungen zur bisherigen und Anregungen für die künftige ESF-Umsetzung enthielt. Die Kommissionsdienststellen erachteten die österreichische ESF-Umsetzung mit ihrer Vielzahl an zwischengeschalteten Stellen zwar als komplex, regten jedoch auch an, die Rolle der Bundesländer in der Periode 2014–2020 zu stärken.

(2) Die in einem zweijährigen Prozess erstellte Partnerschaftsvereinbarung gemäß Art. 14 Allg. SF-VO 2013⁴⁴ vom Oktober 2014 (STRAT. AT 2020) enthielt u.a. Festlegungen des B MASK zur Vereinfachung der ESF-Umsetzung durch Pauschalen und einheitliche Verfahrensstandards. Die institutionellen Strukturen der ESF-Umsetzung erachtete das B MASK als bewährt, der steigende Verwaltungsaufwand zur Programmumsetzung sollte mit extern zugekauften Leistungen bewältigt werden.

⁴³ Generaldirektionen für Landwirtschaft, Beschäftigung, Fischerei und Regionalpolitik

⁴⁴ Dokument, in dem die Mitgliedstaaten ihre Strategie, ihre Prioritäten und ihre Vorkehrungen für eine effiziente und wirksame Nutzung der verschiedenen EU-Fonds in der Periode 2014–2020 darlegen

Weichenstellung für die Periode 2014–2020

Tabelle 16: Anregungen und Festlegungen zur ESF–Umsetzung 2014–2020

Anregungen der Kommissionsdienststellen zur ESF–Umsetzung 2014–2020 in Österreich (Oktober 2012)	Festlegungen des BMASK zur ESF–Umsetzung 2014–2020 im STRAT.AT 2020 (Oktober 2014)
Vereinfachung (Pauschalkosten, Rechtssicherheit, Standardisierung)	
Die Pauschalkostenoptionen sollten im Zeitraum 2014 bis 2020 verstärkt genutzt werden, um den Verwaltungsaufwand zu verringern. Zwischen Verwaltungsbehörde und zwischengeschalteten Stellen sowie Prüfbehörde und Begünstigten wäre ein gemeinsames Verständnis der Förderfähigkeitsregeln zu erlangen.	Das Vereinfachungspotenzial von Pauschalierungen wird genutzt. Zwecks Rechtssicherheit wird ein Delegierter Rechtsakt der Europäischen Kommission angestrebt. Für Projektauswahl, Dokumentation und Monitoring von Vorhaben kommen einheitliche Standards zur Anwendung.
institutionelle Strukturen der Programmverwaltung	
Die Verwaltungsstruktur der ESF–Programme 2007–2013 mit Aufgabenübertragungen an diverse zwischengeschaltete bzw. durchführende Stellen sind komplex. Die Rolle der Bundesländer könnte künftig gestärkt werden.	Die ESF–Umsetzung erfolgt wie in der Vorperiode durch die bewährten Verwaltungsstrukturen des Bundes und der Bundesländer. Zur Bewältigung der steigenden Anforderungen der Programmumsetzung werden Verwaltungskapazitäten aus Mitteln der Technischen Hilfe extern zugekauft.
Zentralisierung der Prüfbehörde und Bescheinigungsbehörde	
Einer jeweils einzigen zentralen Prüfstelle bzw. Bescheinigungsbehörde wäre der Vorzug zu geben vor einer Übertragung von Prüf- und Bescheinigungsfunktionen, die in der Periode 2007–2013 Anlass zu Besorgnis gaben.	<i>Prüfbehörde: seit Ende 2013 zentralisiert (siehe TZ 7)</i>

Quellen: Positionspapier der Kommissionsdienststellen Oktober 2012, S. 30; Partnerschaftsvereinbarung STRAT.AT 2020, Oktober 2014, S. 149; Zusammenfassung und Darstellung RH

(3) Anders als das BMASK erarbeiteten das BKA und die Länder bzw. die ÖROK für die EFRE–Umsetzung 2014–2020 ab 2012 eine umfassende Reformagenda zur Optimierung des Gesamtsystems, die in den STRAT.AT 2020 einfluss und Ansatzpunkte zur Reduktion des Verwaltungsaufwands und der Fehleranfälligkeit identifizierte, wie z.B. thematische Konzentration, geringere Zahl an programmteilnehmenden Stellen, Art und Umfang der Maßnahmen sowie der förderfähigen Projekte und Kosten, gemeinsame Qualitäts- und Verfahrensstandards für Anträge, Verträge, Abrechnung, Kontrollen und generell die Kohärenz und Konsistenz von nationalen Vorschriften.⁴⁵

24.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Kommissionsdienststellen die Verwaltungsstruktur der ESF–Programme als komplex, aufwendig und latent fehleranfällig erachteten und im Oktober 2012 Anpassungen für die Periode 2014–2020 anregten, wie z.B. eine Zentralisierung der Bescheinigungsbehörde. Er kritisierte, dass das BMASK diese Hinweise – etwa Pauschalen anzuwenden und Verfahren zu standardisieren –

⁴⁵ vgl. ÖROK, STRAT.AT 2020 – Partnerschaftsvereinbarung Österreich 2014–2020, von der Europäischen Kommission angenommen am 17. Oktober 2013, S. 147 f.

zwar punktuell aufgriff, sie jedoch nicht in eine Gesamtstrategie zur Vereinfachung der nationalen ESF-Umsetzung sowie zur Steigerung der Effizienz und Gebarungssicherheit einbettete. Insbesondere setzte das B MASK keine Maßnahmen, die komplexen Verwaltungsstrukturen (Anzahl der programmteilnehmenden Stellen) zu vereinfachen. Aus Sicht des RH 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.

Festlegungen für
die ESF-Umsetzung
2014–2020

ESF-Programm 2014–2020

25.1 Das ab Ende 2012 erarbeitete, im Juni 2014 bei der Europäischen Kommission eingereichte und von ihr Ende November 2014 genehmigte Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ des B MASK traf weitere Festlegungen zur ESF-Umsetzung, u.a. zum Bürokratieabbau für Begünstigte:

- Sonderrichtlinie zur Umsetzung des ESF in Österreich mit Pauschaloptionen gemäß Art. 14 der ESF-VO 2013;
- Anerkennung betriebsinterner Abrechnungen gemäß Regierungsprogramm 2013, z.B. Ausdruck aus gängigen Lohnverrechnungssystemen als Nachweis für die Einzelüberweisung⁴⁶;
- Einsatz elektronischer Systeme (Stichwort: e-cohesion) für Antragstellung und Prüfung der Abrechnungen durch alle Prüfinstanzen.

25.2 Aus Sicht des RH waren die geplanten Maßnahmen des B MASK zum Bürokratieabbau für die Begünstigten – Anwendung von Pauschalen, vereinfachte Nachweiserbringung durch Anerkennung betriebsinterner Abrechnungen und elektronische Verfahren (work flow) – grundsätzlich zweckmäßig und geeignet, auch die Verwaltung selbst zu entlasten. Mit Bezug auf den Einsatz elektronischer Verfahren verwies der RH auch auf seine Empfehlungen, die ESF-Antragsformulare bzw. ESF-Musterverträge zu standardisieren (siehe TZ 13 und 14). Ebenso erachtete er die vom B MASK geplante ESF-Sonderrichtlinie für die

⁴⁶ Vgl. Regierungsprogramm 2013, Abschnitt Förderabwicklung, S. 17 sowie Bericht des RH, „EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit Schwerpunkt auf die Vereinfachung von Vorschriften“, Reihe Bund 2013/11, TZ 34. Förderungsempfänger bewerteten demnach v.a. die von ihren internen Verfahren (work flow) sowie EDV-Standards abweichenden Anforderungen der Förderstellen als aufwendig. Dies betraf u.a. die Schnittstelle zwischen elektronischen Verfahren (Rechnungswesen, Lohn- und Gehaltsverrechnung, Zeiterfassung) der Unternehmen und den auf Originalpapierdokumenten basierenden Abrechnungsverfahren der Förderstellen.

Weichenstellung für die Periode 2014–2020

Periode 2014–2020 – vor dem Hintergrund der heterogenen institutionellen Struktur der ESF–Umsetzung – als zweckmäßig zur Selbstbindung aller beteiligten Stellen und zur Gewährleistung einheitlicher Standards der Programmumsetzung. Er verwies dazu auch auf seine Empfehlung in TZ 23 (Verhaltenskodex als Anhang zur Sonderrichtlinie). Zur Einführung von Pauschalen merkte der RH kritisch an, dass diese sich wegen BMASK–interner Defizite bei der Steuerung, Abstimmung und Projektorganisation (Details siehe TZ 28 f.) verzögerte und daher nicht zeitgerecht bis zum Beginn der Periode 2014–2020 erfolgte.

Veränderte Schwerpunkte, Mittelverteilung und institutionelle Zuständigkeiten in der Periode 2014–2020

26.1 (1) Das österreichweite Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ verfügte laut Finanzplan über öffentliche Mittel von rd. 875,74 Mio. EUR. Das waren um rd. 205 Mio. EUR (rd. 19 %) weniger als in der Periode 2007–2013, in der beide ESF–Programme über insgesamt rd. 1.080,50 Mio. EUR⁴⁷ verfügten.

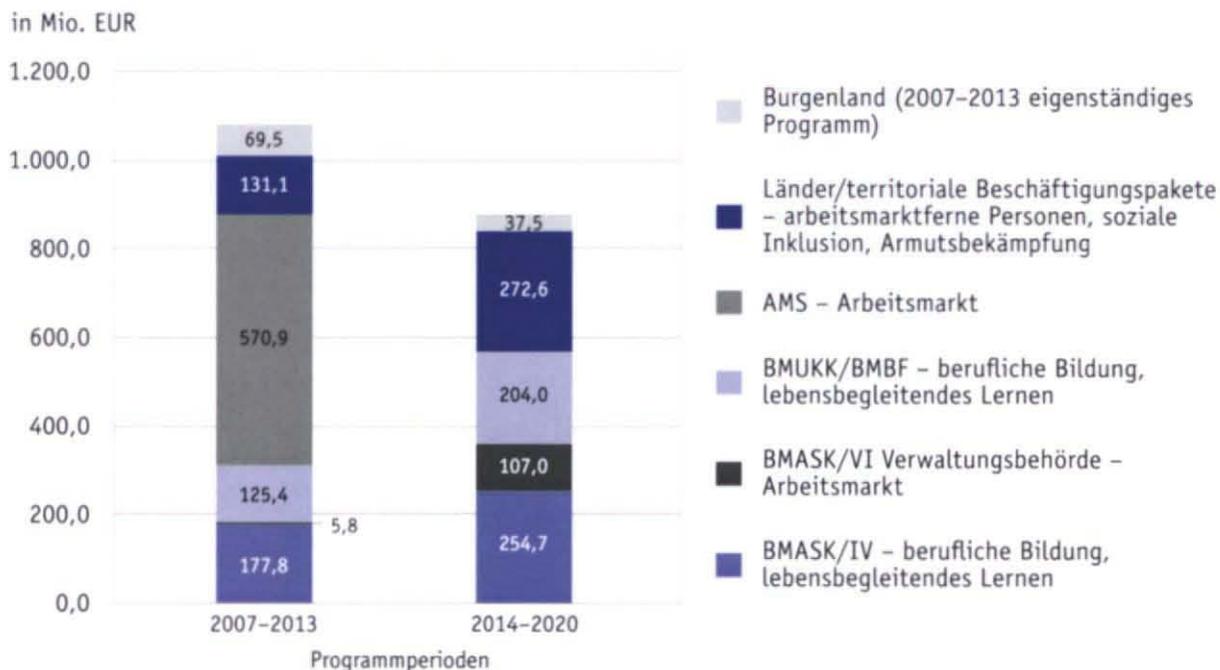
(2) Auch die thematischen und finanziellen Schwerpunkte des ESF in Österreich veränderten sich von der Periode 2007–2013 auf 2014–2020 deutlich, u.a. infolge geänderter EU–Vorgaben. Der finanzielle Anteil arbeitsmarktbezogener Maßnahmen reduzierte sich von rd. 57 % auf rd. 12 %. Der Anteil der Maßnahmen für berufliche Bildung, lebensbegleitendes Lernen stieg von rd. 12 % auf rd. 49 %, jener für soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung von rd. 27 % auf rd. 32 %.⁴⁸

(3) Mit den thematischen Schwerpunkten veränderte sich auch die Mittelverteilung nach Institutionen. Das AMS, das in der Periode 2007–2013 mehr als die Hälfte der ESF–Programmbudgets umsetzte, nimmt gemäß dem Schreiben des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Rudolf Hundstorfer, an den AMS–Vorstand vom März 2014 in der Periode 2014–2020 nicht mehr als zwischengeschaltete Stelle an der ESF–Umsetzung teil. Die auf die Länder entfallenden ESF–Mittel verdoppelten sich, ebenso jene des BMBF und des BMASK, wie nachstehende Abbildung illustriert:

⁴⁷ Mittel von ESF, Bund, Ländern, Gemeinden; ferner waren private Mittel i.H.v. 80 Mio. EUR vorgesehen

⁴⁸ jeweils ohne Technische Hilfe

Abbildung 4: Programmbudgets nach zuständigen Stellen und Schwerpunkten;
Veränderung von der Periode 2007–2013 auf 2014–2020



Anmerkungen: Der Territoriale Beschäftigungspakt (TEP) Kärnten wurde unter Federführung des AMS umgesetzt — das entsprechende Budget ist in der Kategorie „Länder“ abgebildet. Die Aufteilung des Programmbudgets 2014–2020 ist indikativ; die nationalen Mittel entsprechen den Kofinanzierungssätzen des Programms.

Quellen: B MASK (Stand Jänner 2015); BMF-Bericht zum EU-Haushalt und zu seinen Auswirkungen auf den österreichischen Bundeshaushalt (Stand 30. Dezember 2014); Berechnung und Darstellung RH

26.2 Der RH verwies auf seine kritischen Ausführungen in TZ 17 (Tabelle 10), wonach die Prüfbehörde in der Periode 2007–2013 v.a. im Umsetzungsbereich der Länder einen vergleichsweise hohen Anteil an fehlerbehafteten Vorhaben mit finanziellen Rückforderungen festgestellt hatte und auf den damit angezeigten Handlungsbedarf auf Länderebene. Er empfahl dem B MASK, im Lichte der veränderten Verteilung der ESF-Mittel nach Institutionen Maßnahmen zu setzen, um einem allfällig höheren Fehlerrisikopotenzial in der Periode 2014–2020 proaktiv entgegenzuwirken.

26.3 Laut Stellungnahme des B MASK werde zur Reduktion des Fehlerrisikos eine ESF-Sonderrichtlinie erarbeitet, mit der durch Einführung von Pauschalen und diversen Vereinfachungen im Verfahren eine Erleichterung der ESF-Umsetzung einhergehen werde. Aufgrund der geplanten Klarstellung, Vereinfachung und Konkretisierung von Vorgaben sei zu erwarten, dass sich die Fehleranfälligkeit bei den zwischengeschalteten Stellen weiter reduzieren werde.

Weichenstellung für die Periode 2014–2020

26.4 Der RH hielt gegenüber dem BMASK fest, dass er eine einheitliche ESF-Sonderrichtlinie für alle zwischengeschalteten Stellen für zweckmäßig erachtete.

Vereinfachung von ESF-Regelungen

27.1 (1) Aus Sicht der Europäischen Kommission⁴⁹ erhöhten u.a. komplexe und aufwendige Förderfähigkeitsregeln der Mitgliedstaaten sowohl den Verwaltungsaufwand wie auch die Fehlerraten bzw. die Fehleranfälligkeit. Ansatzpunkte für diesbezügliche Vereinfachungen bestanden auch in der ESF-Umsetzung in Österreich⁵⁰:

- Die Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004) sahen bis 2014 keine Anwendung von Pauschalen vor, obwohl diese EU-rechtlich schon in der Periode 2007–2013 zulässig gewesen wären.
- Quartalsweise gemeldete Personalausgaben erforderten jeweils am Jahresende eine nachträgliche Aufrollung der Personalkosten auf Basis der Jahres-Istkosten. (Nach EU-Vorgaben wäre auch ein vereinfachtes Abrechnungsmodell möglich gewesen.) Diese Aufrollung erhöhte auch den Umfang der Vorhabensprüfungen der Prüfbehörde.
- Für ESF-kofinanzierte Projekte galten strengere Regelungen der Förderstellen für die Einholung von Vergleichsanboten als bei vergleichbaren, aus nationalen Mitteln finanzierten Projekten.

(2) Die Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004) sahen grundsätzlich Istkosten-Abrechnungen vor.⁵¹ Mit der Neuerlassung der Allgemeinen Rahmenrichtlinien (ARR 2014)⁵² lag rechtzeitig für die Periode 2014–2020 eine nationale Rechtsgrundlage für die Anwendung von Pauschalen vor. Allerdings verzögerte sich die Einführung von Pauschalen wegen Mängeln in der Steuerung, Abstimmung und Projektorganisation im BMASK (siehe TZ 28 f.). Eine verbindliche Regelung der Anwendung von Pauschalen in der ESF-Umsetzung lag bis zum Ende der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung noch nicht vor.

⁴⁹ Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament: Simplification and gold-plating in the European Social Fund, 13. November 2013

⁵⁰ vgl. auch Bericht des RH, „EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften“, Reihe Bund 2013/11

⁵¹ Pauschalen waren nur auf Basis einer gesetzlichen Grundlage anwendbar.

⁵² ARR 2014, BGBl. II Nr. 208 vom 22. August 2014

Die zur Sicherung der Liquidität der Projektträger quartalsweise gemeldeten Personalkosten erforderten zu Jahresende eine komplizierte und zeitaufwendige Nachberechnung (Aufrollung) auf Basis der Jahres-Istkosten und tatsächlich geleisteten Stunden. Dies erhöhte auch den Kontrollumfang und -aufwand der Prüfbehörde, weil nicht nur die in der Stichprobe gezogenen Personalkosten eines Quartals, sondern die des gesamten Jahres zu prüfen waren. Das BMASK bereitete jedoch die geplante Anwendung von Pauschalen nicht zeitgerecht vor, um die Periode 2014–2020 mit einem vereinfachten Modus der Personalkostenabrechnung zu beginnen (siehe TZ 32).

(3) Gemäß BMASK-interner Regelungen⁵³ für Direktvergaben – ergänzend zum Bundesvergabegesetz i.d.g.F.⁵⁴ – durften Vergaben unter 3.000 EUR auch mittels Recherchen in elektronischen oder gedruckten Preiskatalogen erfolgen.⁵⁵ Dagegen verlangten die ESF-Förderfähigkeitsregeln des BMASK⁵⁶ die Einholung von mindestens drei Vergleichsofferten für Lieferaufträge ab 1.600 EUR. Eine zwischengeschaltete Stelle der Verwaltungsbehörde (Amt der Kärntner Landesregierung) sah in einem Leitfaden bereits ab 400 EUR Vergleichsangebote zum Nachweis der Preisangemessenheit vor. Ausgaben ohne vorherige Einholung von Vergleichsanboten wurden im Rahmen der Abrechnungskontrolle gekürzt.

- 27.2 Der RH bemerkte kritisch, dass die von österreichischen Vergaberechtsbestimmungen freiwillig abweichenden, restriktiveren Regelungen der nationalen ESF-Umsetzung zu einem vermeidbar höheren Verwaltungs- und Prüfaufwand sowie Fehlerrisiko führten. Ebenso bemängelte er, dass sich die geplante Einführung von Pauschalen wegen Defiziten in der Steuerung, Abstimmung und Projektorganisation des BMASK (siehe nachfolgende TZ 28 f.) verzögerte und die Periode 2014–2020 nicht wie vorgesehen mit einem vereinfachten Modus der Kostenabrechnung beginnen konnte.

Der RH empfahl dem BMASK, die nationalen Förderfähigkeitsregeln für die Gewährung von ESF-Mitteln auf Vereinfachungspotenziale zu überprüfen und freiwillig restriktivere Regelungen etwa für Vergaben

⁵³ Rundschreiben Nr. 8 betreffend Öffentliches Beschaffungswesen, Vergaben im BMASK

⁵⁴ Auch gemäß den Allgemeinen Rahmenrichtlinien (ARR 2004) waren bei Vergaben für Lieferungen und Leistungen nachweislich mehrere Angebote zu Vergleichszwecken einzuholen, soweit im Hinblick auf die Höhe des geschätzten Auftragswerts zweckmäßig.

⁵⁵ Über 3.000 EUR bis zu den Wertgrenzen des Bundesvergabegesetzes hatten grundsätzlich drei Angebote oder unverbindliche Preisauskünfte vorzuliegen. Weniger als drei Angebote bzw. Preisauskünfte waren schlüssig und nachvollziehbar dokumentiert zu begründen.

⁵⁶ Stand vom 30. Juni 2012

Weichenstellung für die Periode 2014–2020

bzw. für die Einholung von Vergleichsangeboten an übliche nationale Bestimmungen anzupassen. Er empfahl dem BMASK weiters, die zeitaufwendigen und fehleranfälligen Personalkostenabrechnungen zu vereinfachen bzw. Pauschaloptionen für die in Betracht kommenden Vorhabensarten zu entwickeln.

- 27.3** *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bei Vergaben in Förderprojekten strenge Kriterien anzuwenden seien, um die Umgehung des Eckkostenprinzips bei Förderungen zu verhindern (z.B. durch Vermischung von Werkverträgen und Förderverträgen). Bei Prüfungen müsse der Auftraggeber nachweisen, dass er Vergleichsangebote eingeholt und die beauftragte Leistung nicht überteuert bezogen habe. Die Prüfbehörde kürze – in Anlehnung an die Leitlinien der Europäischen Kommission für die Festsetzung von Finanzkorrekturen (Dezember 2013) – bei mangelhaftem Nachweis der Preisangemessenheit stets 25 % des Betrags.*

Das BMASK habe keinen Einfluss auf Regelungen der Länder, mit der ESF-Sonderrichtlinie 2014–2020 strebe es jedoch eine weitgehende Vereinheitlichung an.

Das BMASK teilte weiters mit, dass bis zur Überprüfung durch den RH noch keine abschließenden EU-Vorgaben zur Anwendung von Pauschalen vorgelegen seien. Es sei daher nicht nachvollziehbar, wie das BMASK zu diesem Zeitpunkt bereits Pauschalierungsregelungen hätte erlassen sollen, ohne Gefahr zu laufen, dass diese durch nicht absehbare EU-Festlegungen unterlaufen worden wären und somit finanzieller Schaden für Österreich entstanden wäre.

- 27.4** Der RH erachtete die vom BMASK mit der Sonderrichtlinie 2014–2020 angestrebte einheitliche Regelung der Vergleichsangebote (Schwellenwerte, Zahl der einzuholenden Vergleichsangebote, Art und Weise der Einholung) als zweckmäßig, weil diese zur Vereinfachung und Minimierung von Fehlerrisiken beiträgt. Bei seiner Überprüfung hatte der RH verschieden restriktive Regelungen festgestellt.

Der RH erwiderte dem BMASK ferner, dass sich seine kritischen Feststellungen zur Einführung von Pauschalen durchwegs auf deren mangelhafte, nicht zeitgerechte Vorbereitung sowie fehlende interne Akkordierung bezogen. Selbst nach dem Vorliegen endgültiger EU-Bestimmungen bestanden daher nicht alle Voraussetzungen dafür, die Pauschalen rasch zu implementieren. Der RH verwies dazu auch auf seine Gegenäußerung in TZ 29.

Technisch-administrative Vorbereitung der Periode 2014–2020

Sektionsübergreifende Steuerung und Abstimmung

28.1 (1) Zur Vorbereitung des Programms 2014–2020 richtete die Verwaltungsbehörde (Sektion VI) im B MASK Ende 2012 u.a. eine technisch-administrative Arbeitsgruppe ein, die sich auch mit Abwicklungsprozessen sowie der geplanten Anwendung von Pauschalkosten befasste. Zwischenergebnisse wurden in der Sektion VI und mit dem Kabinett des Bundesministers abgestimmt.

(2) Spezifische Mechanismen zur sektionsübergreifenden Steuerung der technisch-administrativen Vorbereitung der ESF-Umsetzung in der Periode 2014–2020 bestanden nicht. Die Einbindung und Information der Bescheinigungsbehörde (Sektion VI) bzw. der Prüfbehörde (Sektion I) erfolgte laut Programm in regelmäßigen Sitzungen (Jours Fixes) der Verwaltungsbehörde. Diese fanden jedoch selten – einmal im Jahr 2012 und je drei Mal im Jahr 2013 und 2014 – statt. Die Sitzungsprotokolle dokumentierten v.a. Berichte der Programmbehörden, kaum jedoch den Prozess der sektionsübergreifenden Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zur Umsetzung wichtiger Maßnahmen wie z.B. der geplanten Anwendung von Pauschalkosten.

28.2 Der RH kritisierte, dass die geringe Intensität und Verbindlichkeit der sektionsübergreifenden Steuerung der technisch-administrativen Vorbereitung der Periode 2014–2020 im B MASK keine zeitgerechten Entscheidungen über die konkrete Umsetzung geplanter Vereinfachungsmaßnahmen gewährleistete (siehe auch TZ 29). Er empfahl dem B MASK, die sektionsübergreifende Steuerung der ESF-Umsetzung in der Periode 2014–2020 nachhaltig zu verbessern und v.a. in kritischen Phasen der Programmumsetzung zu intensivieren, um eine Klärung offener Fragen bzw. allfällig unterschiedlicher Positionen der befassten Sektionen herbeizuführen.

28.3 *Das B MASK verwies auf seine Stellungnahme zur TZ 3, wonach es den Vorschlag des RH aufgreifen und die Ausarbeitung einer „Geschäftsordnung über das Zusammenwirken der drei im Sozialministerium angesiedelten Behörden“ beauftragen werde.*

29.1 (1) Die Verwaltungsbehörde und die Prüfbehörde vertraten in technisch-administrativen Sachfragen zum Teil unterschiedliche Auffassungen. Mit Bezug auf die vom B MASK geplante Anwendung von Pauschalkostenoptionen (siehe TZ 24 und 25) bevorzugte die Verwaltungsbehörde gegenüber dem RH eine Pauschalierung der Personalkosten, die Prüfbehörde dagegen eine Pauschalierung der Sachkosten.

Weichenstellung für die Periode 2014–2020

(2) Aus Gründen der Rechtssicherheit strebte die Verwaltungsbehörde eine Verankerung der Pauschalkostenoptionen sowohl in der geplanten ESF-Sonderrichtlinie wie auch in einem delegierten Rechtsakt der Europäischen Kommission gemäß Art. 14 Abs. 1 der ESF-VO 2013 an.

Den Entwurf einer ESF-Sonderrichtlinie stellte die Verwaltungsbehörde erstmals im März 2014 in der Technischen (Sub-)Arbeitsgruppe zur Diskussion. Einen Antrag für die Erlassung eines delegierten Rechtsakts „betreffend das österreichische Modell zur Anwendung von Standardeinheitskosten bei der Berechnung von Stundensätzen“ übermittelte das BMASK (die Verwaltungsbehörde) erstmals im Mai 2014 bzw. Juli 2014 (überarbeitete Version) an die Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung. Laut Antragsbegründung sollte das vorgelegte Pauschalierungsmodell eine vereinfachte Abrechnung und Prüfung der Personalkosten, die etwa 60 % der zuschussfähigen Kosten von ESF-Vorhaben ausmachten, bewirken und in der Periode 2014–2020 für ein Volumen von rd. 420 Mio. EUR Vereinfachungseffekte zeitigen. Laut Angabe des BMASK (der Verwaltungsbehörde) im Antragsformular der Europäischen Kommission erfolgte keine (optionale) Einbindung der Prüfbehörde.

(3) Die Protokolle der sektionsübergreifenden Sitzungen (Jours Fixes) vom Februar 2014 bzw. Juni 2014 vermerkten keine BMASK-interne Diskussion, jedoch äußerte die Prüfbehörde in einer aktenmäßigen Stellungnahme an die Verwaltungsbehörde noch Anfang August 2014 Bedenken, u.a. zur Zulässigkeit der im Pauschalierungsmodell hinterlegten Jahresarbeitsstunden. Da es sich um eine geplante künftige Regelung handelte, lagen der Prüfbehörde keine Erkenntnisse aus der Prüfung konkreter Anwendungsfälle vor.

(4) Mitte August 2014 teilte die Europäische Kommission dem BMASK (der Verwaltungsbehörde) in einer ersten Reaktion mit, dass sie u.a. den Vereinfachungseffekt des vorgeschlagenen Pauschalierungsmodells für nicht ausreichend erachtete und empfahl, die weitere Ausarbeitung von Pauschalen mit der Prüfbehörde im BMASK abzustimmen.

(5) Das vom BMASK (der Verwaltungsbehörde) für den ESF beantragte Pauschalierungsmodell (Standardeinheitskosten bei der Berechnung von Stundensätzen) orientierte sich an dem von der Europäischen Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik im Jahr 2010 genehmigten österreichischen Pauschalierungsmodell für EFRE-Projekte.⁵⁷

⁵⁷ vgl. Bericht des RH, „EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit Schwerpunkt auf die Vereinfachung von Vorschriften“, Reihe Bund 2013/11

(6) Da die Europäische Kommission dem Antrag des BMASK vorerst nicht entsprechen wollte, und der Versuch des BMASK, ein Pauschalierungsmodell zur vereinfachten Abrechnung und Prüfung von Personalkosten im Wege eines delegierten Rechtsakts in rechtlich gesicherter Weise einzuführen, vorerst scheiterte, geriet auch die Finalisierung der ESF-Sonderrichtlinie in Verzug. Um den Beginn der Programmumsetzung nicht zu verzögern, verlängerte das BMASK als Übergangslösung die in der Periode 2007–2013 geltende Istkosten-Regelung.

29.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die vom BMASK seit 2012 als zentrale Maßnahme zur künftigen Vereinfachung der ESF-Umsetzung geplante Einführung von Pauschalen vorerst scheiterte, weil es das BMASK verabsäumte, ein ressortintern konsensfähiges Pauschalierungsmodell zeitgerecht zu erarbeiten und – vor Befassung der Europäischen Kommission – intern abzustimmen. Er kritisierte ferner, dass die bisherige Istkosten-Abrechnung wegen der mangelnden Koordination im BMASK vorläufig verlängert werden musste, um den Programmstart 2014–2020 nicht zu gefährden. Der RH empfahl dem BMASK, formelle Anträge an die Europäische Kommission zeitgerecht vorzubereiten und der Kommission erst nach BMASK-interner Abstimmung zu übermitteln. Er verwies dazu auch auf seine Empfehlung in TZ 28, die sektionsübergreifende Steuerung der ESF-Umsetzung nachhaltig zu verbessern.

29.3 *Mit Bezug auf die zeitliche Verzögerung verwies das BMASK in seiner Stellungnahme auf den Einfluss der verspätet verfügbaren Vorgaben von Seiten der Europäischen Kommission. Eine Abstimmung zwischen den Behörden sei, wie auch vom RH festgestellt, optional und habe keine Auswirkung auf den Erfolg des beantragten delegierten Rechtsakts. Eine entsprechende Regelung befinde sich im Abstimmungsprozess mit der Europäischen Kommission. Diese habe Österreich ersucht zu überprüfen, ob weitere Vereinfachungen in der Berechnung der Pauschalen möglich seien, sowie deren faire, ausgewogene und an Hand vorliegender Daten überprüfbare Berechnungsmethode nachzuweisen. Im Übrigen verwies das BMASK auf seine Stellungnahme zur Empfehlung in TZ 3 (Geschäftsordnung) und TZ 28 (sektionsübergreifende Steuerung).*

29.4 Der RH entgegnete dem BMASK, dass Pauschalen schon in der Programmperiode 2007–2013 zulässig waren und die Europäische Kommission Österreich bereits im Oktober 2012 ihre verstärkte Nutzung in der Programmperiode 2014–2020 empfohlen hatte (siehe TZ 24). Aus Sicht des RH bestand seit dem Herbst 2012 ausreichend Zeit, um anhand der Daten der Programmperiode 2007–2013 sowie bereits bekannter EU-Anforderungen (z.B. Nachweis der fairen, ausgewogenen und überprüfbaren Berechnungsmethode) ein für die ESF-Umsetzung in Öster-

Weichenstellung für die Periode 2014–2020

reich zweckmäßiges Pauschalmodell mit allfälligen Optionen vorzubereiten bzw. mit allen betroffenen Stellen zu akkordieren.

Aus Sicht des RH war das Fehlen einer BMASK-internen Abstimmung nicht zweckmäßig für den Erfolg des Antrags, weder in der Sache noch im Hinblick auf die zügige Bearbeitung durch die Kommissionsdienststellen. Die Europäische Kommission traf keine Entscheidung, sondern empfahl ihrerseits eine vorherige interne Abstimmung. Der RH bekräftigte daher mit Nachdruck seine Empfehlung, Anträge an die Europäische Kommission zeitgerecht vorzubereiten und der Kommission erst nach BMASK-interner Abstimmung zu übermitteln.

Projektorganisation zur Vorbereitung der Periode 2014–2020

30.1 (1) Das BMASK verfügte nur in Ansätzen über eine Projektorganisation zur Vorbereitung der ESF-Umsetzung 2014–2020. Insbesondere fehlte bis zur Programmgenehmigung Ende 2014 ein professionelles Projektmanagement mit temporär verstärkten Personalkapazitäten bzw. einem Projektstrukturplan, der erlaubt hätte, die Erreichung von Meilensteinen und die Umsetzung einzelner Arbeitspakete im Zeitplan zu überwachen.

(2) Überlappend mit dem Programmbeginn 2014–2020 hatten die Programmbehörden auch den Programmabschluss 2007–2013 zu bewältigen. Laut Aussage von BMASK-Vertretern waren diese Probleme Ende Oktober 2014 erkannt und Maßnahmen für eine professionelle Vorbereitung der Periode 2014–2020 eingeleitet.

30.2 Der RH kritisierte, dass das BMASK es verabsäumte, rechtzeitig eine angemessene Projektorganisation zur Vorbereitung der ESF-Umsetzung 2014–2020 einzurichten, weshalb geplante Maßnahmen und administrative Vorkehrungen – etwa die Erarbeitung der ESF-Sonderrichtlinie mit Bestimmungen für Pauschalen oder die Vereinfachung der Verfahren und des Formularwesens – in Verzug gerieten. Der RH empfahl dem BMASK, in kritischen Phasen der Programmvorbereitung und –umsetzung ein geeignetes Projektmanagement mit temporär verstärkten Personalkapazitäten einzurichten.

30.3 *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, die Personalkapazitäten bereits im Oktober 2014 verstärkt zu haben.*

Benennung der Programmbehörden für die Periode 2014–2020

31.1 (1) Der RH hatte in seinem Bericht „Kosten der Kontrolle – Operationelles Programm Beschäftigung in Österreich 2007–2013“ (Reihe Bund 2011/3) die Nichteinhaltung der vorgesehenen Fristen durch die Prüfbehörde bei der Vorlage der Prüfstrategie und der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems an die Europäische Kommission kritisiert. Aufgrund dieses Zeitverzugs konnte der erste Antrag auf Zwischenzahlung nur knapp vor Ablauf der Zwei-Jahres-Frist gestellt und die Rückforderung des Vorschusses durch die Europäische Kommission gerade noch vermieden werden. Der RH hatte u.a. empfohlen, intensive Anstrengungen zu unternehmen, um die vorgegebenen weiteren Fristen einzuhalten.

(2) Für die Erstellung des Verwaltungs- und Kontrollsystems der Periode 2014–2020 hat das BMASK (die Prüfbehörde) innerhalb von acht Monaten nach Programmgenehmigung⁵⁸ durch die Kommission – somit spätestens Ende Juli 2015 – eine Prüfstrategie zu erstellen. Der erste Antrag auf Zwischenzahlung für das Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ darf erst nach Information der Europäischen Kommission über die Benennung der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde gestellt werden.⁵⁹

Aufgrund des komplexen, aufwendigen Vorlaufs für die Benennung (Designierung) der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde unterbreitete die Prüfbehörde der Verwaltungsbehörde einen Zeitplan für das Benennungsverfahren. Demnach sollten die Benennungsunterlagen im Frühjahr 2015 vorbereitet sein und Mitte des Jahres 2015 der Prüfbehörde zur Prüfung vorliegen.⁶⁰ Die Fertigstellung des Berichts und des Gutachtens der Prüfbehörde war für Ende Juni 2016⁶¹, der formelle Akt der Benennung der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde für Juli 2016 vorgesehen. Ein erster Zahlungsantrag an die Kommission sollte demnach im August 2016 gestellt werden.

⁵⁸ Die Vorlage des Programms an die Europäische Kommission erfolgte im Juni 2014, die Genehmigung am 28. November 2014.

⁵⁹ Die Benennung hat auf Grundlage eines Berichts und eines Gutachtens der Prüfbehörde (oder einer anderen unabhängigen Prüfstelle) zu erfolgen.

⁶⁰ Diese haben u.a. die Beschreibung der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden, die Aufgabenverteilungen, Vereinbarungen mit zwischengeschalteten Stellen, Prozessbeschreibungen, die Erarbeitung einer Sonderrichtlinie und eines Dokuments betreffend förderfähige Kosten, die Ausschreibung und Einrichtung eines IT- und eines FLC-Systems und eine Beurteilung der Angemessenheit der eingerichteten Systeme bei delegierten Aufgaben zu umfassen.

⁶¹ nach Vorlage eines Berichts- und Gutachtensentwurfs, Durchführung eines kontradiktorischen Verfahrens und einer (allfälligen) Nachreichung von Unterlagen

Weichenstellung für die Periode 2014–2020

(3) Gemäß Art. 123 Abs. 9 der Allg. SF-VO 2013 legt der Mitgliedstaat auch die Regeln für seine Beziehungen zu den Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden sowie für deren Beziehungen untereinander und zur Kommission schriftlich fest (vgl. TZ 3).

- 31.2** Der RH hielt fest, dass der Benennung der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde für das Programm „Beschäftigung Österreich 2014–2020“ aufwendige Vorarbeiten vorausgingen. Da die offizielle Benennung der Behörden die Voraussetzung für den ersten Zahlungsantrag an die Kommission bildete, empfahl der RH dem BMASK, die erforderlichen Schritte ehestens in die Wege zu leiten und – um Verzögerungen bzw. drohende Rückforderungen wie in der Programmperiode 2007–2013 zu vermeiden – die Prüfstrategie zeitgerecht innerhalb von acht Monaten nach Genehmigung des Programms durch die Europäische Kommission zu erstellen. Der RH bekräftigte in diesem Zusammenhang auch seine Empfehlungen, die Funktionen, Rechte und Pflichten der Programmbehörden ressortintern näher zu regeln (siehe TZ 3) sowie die sektionsübergreifende Koordination und Steuerung der ESF-Umsetzung im BMASK zu verbessern (siehe TZ 28).
- 31.3** *Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Prüfbehörde derzeit die erste Prüfstrategie für die Programmperiode 2014–2020 erstelle und diese der Europäischen Kommission fristgerecht übermitteln werde. Die Empfehlung des RH sei für das BMASK (die Prüfbehörde) nicht nachvollziehbar, weil die Frist zur Übermittlung der Prüfstrategie erst mit 28. Juli 2015 ende.*
- 31.4** Der RH nahm die beabsichtigte fristgerechte Vorlage der Prüfstrategie durch das BMASK zur Kenntnis und unterstrich den präventiven Charakter seiner Empfehlung, die Benennung der Behörden sowie weitere Voraussetzungen für den finanziellen Programmstart ehestens in die Wege zu leiten, weil die Vorbereitung der Periode 2014–2020 u.a. mangels adäquater Projektorganisation und sektionsübergreifender Abstimmung im BMASK (siehe TZ 28 bis 30) im Oktober 2014 in Verzug zu geraten drohte.

Schlussempfehlungen

32 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das B MASK hervor:

(1) Die Funktionen und Aufgaben der EU-Programmbehörden im Verantwortungsbereich des B MASK wären 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. (TZ 3)

(2) Das System der ESF-Umsetzung in Österreich sollte institutionell grundlegend vereinfacht werden, um den Aufwand für die Verwaltung und Kontrolle des Programms sowie das Fehlerrisiko zu reduzieren. (TZ 4)

(3) Bei den Prüfungen der Prüfbehörde wäre in angemessener Weise sowohl auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit von Ausgaben als auch auf die Erreichung von Vorhabenszielen zu achten. (TZ 9)

(4) In der Abschlussphase des Programms 2007–2013 wäre verstärkt auf die Einhaltung der programmrelevanten EU- und nationalen Vorschriften zu achten. (TZ 11)

(5) Aus systemischen Feststellungen im Rahmen der Vorhabensprüfungen wären periodisch Schlussfolgerungen zu ziehen und allfällige Verbesserungen der Verfahren bzw. der Systeme zeitnah umzusetzen. (TZ 12)

(6) Die Verfahrenseffizienz und Gebarungssicherheit wäre durch standardisierte elektronische Antragsformulare zu verbessern. (TZ 13)

(7) Die Qualität der Anträge wäre – ehe diese integrale Vertragsbestandteile werden – durch ein entsprechendes Antragsprüfungsverfahren zu erhöhen, bei dem insbesondere die Angemessenheit der beantragten Mittel im Verhältnis zu den angestrebten Vorhabenszielen und -ergebnissen zu beurteilen wäre. (TZ 13)

(8) Im Rahmen der „kleinen Systemprüfungen“ wäre verstärkt auch auf die Behebung mangelhafter, v.a. finanziell relevanter Bestimmungen in den Verträgen bzw. integralen Vertragsbestandteilen hinzuwirken. (TZ 14)

Schlussempfehlungen

(9) Die ESF-Musterverträge wären im Einklang mit den Vorgaben der Art. 15a-Vereinbarung zu standardisieren und die Bestimmungen für allfällige Rückzahlungen durch den Begünstigten – im Sinne des Verursacherprinzips – zu präzisieren. (TZ 14)

(10) Es wäre sicherzustellen, dass die Förderstellen über geeignete Verfahren zur Gewährleistung der gebotenen Ziel- und Ergebnisorientierung in der ESF-Umsetzung verfügen und dass deren tatsächliche Anwendung in den Vorhabensprüfungen der Prüfbehörde verstärkt kontrolliert wird. (TZ 15)

(11) Die Belegs- bzw. Förderfähigkeitsprüfungen wären etwa durch die Pauschalierung von Personal- bzw. Sachkosten sowie durch die Festlegung von Mindestbeträgen für zuschussfähige Ausgaben zu vereinfachen. (TZ 16)

(12) Im Einklang mit den EU-Vorgaben für die Periode 2014–2020 wäre ein Mindestbetrag für die Rückforderung von ESF-Mitteln festzulegen. (TZ 17)

(13) In der geplanten ESF-Sonderrichtlinie für die Periode 2014–2020 wären die EU-spezifischen Rückforderungsgründe näher zu definieren – darunter auch Fälle, in denen Rückzahlungen an den ESF durch die zwischengeschalteten Stellen zu erfolgen hätten –, um verursachergerechte Rückforderungen zu gewährleisten und sachlich nicht begründete Rückerstattungen an den ESF aus nationalen öffentlichen Mitteln auszuschließen. (TZ 17)

(14) Die Leistungsanforderungen an die Prüfbehörde und die in der ESF-Programmperiode durchschnittlich benötigten Personalressourcen wären zu ermitteln und über das Verhältnis von eigener Leistungserbringung und Leistungszukauf – nach Abwägung der mittel- und längerfristigen Vor- und Nachteile bzw. Kosten und Risiken – wäre zu entscheiden. Dabei wären mittel- und längerfristig benötigte Prüfungsressourcen – v.a. bei nicht delegierbarer Letztverantwortung und finanziellem Risiko – verstärkt im Wege interner Personalumschichtung und -qualifizierung bereitzustellen; der Einsatz externer Dienstleister wäre vorrangig auf temporäre Kapazitätsmängel, Arbeitsspitzen sowie temporär benötigte Qualifikationen zu beschränken. (TZ 18)

(15) Die Pauschalentgelte wären im Hinblick auf die angestrebte Leistungsqualität periodisch zu evaluieren, z.B. durch Prüfungen mit eigenem Personal, um zuverlässige Informationen über den Aufwand und allfällige Effizienzpotenziale zu gewinnen. (TZ 19)

(16) Die in der Periode 2007–2013 geleisteten Entgelte an externe Dienstleister der Prüfbehörde wären anteilig auch aus ESF-Mitteln (Technische Hilfe) zu finanzieren. (TZ 20)

(17) In der Programmperiode 2014–2020 wären für Zwecke der Prüfbehörde ESF-Mittel (Technische Hilfe) in angemessener Höhe zu reservieren. (TZ 20)

(18) Im Hinblick auf die beträchtlichen direkten und indirekten Kosten zur Behebung von Systemmängeln sollten für die Periode 2014–2020 alle kurzfristig möglichen Schritte zur Systemvereinfachung und Verringerung systeminhärenter Risiken geprüft und ausgeschöpft werden. (TZ 21)

(19) Die Gründe für die Beiziehung externer Dienstleister sowie der Leistungsgegenstand wären aktenmäßig nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 22)

(20) Allfällige Interessenkonflikte wären auszuschließen, bevor das BMASK Beratungsleistungen für die Ausarbeitung horizontaler Verfahrensbestimmungen beauftragt, die potenziell auch den künftigen Auftragsumfang bzw. -inhalt des in Betracht gezogenen Auftragnehmers berühren könnten. (TZ 23)

(21) Um institutionellen oder personellen Interessenkonflikten vorzubeugen – etwa bei Beauftragung bzw. Übernahme von Beratungsleistungen oder bei der Wahrnehmung bzw. Änderung von Rollen und Funktionen –, wäre für alle mit ESF-Agenden befassten Verwaltungsstellen und externen Dienstleister ein Verhaltenskodex zu erstellen und z.B. als Anhang in die geplante ESF-Sonderrichtlinie für die Periode 2014–2020 zu integrieren. (TZ 23)

(22) Im Lichte der veränderten Verteilung der ESF-Mittel nach Institutionen in der Periode 2014–2020 wären Maßnahmen zu setzen, um einem allfällig höheren Fehlerrisikopotenzial in der Periode 2014–2020 proaktiv entgegenzuwirken. (TZ 26)

(23) Die nationalen Förderfähigkeitsregeln für die Gewährung von ESF-Mitteln wären auf Vereinfachungspotenziale zu überprüfen und freiwillig restriktivere Regelungen, etwa für Vergaben bzw. für die Einholung von Vergleichsangeboten, an übliche nationale Bestimmungen anzupassen. (TZ 27)

Schlussempfehlungen

(24) Die zeitaufwendigen und fehleranfälligen Personalkostenabrechnungen wären zu vereinfachen bzw. wären Pauschaloptionen für die in Betracht kommenden Vorhabensarten zu entwickeln. (TZ 27)

(25) Die sektionsübergreifende Steuerung der ESF-Umsetzung wäre in der Periode 2014–2020 nachhaltig zu verbessern und v.a. in kritischen Phasen der Programmumsetzung zu intensivieren, um eine Klärung offener Fragen bzw. allfällig unterschiedlicher Positionen der befassten Sektionen herbeizuführen. (TZ 28)

(26) Formelle Anträge an die Europäische Kommission wären zeitgerecht vorzubereiten und der Kommission erst nach BMASK-interner Abstimmung zu übermitteln. (TZ 29)

(27) In kritischen Phasen der Programmvorbereitung und -umsetzung wäre ein geeignetes Projektmanagement mit temporär verstärkten Personalkapazitäten einzurichten. (TZ 30)

(28) Die erforderlichen Schritte für die offizielle Benennung der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde wären ehestens in die Wege zu leiten und die Prüfstrategie zeitgerecht innerhalb von acht Monaten nach Genehmigung des Programms durch die Europäische Kommission zu erstellen. (TZ 31)



Bericht des Rechnungshofes

Gemeinnützigkeit im Steuerrecht

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	247
Abkürzungsverzeichnis _____	249

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen**

BMF

Gemeinnützigkeit im Steuerrecht

KURZFASSUNG _____	252
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	259
Gemeinnützigkeit im Steuerrecht _____	260
Definition und Erscheinungsformen _____	260
Voraussetzungen für Steuerbegünstigungen für Vereine und Gemeinnützige Bauvereinigungen _____	262
Ziele und Wirkungen _____	266
Gemeinnützige Vereine _____	268
Vereine im Steuerrecht _____	268
Erfassung von (gemeinnützigen) Vereinen _____	269
Neuaufnahmen (steuerliche Erfassung) von Vereinen _____	272
Bearbeitung der Vereinssteuerakten _____	275

Inhalt



Gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV)_____	278
Gemeinnützigkeit von Bauvereinigungen_____	278
Steuerliche Relevanz gemeinnütziger Bauvereinigungen _____	279
Zuständigkeit der Finanzämter für gemeinnützige Bauvereinigungen_____	280
Kompetenzverteilung im Finanzamt für gemeinnützige Bauvereinigungen_____	283
Steuerrelevante Daten_____	285
Außenprüfungen _____	290
Schlussempfehlungen _____	294

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Begünstigende Bestimmungen für Vereine, die gemeinnützige Zwecke verfolgen _____	263
Tabelle 2:	Überblick über die steuerliche Behandlung der wirtschaftlichen Tätigkeit von gemeinnützigen Vereinen _____	264
Tabelle 3:	Steuerliche Begünstigungen der gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) _____	266
Tabelle 4:	Anzahl der (steuerlich erfassten) Vereine 2009 bis 2013 _____	270
Abbildung 1:	Ablaufdiagramm bei Neuaufnahmen von Vereinen__	273
Tabelle 5:	Arbeitnehmer bei juristischen Personen gesamt bzw. davon bei Vereinen _____	275
Tabelle 6:	Körperschaft-, Umsatz- und Lohnsteueraufkommen der Vereine im Vergleich zu den juristischen Personen insgesamt, bezogen auf die Veranlagungsjahre 2009 bis 2012 _____	276
Tabelle 7:	Aktenverteilung gesamt und davon Vereine sowie Vollbeschäftigungsäquivalente (VBÄ) der BV-Teams beim Finanzamt Wien 1/23 _____	276
Tabelle 8:	Aktenverteilung gesamt und davon Vereine sowie Vollbeschäftigungsäquivalente (VBÄ) der BV-Teams beim Finanzamt Linz _____	277
Tabelle 9:	Körperschaft- und Umsatzsteueraufkommen juristischer Personen für die Veranlagungsjahre 2009 bis 2012, gesamt bzw. davon GBV _____	279
Tabelle 10:	Für die Erhebung der Abgaben von GBV zuständige Finanzämter _____	281
Abbildung 2:	Verteilung der GBV-Akten auf die BV-Teams in Wien 1/23 und Linz _____	284

Tabellen Abbildungen



Tabelle 11:	Anträge nach § 6a KStG 1988 in den Finanzämtern Wien 1/23 und Linz; 2009 bis 2013 _____	285
Tabelle 12:	Prüfungszuständigkeit für Vereine 2009 bis 2012 ____	290
Tabelle 13:	Prüfungszuständigkeit für gemeinnützige Bau- vereinigungen 2009 bis 2012 _____	291
Tabelle 14:	Einzelfälle von Außenprüfungen bei gemein- nützigen Vereinen und Bauvereinigungen _____	292

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AIS	Abgabeninformationssystem
AVOG	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz
AVOG-Ämter	Finanzämter mit Sonderzuständigkeiten gemäß AVOG
BAO	Bundesabgabenordnung
BGBL	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
bspw.	beispielsweise
BV-Team	im Finanzamt tätiges Team mit den Aufgaben Betriebs- veranlagung/-prüfung
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EUR	Euro
FA	Finanzamt
f./ff.	folgende
GBP	Großbetriebsprüfung
GBV	Gemeinnützige Bauvereinigung(en)
GebG	Gebührengesetz
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPLA	Gemeinsame Prüfung lohnabhängiger Abgaben
GrStG	Grundsteuergesetz
GSpG	Glücksspielgesetz
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
i.Z.m.	im Zusammenhang mit
KESt	Kapitalertragsteuer
KommStG	Kommunalsteuergesetz
KStG 1988	Körperschaftsteuergesetz

Abkürzungen



lit.	litera
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
n.a.	nicht angeführt
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RStBl.	Reichssteuerblatt
Rz	Randziffer
S.	Seite(n)
sog.	sogenannte(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USP	Unternehmensserviceportal
UStG	Umsatzsteuergesetz
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
VerGV	Vereinsgesetz-Durchführungsverordnung
vgl.	vergleiche
WGG 1979	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
ZVR	Zentrales Vereinsregister
ZVR-Zahl	Zahl des Zentralen Vereinsregisters

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Gemeinnützigkeit im Steuerrecht

Für die Steuerbegünstigung im Zusammenhang mit der Verfolgung gemeinnütziger Zwecke lag im BMF kein Konzept vor, das konkret formulierte Ziele und messbare Kriterien enthielt. Eine systematische Beobachtung, Messung und Analyse der Wirkungen der Steuerbefreiung führte das BMF nicht durch. Dem BMF war daher die Höhe der für die öffentlichen Haushalte damit verbundenen Einnahmeausfälle nicht bekannt.

Vereine waren grundsätzlich nur bei Verwirklichung abgabenrechtlich relevanter Sachverhalte oder bei Ausübung steuerpflichtiger Tätigkeiten steuerlich erfasst. Gegenüber den mehr als 100.000 im zentralen Vereinsregister eingetragenen Vereinen lag der Anteil der steuerlich erfassten Vereine zwischen 8,4 % (2012 in Niederösterreich) und 17,5 % (2011 in Vorarlberg). Der RH konnte allerdings mangels entsprechender Informationen nicht beurteilen, ob tatsächlich alle steuerlich relevanten Vereine erfasst waren. Im Gegensatz dazu waren alle 189 im Jahr 2012 bestehenden gemeinnützigen Bauvereinigungen steuerlich erfasst.

Bei gemeinnützigen Bauvereinigungen waren sowohl die Landesregierung als auch die Abgabenbehörde für die Beurteilung der Gemeinnützigkeit zuständig. Zwischen beiden gab es keinen institutionalisierten Wissens- bzw. Erfahrungsaustausch, obwohl die Zusammenarbeit aufgrund der speziellen Rechtsmaterie und der geteilten Zuständigkeiten in der Praxis wichtig wäre.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziele der Überprüfung waren:

- die Erhebung der gemeinnützigen Institutionen, die steuerlich erfasst sind;
- die Beurteilung der Erfüllung der Zielsetzungen, die der Gesetzgeber bzw. das BMF im Hinblick auf die Gemeinnützigkeit verfolgt;
- die Erhebung jener Organisationseinheiten, die in der Abgabenverwaltung mit der Prüfung, Beurteilung und Feststellung der Gemeinnützigkeit befasst sind und die Beurteilung der Aufgabenerfüllung;
- die Erhebung und Beurteilung der Behandlung der gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften in der Abgabenverwaltung, deren Gemeinnützigkeit mit Bescheid seitens der Landesregierung festgestellt wird;
- die Erhebung und Beurteilung der Schnittstellen des BMF zum BMI hinsichtlich des Vereinsregisters;
- die Erhebung und Beurteilung der Schnittstellen des BMF zum Österreichischen Verband der Gemeinnützigen Bauvereinigungen.

Schwerpunkte dieser Überprüfung waren die gemeinnützigen Vereine und die gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften sowie die Beurteilung der administrativen Abwicklung der abgabenrechtlichen Auswirkungen. (TZ 1)

Gemeinnützigkeit im Steuerrecht

Definition und Erscheinungsformen

Eine Legaldefinition der gemeinnützigen Zwecke im Abgabenrecht enthält die Bundesabgabenordnung (BAO). Danach sind solche Zwecke gemeinnützig, durch deren Erfüllung die Allgemeinheit gefördert wird. Eine Förderung der Allgemeinheit liegt nur vor, wenn die Tätigkeit dem Gemeinwohl nützt.

Eine Bauvereinigung war auf ihren Antrag von der zuständigen Landesregierung nach Anhörung der Abgabenbehörde mit Bescheid als gemeinnützig anzuerkennen, wenn sie die im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) vorgesehenen Bedingungen erfüllte.

Insbesondere war die Tätigkeit unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens zu richten. (TZ 2)

Sowohl die BAO (§ 35) als auch das WGG (§ 1) verknüpfen das Vorliegen der Gemeinnützigkeit mit dem Begriff des Gemeinwohls. Beide Gesetzesmaterien ließen für diesen Begriff jedoch einen Auslegungsspielraum offen. (TZ 2)

Die Bestimmungen der BAO fanden auf Gemeinnützige Bauvereinigungen keine Anwendung. Sie waren nach dem WGG von der unbeschränkten Körperschaftsteuerpflicht befreit, wenn sich ihre Tätigkeit auf die in § 7 Abs. 1 bis 3 WGG genannten Geschäfte und die Vermögensverwaltung beschränkte. (TZ 4)

Ziele und Wirkungen

Der Förderungsbericht der Bundesregierung für das Jahr 2013 enthielt zwar Hinweise auf Begünstigungen wegen der steuerlichen Gemeinnützigkeit, allerdings informierte das BMF nicht über die Fördersummen, weil es zum finanziellen Volumen keine Angaben machte. Ebenso fehlten Angaben zu Begünstigungen wegen Gemeinnützigkeit in anderen Abgabengesetzen. Dadurch fehlten dem Gesetzgeber und der Bundesregierung, insbesondere dem BMF, die nötigen Grundlagen für politische Entscheidungen. Eine sorgfältige Prüfung und eine darauf aufbauende gezielte Steuerung, ob die bestehenden Begünstigungen weiter gewährt werden sollen, waren nicht möglich. (TZ 5)

Für die Steuerbegünstigung i.Z.m. der Verfolgung gemeinnütziger Zwecke lag im BMF kein Konzept vor, das konkret formulierte Ziele und messbare Kriterien enthielt. Eine systematische Beobachtung, Messung und Analyse der Wirkungen der Steuerbefreiung führte das BMF nicht durch. Dem BMF war daher die Höhe der für die öffentlichen Haushalte damit verbundenen Einnahmeausfälle nicht bekannt. (TZ 5)

Eine Evaluierung der Steuerbegünstigung i.Z.m. der Gemeinnützigkeit erfolgte bislang nicht. Insbesondere war nicht bekannt, ob die bereits jahrzehntelang gewährte Steuerbegünstigung im Vergleich zur – vom BMF angeführten – alternativen Aufgabenerfüllung durch den Staat die sparsamere, wirtschaftlichere und zweckmäßigere Variante war. (TZ 5)

Kurzfassung

Gemeinnützige Vereine

Vereine im Steuerrecht

Vereine waren wie alle juristischen Personen des privaten Rechts grundsätzlich steuerpflichtig. Besonderheiten ergaben sich aus dem Vereinsgesetz, wonach Vereine „nicht auf Gewinn berechnet“ sein durften und aus den Regelungen in steuerlichen Spezialgesetzen wie bspw. Körperschaft-, Umsatzsteuergesetz und Bundesabgabenordnung. (TZ 6)

Das BMF erstellte als Auslegungsbehelf für die Besteuerung von Vereinen die Vereinsrichtlinien 2001, welche die Abgabenbehörden generell anzuwenden hatten. Diese Vereinsrichtlinien waren mit 260 Seiten sehr umfangreich und stellten ein Indiz dafür dar, dass die zugrunde liegende Rechtsbasis für die Verwaltungspraxis nicht ausreichend eindeutig formuliert war. (TZ 6)

Erfassung von (gemeinnützigen) Vereinen

Für die Beurteilung der steuerlichen Relevanz und der Gemeinnützigkeit von Vereinen waren die erforderlichen Informationen nicht in ausreichendem Maße in der Abgabenverwaltung vorhanden. (TZ 7)

Neuaufnahme (steuerliche Erfassung) von Vereinen

In Abhängigkeit vom grundsätzlichen Aktenlauf kam es bei den vom RH überprüften Finanzämtern (Finanzamt Wien 1/23 und Finanzamt Linz) zu unterschiedlichen Abläufen bei der Erfassung und Abbildung von Vereinen im Abgabensinformationssystem. (TZ 8)

Vorgaben des BMF für eine einheitliche Vorgangsweise fehlten. (TZ 8)

Bearbeitung der Vereinssteuerakten

Die Besteuerung der, in verschiedensten Branchen und Betriebsgrößen tätigen, Vereine unterlag – finanzamtsintern – keiner gesondert geregelten sachlichen und örtlichen Zuständigkeit. In den Finanzämtern mit allgemeinem Aufgabenkreis waren daher alle BV-Teams für die Erhebung der Steuern von Vereinen zuständig, obwohl zur korrekten Veranlagung ein Spezialwissen erforderlich war. (TZ 9)

**Gemeinnützige
Bauvereinigungen****Gemeinnützigkeit von Bauvereinigungen**

Die Anerkennung der Gemeinnützigkeit von Bauvereinigungen erfolgte ausschließlich durch die Ämter der Landesregierungen, wobei die Abgabenbehörden Parteistellung im Verfahren hatten. Den Abgabenbehörden kam ein Antragsrecht auf Einleitung eines Verfahrens zur Entziehung der Anerkennung der Gemeinnützigkeit zu. (TZ 10)

Zwischen den Abgabenbehörden und den Ämtern der Landesregierungen gab es keinen institutionalisierten Wissens- bzw. Erfahrungsaustausch zwecks Beurteilung der Gemeinnützigkeit von Bauvereinigungen, obwohl die Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten aufgrund der speziellen Rechtsmaterie und der geteilten Zuständigkeiten in der Praxis wichtig wäre. (TZ 10)

Steuerliche Relevanz gemeinnütziger Bauvereinigungen

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es österreichweit 189 gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV), die auch in den elektronischen Systemen der Finanzverwaltung erfasst waren. Die gemeinnützigen Bauvereinigungen trugen in den Veranlagungsjahren 2009 bis 2012 einen Anteil von 0,01 % am bundesweiten Körperschaftsteueraufkommen bei. (TZ 11)

Zuständigkeit der Finanzämter für gemeinnützige Bauvereinigungen

Für die Erhebung der Abgaben von GBV gab es keine gesetzlich oder in Verordnungen geregelte Sonderzuständigkeit der Finanzämter, obwohl für die steuerliche Gesamtbeurteilung der GBV umfassendes Spezialwissen essenziell war. Entgegen den rechtlichen Vorgaben sah die Textierung in den Körperschaftsteuerrichtlinien abweichende Zuständigkeiten für Finanzämter vor. (TZ 12)

Die Veranlagungsakten waren 2012 zu 81 % (153 GBV) in den sieben Finanzämtern mit Sonderzuständigkeit gemäß AVOG (AVOG-Ämtern) konzentriert. Die restlichen Fälle (36 % bzw. 19 %) verteilten sich auf weitere 17 Finanzämter, welche jeweils für eine bis höchstens vier GBV zuständig waren. Eine Konzentrierung aller GBV-Fälle auf die sieben AVOG-Ämter könnte zu Synergien in den Verwaltungsabläufen und zu Effizienzsteigerungen führen. Die notwendigen Fachkenntnisse für GBV-Fälle wären dann nur mehr an sieben Standorten bundesweit bereitzustellen. (TZ 12)

Kurzfassung**Kompetenzverteilung im Finanzamt für gemeinnützige Bauvereinigungen**

Für GBV-Akten gab es in den vom RH überprüften Finanzämtern (Wien 1/23 und Linz) keine gesondert geregelten Zuständigkeiten. Sie waren – anders als etwa bei Banken und Versicherungen – auf alle Teams der Betriebsveranlagung/-prüfung (BV-Teams) verteilt, obwohl die Veranlagung der GBV ein Spezialwissen erforderte, wie z.B. die Bestimmungen des WGG. Auch innerhalb der Teams war keine Spezialisierung vorgesehen. (TZ 13)

Steuerungsrelevante Daten**Ausnahme- und Feststellungsbescheide**

Die Bescheide über Ausnahme- und Feststellungsanträge der GBV waren wesentlich für die Beurteilung der Körperschaftsteuerpflicht und der Richtigkeit der Abgabenerklärungen. Eine dementsprechende Dokumentation war daher von besonderer Bedeutung, etwa im Hinblick auf einen Antrag der Abgabenbehörde nach § 35 WGG (Entziehung der Gemeinnützigkeit) an die Landesregierung. (TZ 14)

In beiden überprüften Finanzämtern (Wien 1/23 und Linz) waren sowohl die Anträge als auch die entsprechenden Bescheide nicht elektronisch erfasst. Es war daher nicht sichergestellt, dass die für die Veranlagung zuständigen Finanzämter alle für die steuerliche Beurteilung von GBV erforderlichen Unterlagen und Informationen zur Verfügung hatten. (TZ 14)

Steuerliche Erfassung der gemeinnützigen Bauvereinigungen

Die GBV wiesen im Abgabensinformationssystem keine eigene innerorganisatorische Kennzeichnung auf. Das einzige, für steuerliche Zwecke vorgesehene Kennzeichnungsmerkmal war die Mitgliedsnummer beim Revisionsverband, welche jedoch nicht zuverlässig erfasst war. Daher gab es für die Finanzämter keine elektronischen Gesamtauswertungsmöglichkeiten aus den Datenbeständen des Abgabensinformationssystems der Abgabenverwaltung im Hinblick auf die GBV. Deshalb führten die Fachbereiche der überprüften Finanzämter eigene Übersichtslisten. (TZ 15)

Prüfberichte des Revisionsverbandes

Die GBV hatten sich in jedem Geschäftsjahr einer Prüfung des Jahresabschlusses zu unterziehen. Die Prüfberichte waren vom Revisionsverband spätestens drei Monate nach Beendigung der Prüfung der Landesregierung und der zuständigen Abgabenbehörde vorzulegen. Sie bildeten eine wesentliche Grundlage, um eine steuerliche Beurteilung der GBV vornehmen zu können. In den überprüften Finanzämtern waren die jährlichen Prüfberichte trotz gesetzlicher Verpflichtung jedoch nicht vollständig verfügbar. (TZ 16)

Außenprüfungen

Entgegen den Angaben des BMF bildete die Gemeinnützigkeit von Vereinen und Bauvereinigungen keinen regelmäßigen Schwerpunkt der Außenprüfungen. Bei den vom RH untersuchten Fällen zeigte sich, dass Außenprüfungen bei Vereinen teilweise zu bedeutenden Mehrergebnissen (mehr als 30.000 EUR im Einzelfall) führten. (TZ 17)

Kenndaten zur Gemeinnützigkeit im Steuerrecht

Rechtsgrundlagen					
	<ul style="list-style-type: none"> - Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010, BGBl. I Nr. 9/2010 i.d.g.F. - Bundesabgabenordnung, BGBl. Nr. 194/1961 i.d.g.F. - Körperschaftsteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 401/1988 i.d.g.F. - Umsatzsteuergesetz 1994 – UStG 1994, BGBl. Nr. 663/1994 i.d.g.F. - Vereinsgesetz 2002, BGBl. Nr. 66/2002 i.d.g.F. - Wohnungseigentumsgesetz 2002, BGBl. Nr. 70/2002 i.d.g.F. - Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, BGBl. Nr. 139/1979 i.d.g.F. - Liebhabereiverordnung, BGBl. Nr. 33/1993 i.d.g.F. - Vereinsgesetz-Durchführungsverordnung – VerGV, BGBl. II Nr. 60/2005 i.d.g.F. - Vereinsrichtlinien 2001, GZ BMF-010200/0012-VI/6/2013 - Liebhabereirichtlinien 2012 – LRL 2012, GZ BMF-010219/0429-VI/6/2013 - Körperschaftsteuerrichtlinien 2001, GZ BMF-06 5004/11-IV/6/01 				
	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2009 bis 2012
	Anzahl Vereine				in %
Vereine laut Vereinsregister	114.716	116.556	117.828	118.973	4
erfasste Vereine in der Abgabenverwaltung	14.569	14.716	15.019	14.176	- 3
	Anzahl Gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV)				
GBV	189	191	189	189	0
	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2009 bis 2011
	Einnahmen in Mio. EUR¹				in %
Körperschaftsteuer	4.517,73	4.999,42	5.014,78	3.271,37	11
<i>davon Vereine</i>	4,03	4,14	4,21	3,20	4
<i>davon GBV²</i>	0,37	0,64	0,36	0,30	- 3
Umsatzsteuer juristische Personen	13.505,06	14.228,15	13.587,27	11.412,40	1
<i>davon Vereine</i>	39,65	32,74	46,25	43,42	17
<i>davon GBV²</i>	- 310,42	- 315,00	- 302,57	- 262,46	- 3
Lohnsteuer juristische Personen	18.973,35	19.803,85	21.020,05	22.512,70	11
<i>davon Vereine</i>	263,70	276,31	288,39	313,67	9
<i>davon GBV</i>	51,02	53,80	56,13	58,34	10
	Prüfungszuständigkeit Vereine in %¹				
Großbetriebsprüfung	0,61	0,61	0,61	0,64	
Amtsbetriebsprüfung	69,18	74,09	79,07	90,80	
keine Zuordnung ³	30,21	25,30	20,32	8,56	
	Prüfungszuständigkeit GBV in %¹				
Großbetriebsprüfung	47,83	47,31	47,31	47,06	
Amtsbetriebsprüfung	52,17	52,69	52,69	52,94	

¹ Die dargestellten Zahlen beziehen sich auf die Veranlagungsjahre 2009 bis 2012, wobei die Veranlagung 2012 zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vollständig abgeschlossen war, daher Jahresvergleich nur 2009 bis 2011.

² resultiert aus Vorsteuerüberhängen

³ Hierbei handelt es sich um Vereine, die mittlerweile gelöscht wurden, daher ist in den Grunddaten keine Betriebskategorie mehr vorhanden und somit keine Zuordnung für die Zuständigkeit der Groß- oder Amtsbetriebsprüfung mehr möglich.

Quellen: BMF; BMI Vereinsregister; Statistik Austria

Gemeinnützigkeit im Steuerrecht**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von Februar bis April 2014 die Gemeinnützigkeit im Steuerrecht. Ziele der Überprüfung waren:

- die Erhebung der gemeinnützigen Institutionen, die steuerlich erfasst sind;
- die Beurteilung der Erfüllung der Zielsetzungen, die der Gesetzgeber bzw. das BMF im Hinblick auf die Gemeinnützigkeit verfolgt;
- die Erhebung jener Organisationseinheiten, die in der Abgabenverwaltung mit der Prüfung, Beurteilung und Feststellung der Gemeinnützigkeit befasst sind und die Beurteilung der Aufgabenerfüllung;
- die Erhebung und Beurteilung der Behandlung der gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften in der Abgabenverwaltung, deren Gemeinnützigkeit mit Bescheid seitens der Landesregierung festgestellt wird;
- die Erhebung und Beurteilung der Schnittstellen des BMF zum BMI hinsichtlich des Vereinsregisters;
- die Erhebung und Beurteilung der Schnittstellen des BMF zum Österreichischen Verband der Gemeinnützigen Bauvereinigungen.

Schwerpunkte dieser Überprüfung waren die gemeinnützigen Vereine und die gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften sowie die Beurteilung der administrativen Abwicklung der abgabenrechtlichen Auswirkungen.

Folgende Themen waren nicht Gegenstand dieser Gebarungüberprüfung:

- die steuerlichen Begünstigungen für mildtätige und kirchliche Zwecke,
- die Gemeinnützigkeit im Sinne des Krankenanstaltengesetzes,
- die Gemeinnützigkeit im Sinne des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes,
- außersteuerliche Aspekte bei gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften.

Prüfungshandlungen setzte der RH im BMF und in den Finanzämtern Wien 1/23 und Linz.

Zu dem im Mai 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im August 2015 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung an das BMF im Oktober 2015.

Gemeinnützigkeit im Steuerrecht

Definition und Erscheinungsformen

2.1 Der RH überprüfte die steuerliche Gemeinnützigkeit im Sinne der Bundesabgabenordnung (BAO) und des Wohnungsgemeinnützigkeitengesetzes (WGG) und befasste sich ausschließlich mit Vereinen und Gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV).

(1) Bundesabgabenordnung (BAO)

Steuerbefreiungen für Körperschaften, die gemeinnützige Zwecke verfolgten, fanden sich bereits in früheren Gesetzen¹.

Eine Legaldefinition der gemeinnützigen Zwecke im Abgabenrecht enthält heute § 35 BAO: „(1) Gemeinnützig sind solche Zwecke, durch deren Erfüllung die Allgemeinheit gefördert wird. (2) Eine Förderung der Allgemeinheit liegt nur vor, wenn die Tätigkeit dem Gemeinwohl auf geistigem, kulturellem, sittlichem oder materiellem Gebiet nützt. Dies gilt insbesondere für die Förderung der Kunst und Wissenschaft, der Gesundheitspflege, der Kinder-, Jugend- und Familienfürsorge, der Fürsorge für alte, kranke oder mit körperlichen Gebrechen behaftete Personen, des Körpersports, des Volkswohnungswesens, der Schulbildung, der Erziehung, der Volksbildung, der Berufsausbildung, der Denkmalpflege, des Natur-, Tier- und Höhlenschutzes, der Heimatkunde, der Heimatpflege und der Bekämpfung von Elementarschäden.“

(2) Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz (WGG)

Eine Bauvereinigung war auf ihren Antrag von der zuständigen Landesregierung nach Anhörung der Abgabenbehörde mit Bescheid als gemeinnützig anzuerkennen, wenn sie die im WGG vorgesehenen Bedingungen erfüllte². Diese waren im Wesentlichen:

- Rechtsform einer Genossenschaft, GmbH oder Aktiengesellschaft mit Sitz im Inland (§ 1 Abs. 1 WGG);

¹ § 4 Abs. 1 Z 6 KStG 1953 bzw. § 5 Abs. 1 Z 6 KStG 1966 gleich dem § 2 Z 4 des deutschen KStG 1920 RStBl. 1920 S. 393 bzw. dem § 4 Abs. 1 Z 6 des deutschen KStG 1934, Bundesabgabenordnung (BAO) BGBl. Nr. 191/1961 vom 28. Juni 1961

² § 1 Abs. 1 WGG

- die Tätigkeit war unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens zu richten (§ 1 Abs. 2 WGG);
- das Vermögen war der Erfüllung solcher Aufgaben zu widmen (§ 1 Abs. 2 WGG);
- der Geschäftsbetrieb war regelmäßig zu prüfen und zu überwachen (§ 1 Abs. 2 WGG);
- die Gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) mussten zu einem Revisionsverband gehören und sich von diesem jährlich prüfen lassen (§§ 5 und 28 WGG);
- die GBV hatte sich nach ihrem Genossenschaftsvertrag (Gesellschaftsvertrag, Satzung) und tatsächlich mit der Errichtung und Verwaltung von Wohnungen mit einer Nutzfläche von höchstens 150 Quadratmetern mit normaler Ausstattung, von Eigenheimen mit höchstens zwei Wohnungen dieser Art und von Heimen sowie mit Sanierungen größeren Umfangs im Inland zu befassen und ihr Eigenkapital vornehmlich für diese Zwecke einzusetzen (§ 7 Abs. 1 bis 3 WGG);
- das Entgelt für die Überlassung von Baulichkeiten musste angemessen sein (so hoch, wie zur Bewirtschaftung der Baulichkeit erforderlich – § 13 Abs. 1 WGG);
- die Geschäftsführung und Verwaltung mussten den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entsprechen (§ 23 Abs. 1 WGG);
- die gesamte Geschäftsführung unterlag der behördlichen Überwachung durch die Landesregierung (§ 29 Abs. 1 WGG).

(3) Begriff der Gemeinnützigkeit

Sowohl die BAO (§ 35 BAO) als auch das WGG (§ 1 WGG) verknüpfen das Vorliegen der Gemeinnützigkeit mit dem Begriff des Gemeinwohls. Beide Gesetzesmaterien ließen für diesen Begriff jedoch einen Auslegungsspielraum offen.

- 2.2 Der RH wies darauf hin, dass sowohl die BAO für Vereine als auch das WGG für Bauvereinigungen eine Förderung des Gemeinwohls für das Vorliegen der Gemeinnützigkeit verlangten, für diesen Begriff jedoch einen Auslegungsspielraum offen ließen.

Voraussetzungen für Steuerbegünstigungen

Der RH empfahl dem BMF, darauf hinzuwirken, dass Gesetze (i.e.S. BAO und WGG) so klar und präzise wie möglich formuliert werden, um deren Vollzug (insbesondere betreffend Gemeinnützigkeit und Gemeinwohl) zu erleichtern.

Voraussetzungen für Steuerbegünstigungen für Vereine und Gemeinnützige Bauvereinigungen

Vereine

- 3 Unter folgenden Voraussetzungen konnte für Vereine eine Steuerbegünstigung i.Z.m. Gemeinnützigkeit gewährt werden:
- Vorliegen von steuerbegünstigten Zwecken gemäß § 35 BAO,
 - ausschließliche Förderung dieser Zwecke,
 - unmittelbare Förderung dieser Zwecke,
 - vollständige Verankerung dieser Grundsätze in den Rechtsgrundlagen (Statuten) des Vereins und
 - Einhaltung dieser Grundsätze auch im Rahmen der tatsächlichen Geschäftsführung.

Für gemeinnützige Vereine galten somit u.a. folgende begünstigende Bestimmungen:

Tabelle 1: Begünstigende Bestimmungen für Vereine, die gemeinnützige Zwecke verfolgen

Abgabenart	Auswirkung	Bestimmung	Anmerkung
Körperschaftsteuer	Befreiung	§ 5 Z 6 KStG 1988 § 21 Abs. 1 KStG 1988	unentbehrliche Hilfsbetriebe, Vermögensverwaltung
	Gewinnfreibetrag (7.300/10.000 EUR ab 2013)	§ 23 KStG 1988	für steuerpflichtige Tätigkeit
	beschränkte Steuerpflicht	§ 21 Abs. 2 KStG 1988	i.d.R. für (abzugspflichtige) Kapitaleinkünfte (insb. KESt) und Immobilienveräußerungen (Immo-ESt)
Umsatzsteuer	(unechte) Befreiung	§ 6 Abs. 1 UStG 1994	z.B.: Z 14 Sport Z 18 Fürsorge, Z 25 Kultur
	Ermäßigung auf 10 %	§ 10 Abs. 2 Z 7 UStG 1994	Generalatbestand
Kommunalsteuer	Befreiung	§ 8 Z 2 KommStG 1993	für gemeinnützige Vereine bei Gesundheitspflege und Kinder-, Jugend-, Familien-, Kranken-, Behinderten-, Blinden- und Altenfürsorge
Grundsteuer	Befreiung	§ 2 Z 2 lit. a, Z 3 lit. b, Z 4 GrStG 1955	österreichisches Rotes Kreuz, Nutzung zu mildtätigen (und gemeinnützigen) oder sportlichen Zwecken
Glücksspielabgabe	Ermäßigung von 12 % auf 5 %	§ 58 Abs. 2 i.V.m. §§ 32 bis 35 GSpG	Lotterien ohne Erwerbszweck, wenn Reinertrag für gemeinnützige Zwecke verwendet wird
Gebühren	Befreiung	§ 2 Z 3 GebG 1957	für wissenschaftliche, humanitäre und wohltätige Zwecke

Quellen: BMF; RH

Führte ein gemeinnütziger Verein einen Gewerbebetrieb³, einen land- und forstwirtschaftlichen Betrieb oder einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb⁴, ergaben sich folgende Auswirkungen auf die steuerlichen Begünstigungen:

³ Eine selbständige, nachhaltige Betätigung, die mit Gewinnabsicht unternommen wird und sich als Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr darstellt, ist Gewerbebetrieb im Sinn der Abgabenvorschriften, wenn die Betätigung weder als Ausübung der Land- und Forstwirtschaft noch als Ausübung eines freien Berufes noch als eine andere selbständige Arbeit im Sinn des Einkommensteuerrechtes anzusehen ist. Ein Gewerbebetrieb liegt, wenn seine Voraussetzungen im Übrigen gegeben sind, auch vor, wenn das Streben nach Gewinn (die Gewinnabsicht) nur ein Nebenzweck ist (§ 28 BAO).

⁴ Eine selbständige, nachhaltige Betätigung, die ohne Gewinnabsicht unternommen wird, ist wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb im Sinn der Abgabenvorschriften, wenn durch die Betätigung Einnahmen oder andere wirtschaftliche Vorteile erzielt werden und die Betätigung über den Rahmen einer Vermögensverwaltung hinausgeht (§ 31 BAO).

Voraussetzungen für Steuerbegünstigungen

Tabelle 2: Überblick über die steuerliche Behandlung der wirtschaftlichen Tätigkeit von gemeinnützigen Vereinen

Art der wirtschaftlichen Tätigkeit bzw. Ausprägungen des Betriebs	Gewerbebetrieb/Land- und forstwirtschaftlicher Betrieb	wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb		
		begünstigungsschädlicher wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb ¹	entbehrlicher Hilfsbetrieb ²	unenentbehrlicher Hilfsbetrieb ³
Gewinnerzielungsabsicht und Teilnahme am wirtschaftlichen Verkehr	Gewinnerzielungsabsicht und Beteiligung am wirtschaftlichen Verkehr	keine Gewinnerzielungsabsicht (aber Einnahmen oder Vorteilserzielung) und keine Beteiligung am wirtschaftlichen Verkehr		
steuerliche Wirkung	immer schädlich (Gesamtbegünstigung geht verloren und es besteht grundsätzlich Steuerpflicht)	immer schädlich (Gesamtbegünstigung geht verloren und es besteht grundsätzlich Steuerpflicht)	es besteht eine Steuerpflicht für den entbehrlichen Hilfsbetrieb	unenentbehrlicher Hilfsbetrieb ist wie Verein steuerbefreit
Beispiele	Gasthaus, Tischlerei, Warenhaus	Kantine, „große“ ⁴ Vereinsfeste; nachhaltig durchgeführte Benefizveranstaltungen	„kleine“ ⁵ Vereinsfeste – i.d.R. Liebhabereibetrieb	Sportbetrieb, Behindertenwerkstatt, Schutzhütten

¹ Begünstigungsschädliche wirtschaftliche Geschäftsbetriebe sind Betriebe, die keine Hilfsbetriebe mehr sind.

² Ein entbehrlicher Hilfsbetrieb liegt vor, wenn der Geschäftsbetrieb zwar für die Erfüllung des Vereinszwecks nicht unentbehrlich ist, aber doch mit ihm im Zusammenhang steht.

³ Ein unentbehrlicher Hilfsbetrieb liegt vor, wenn:

- der Betrieb insgesamt auf die Erfüllung begünstigter Zwecke eingestellt ist,
- die betreffende Betätigung für die Erreichung des Vereinszwecks in ideeller Hinsicht unentbehrlich ist und
- der Betrieb zu abgabepflichtigen Betrieben (konkret) nicht in größerem Umfang in direkten Wettbewerb tritt.

⁴ Siehe Kriterien kleines Vereinsfest. Werden durch ein Vereinsfest diese Kriterien nicht kumulativ erfüllt, liegt ein großes Vereinsfest vor.

⁵ Voraussetzungen für ein kleines Vereinsfest gemäß Vereinsrichtlinien 2001:

- Die Organisation wird ausschließlich von Vereinsmitgliedern oder deren nahen Angehörigen vorgenommen.
- Die Verpflegung übersteigt ein beschränktes Angebot nicht und wird ausschließlich von Vereinsmitgliedern oder deren nahen Angehörigen bereitgestellt und verabreicht.
- Da die Organisation ausschließlich von Vereinsmitgliedern und deren nahen Angehörigen vorzunehmen ist, darf auch die Darbietung von Unterhaltungseinlagen (Musik-, Show- und Tanzeinlagen) nur durch Vereinsmitglieder oder regionale und der breiten Masse nicht bekannte Künstler (nicht bekannt durch Film, Fernsehen, Radio) erfolgen.

Das kleine Vereinsfest umfasst alle geselligen Veranstaltungen der oben genannten Art, die insgesamt einen Zeitraum von 48 Stunden im Kalenderjahr nicht übersteigen.

Quellen: BMF; RH

Abweichend von diesen allgemeinen Grundsätzen kann das Finanzamt gemäß § 44 Abs. 2 BAO auf Antrag eines Vereins von der Geltendmachung einer Abgabepflicht absehen, wenn andernfalls die Erreichung des vom Verein verfolgten gemeinnützigen Zwecks vereitelt oder wesentlich gefährdet wäre. Eine solche Bewilligung gilt gemäß § 45a BAO als erteilt, wenn die Vereinsumsätze im Rahmen von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, Gewerbebetrieben und wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben im Veranlagungszeitraum insgesamt den Betrag von 40.000 EUR nicht übersteigen.

Weiters war bei gemeinnützigen Vereinen gemäß § 23 Abs. 1 KStG bei Ermittlung des Einkommens ein Betrag in Höhe des Einkommens, höchstens jedoch 10.000 EUR (vor 2013: 7.300 EUR) abzuziehen.⁵

Gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV)

4 (1) Die Bestimmungen der §§ 34 ff. BAO über gemeinnützige, mildtätige und kirchliche Zwecke fanden – im Gegensatz zu Vereinen – auf die GBV keine Anwendung.

(2) In ertragsteuerlicher Hinsicht waren Bauvereinigungen, die nach dem WGG als gemeinnützig anerkannt waren, von der unbeschränkten Körperschaftsteuerpflicht befreit, wenn sich ihre Tätigkeit auf die in § 7 Abs. 1 bis 3 WGG genannten Geschäfte und die Vermögensverwaltung beschränkte⁶.

Bauvereinigungen, die Geschäfte außerhalb der in § 7 Abs. 1 bis 3 WGG bezeichneten Art tätigten, waren unbeschränkt körperschaftsteuerpflichtig. Auf Antrag der Bauvereinigung hatte das zuständige Finanzamt die unbeschränkte Steuerpflicht bescheidmäßig auf derartige Geschäfte unter der Auflage zu beschränken, dass für diese ein gesonderter Rechnungskreis geführt wurde (Ausnahmeantrag)⁷.

Weiters hatte das zuständige Finanzamt auf Antrag der Bauvereinigung im Zweifelsfall bescheidmäßig festzustellen, ob ein geplantes Geschäft unter § 7 Abs. 1 bis 3 WGG fiel oder nicht (Feststellungsantrag)⁸.

(3) In umsatzsteuerlicher Hinsicht waren die erbrachten Leistungen von Bauvereinigungen, die nach dem WGG als gemeinnützig anerkannt waren, im Rahmen ihrer Tätigkeiten nach § 7 Abs. 1 bis 3 WGG insofern begünstigt, als sich die Umsatzsteuer auf 10 % ermäßigte (im Vergleich zum Normalsteuersatz von 20 %)⁹.

(4) Im Überblick stellten sich die steuerlichen Begünstigungen für GBV wie folgt dar:

⁵ Diese Regelung gilt für alle Körperschaften, die gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen.

⁶ § 5 Z 10 KStG 1988

⁷ § 6a Abs. 1 und 2 KStG 1988

⁸ § 6a Abs. 3 KStG 1988

⁹ § 10 Abs. 2 Z 7 UStG 1994

Ziele und Wirkungen

Tabelle 3: Steuerliche Begünstigungen der gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV)

Abgabenart	Auswirkung	Bestimmung	Anmerkung
Körperschaftsteuer	Befreiung von der unbeschränkten Steuerpflicht	§ 5 Z 10 i.V.m. § 6a KStG 1988	Geschäfte im Sinne des § 7 Abs. 1 bis 3 WGG
		§ 6a Abs. 2 KStG 1988	Ausnahmegenehmigung mit Bescheid: Einschränkung der unbeschränkten Steuerpflicht auf einzelne Geschäfte, die nicht unter § 7 Abs. 1 bis 3 WGG fallen
		§ 6a Abs. 3 KStG 1988	Feststellungsbescheid, ob ein Geschäft unter § 7 Abs. 1 bis 3 WGG fällt
Umsatzsteuer	Ermäßigung auf 10 %	§ 10 Abs. 2 Z 7 UStG 1994	Generaltatbestand

Quellen: BMF; RH

Ziele und Wirkungen

5.1 (1) Das Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013) verpflichtet die Bundesregierung, dem Nationalrat jährlich bis zum Ablauf des dem Berichtsjahr folgenden Finanzjahres einen Förderungsbericht vorzulegen. Der Bundesminister für Finanzen als Verfasser des Förderungsberichts hatte die indirekten Förderungen zumindest nach den jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen und den begünstigten Bereichen auszuweisen.¹⁰

Der Förderungsbericht der Bundesregierung enthielt in seiner Fassung für das Jahr 2013 im Kapitel über die indirekten Förderungen folgende Hinweise auf Begünstigungen wegen der steuerlichen Gemeinnützigkeit:

- § 5 Z 6 KStG 1988: Befreiung von Körperschaften, die der Förderung gemeinnütziger Zwecke dienen;
Ziele waren die Förderung gemeinnütziger Zwecke sowie ein Signal an die Verantwortungsgesellschaft;
- § 5 Z 10 i.V.m. § 6a KStG 1988: Befreiung für gemeinnützige Bauvereinigungen;
Ziel war die Förderung des Wohnbaus.

In beiden Fällen informierte das BMF nicht über die Fördersummen, weil es zum finanziellen Volumen der Begünstigungen keine Angaben machte. Ebenso fehlten Angaben zu Begünstigungen wegen Gemeinnützigkeit in anderen Abgabengesetzen.

¹⁰ § 47 Abs. 3 bis 5 BHG 2013

(2) Für die Steuerbegünstigung i.Z.m. der Verfolgung gemeinnütziger Zwecke lag im BMF kein Konzept vor, das konkret formulierte Ziele und messbare Kriterien enthielt. Nach Angaben des BMF sei es das Ziel der Steuerbegünstigung, freiwilliges gemeinwohlbezogenes Engagement zu fördern und damit auch eine Entlastung des Staates herbeizuführen¹¹. Die Verfolgung begünstigter Zwecke liege im weitesten Sinn im öffentlichen Interesse. In vielen Bereichen sei der Staat selbst gefordert und müsse unmittelbar selbst tätig werden. Würden nunmehr in diesen Bereichen (z.B. Aus- und Fortbildung, Sozialfürsorge, Jugendwohlfahrt, Krankenpflege, Gesundheitsvorsorge usw.) private Körperschaften tätig werden, führe dies zu einer personellen und finanziellen Entlastung des Staates. Im Gegenzug erschiene es daher gerechtfertigt, als Ausgleich für den selbstlosen Einsatz eine Steuerbefreiung für Zufallsgewinne bzw. eine Steuerbegünstigung für Einkünfte, die wiederum dem Gemeinwohl zu Gute kommen, zu gewähren¹².

(3) Eine systematische Beobachtung, Messung und Analyse der Wirkungen der Steuerbefreiung führte das BMF nicht durch. Dem BMF war daher die Höhe der für die öffentlichen Haushalte damit verbundenen Einnahmeausfälle nicht bekannt. Allerdings fehlte für derartige Berechnungen die grundsätzliche Datenbasis.

- 5.2 Nach Ansicht des RH waren allgemein gehaltene Zielformulierungen für die Beurteilung einer Zielerreichung nicht geeignet und kein Maßstab für eine Erfolgskontrolle. Der RH wies kritisch darauf hin, dass eine Evaluierung der Steuerbegünstigung i.Z.m. der Gemeinnützigkeit bislang nicht erfolgte. Insbesondere war nicht bekannt, ob die bereits jahrzehntelang gewährte Steuerbegünstigung im Vergleich zur – vom BMF angeführten – alternativen Aufgabenerfüllung durch den Staat die sparsamere, wirtschaftlichere und zweckmäßigere Variante war.

Weiters fehlten dem Gesetzgeber und der Bundesregierung, insbesondere dem BMF, mangels konkreter Angaben zum finanziellen Volumen der Steuermindereinnahmen die nötigen Grundlagen für politische Entscheidungen. Eine sorgfältige Prüfung und eine darauf aufbauende gezielte Steuerung, ob die bestehenden Begünstigungen weiter gewährt werden sollen, waren nicht möglich.

Der RH empfahl, für die Steuerbegünstigungen i.Z.m. der Gemeinnützigkeit qualitative und quantitative Zielvorgaben mit messbaren Indikatoren festzulegen, die Zielerreichung, die Wirkungen und die

¹¹ Das BMF verwies bspw. auf Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, Rz 8.

¹² vgl. Achatz/Haller in Achatz/Kirchmayr, KStG 1988 § 5 Rz 59; Stoll, BAO § 34 S. 428 f.; Renner in Quantschnigg/Renner/Schellmann/Stöger/Vock, KStG 1988 § 5 Rz 102

Ziele und Wirkungen

Treffsicherheit zu untersuchen und danach zu beurteilen, ob die Beibehaltung der Begünstigung noch erforderlich ist.

- 5.3** *Laut Stellungnahme des BMF würden die Festlegung quantitativer und qualitativer Zielvorgaben und die Befristung von Begünstigungen dem Gesetzgeber obliegen.*
- 5.4** Der RH sah es als eine legistische Aufgabe des BMF an, allfällige Gesetzesvorhaben im Steuerrecht für den Gesetzgeber vorzubereiten. Insofern sollte das BMF auf Gesetzesänderungen hinwirken. Dies galt auch für qualitative und quantitative Zielvorgaben mit messbaren Indikatoren sowie beabsichtigten Wirkungen, insofern diese der Gesetzgeber festlegt. Jedenfalls wäre es aber Aufgabe des BMF, die Zielerreichung und die Treffsicherheit von Steuerbegünstigungen i.Z.m. der Gemeinnützigkeit zu untersuchen und dem Gesetzgeber über die Ergebnisse zu berichten.

Gemeinnützige Vereine

Vereine im Steuerrecht

- 6.1** Vereine waren wie alle juristischen Personen des privaten Rechts grundsätzlich steuerpflichtig. Besonderheiten ergaben sich aus dem Vereinsgesetz, wonach Vereine „nicht auf Gewinn berechnet“ sein durften und aus den Regelungen in steuerlichen Spezialgesetzen wie bspw. Körperschaft-, Umsatzsteuergesetz und Bundesabgabenordnung (siehe dazu TZ 2 und 3 sowie hinsichtlich der Anzahl der Vereine in Österreich TZ 7).

Weiters erstellte das BMF die Vereinsrichtlinien 2001; diese stellten einen Auslegungsbehelf für die Besteuerung von Vereinen dar, den die Abgabenbehörden jedoch generell anzuwenden hatten. Darüber hinaus informierte das BMF mit Broschüren und auf seiner Homepage zum Thema Vereine und Steuern. Diese Vereinsrichtlinien hatten mit Stand vom 27. Februar 2015 einen Umfang von 260 Seiten.

- 6.2** Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF, die Bürger über die steuerliche Behandlung von Vereinen zu informieren. Er machte allerdings deutlich darauf aufmerksam, dass die Vereinsrichtlinien des BMF mit 260 Seiten sehr umfangreich waren und damit ein Indiz dafür darstellten, dass die zugrunde liegende Rechtsbasis für die Verwaltungspraxis nicht ausreichend eindeutig formuliert war.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung in TZ 2, wonach das BMF darauf hinwirken sollte, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für das Vorliegen der Gemeinnützigkeit präzise definiert werden.

Erfassung von
(gemeinnützigen)
Vereinen

7.1 (1) Die Errichtung eines Vereins war gemäß Vereinsgesetz 2002 der Vereinsbehörde¹³ von den Gründern oder den bereits bestellten organ-schaftlichen Vertretern mit einem Exemplar der vereinbarten Statuten schriftlich anzuzeigen. Die Vereinsbehörden hatten für die in ihrem örtlichen Wirkungsbereich ansässigen Vereine Daten in einem lokalen Vereinsregister evident zu halten und dem BMI für Zwecke des Zentralen Vereinsregisters (ZVR) zu überlassen.¹⁴ Der Bundesminister für Inneres hatte zur Sicherung der Unverwechselbarkeit der erfassten Vereine jedem Verein eine fortlaufende Vereinsregisterzahl (ZVR-Zahl) beizugeben.¹⁵

Nach Angaben des BMF war die ZVR-Zahl zur eindeutigen Identifikation des Vereins zwingend in den Grunddaten des Abgabensystems (AIS) zu erfassen. Eine Auswertung des RH ergab, dass entgegen diesen Vorgaben im AIS im Jahr 2013 bundesweit bei 6.941 steuerlich erfassten Vereinen die Eintragung der ZVR-Zahl in den Grunddaten fehlte; beim überwiegenden Anteil der Fälle (4.961) bereits seit dem Jahr 2009¹⁶. Das entsprach einem Anteil von rd. 47 % der steuerlich erfassten Vereine.

(2) Die Bundesministerin für Inneres hatte die Daten aller im Vereinsregister geführten Vereine der Statistik Austria zwecks Feststellung der Unternehmereigenschaft im Sinne des Bundesstatistikgesetzes 2000 und Übernahme der Daten der Vereine, denen diese Eigenschaft zukommt, in das Unternehmensregister¹⁷ zu übermitteln.¹⁸ Auf die Daten des Unternehmensregisters hatte die Abgabenverwaltung Zugriff und konnte damit seit Juni 2014 – mit der Einführung einer neuen, zentralen Grunddatenverwaltung – ihre Grunddaten auf den jeweils aktuellen Stand bringen.

¹³ Vereinsbehörde im Sinne des Vereinsgesetzes 2002 ist in erster Instanz die Bezirksverwaltungsbehörde, im Gebiet einer Gemeinde, für das die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist, die Landespolizeidirektion.

¹⁴ vgl. §§ 16 und 18 Vereinsgesetz 2002

¹⁵ vgl. § 18 Abs. 3 Vereinsgesetz 2002

¹⁶ Dies entspricht dem ersten Jahr, für das der RH beim BMF entsprechende Einzeldaten angefordert hatte.

¹⁷ Das Unternehmensregister dient als Stammdatenregister des Unternehmensserviceportals (USP) und wird von der Statistik Austria auf Basis der in § 25 Bundesgesetz über die Bundesstatistik angeführten Datenauswahl aus verschiedenen Quellregistern (z.B. Firmenbuch, Zentrales Vereinsregister, Zentrales Gewerbeverzeichnis, Abgabensystem) geführt und verwaltet. Durch das USP soll sichergestellt werden, dass für Behörden und eingebundene Verfahren immer auf die aktuellen und juristisch korrekten Stammdaten zugegriffen werden kann. Für Unternehmen soll durch Single-Sign-On der Zugriff auf alle eingebundenen Verfahren im Portal ermöglicht werden. Näheres siehe auch www.usp.gv.at bzw. www.statistik.at.

¹⁸ vgl. § 25 Bundesstatistikgesetz 2000

Gemeinnützige Vereine

(3) Im Abgabensinformationssystem (AIS) der Abgabenverwaltung waren Vereine grundsätzlich nur bei Verwirklichung abgabenrechtlich relevanter Sachverhalte oder bei Ausübung steuerpflichtiger Tätigkeiten erfasst (siehe TZ 8).

Die folgende Tabelle zeigt einen Überblick über die Anzahl der jeweils im zentralen Vereinsregister bzw. im AIS erfassten Vereine:

Tabelle 4: Anzahl der (steuerlich erfassten) Vereine 2009 bis 2013

	2009		2010		2011		2012		2013		Veränderung in %	
	gesamt ¹	FA ²	gesamt	FA	gesamt	FA	gesamt	FA	gesamt	FA	gesamt	FA
Burgenland	4.848	494	4.864	509	4.867	509	4.909	480	4.953	494	+ 2,17	0,00
Kärnten	9.484	1.252	9.554	1.081	9.589	1.144	9.663	1.110	9.598	1.123	+ 1,20	- 10,30
Niederösterreich	20.850	1.978	21.252	1.921	21.583	2.007	21.834	1.834	22.295	1.901	+ 6,93	- 3,89
Oberösterreich	16.598	2.052	16.867	2.149	16.966	2.214	16.978	2.033	16.880	2.113	+ 1,70	+ 2,97
Salzburg	6.458	1.056	6.562	1.041	6.567	1.014	6.619	955	6.626	980	+ 2,60	- 7,20
Steiermark	17.361	1.820	17.543	1.801	17.633	1.820	17.666	1.750	17.764	1.809	+ 2,32	- 0,60
Tirol	10.041	1.213	10.266	1.262	10.478	1.330	10.605	1.204	10.699	1.222	+ 6,55	+ 0,74
Vorarlberg	4.416	732	4.459	777	4.509	788	4.543	696	4.604	727	+ 4,26	- 0,68
Wien	24.660	3.972	25.189	4.175	25.636	4.193	26.156	4.114	26.749	4.357	+ 8,74	+ 9,69
gesamt	114.716	14.569	116.556	14.716	117.828	15.019	118.973	14.176	120.168	14.726	+ 4,75	+ 1,08

¹ im zentralen Vereinsregister

² im AIS der Abgabenverwaltung

Quellen: BMF; Statistik Austria; Vereinsregister

Gegenüber den mehr als 100.000 im zentralen Vereinsregister eingetragenen Vereinen lag der Anteil der steuerlich erfassten Vereine demnach zwischen 8,4 % (2012 in Niederösterreich) und 17,5 % (2011 in Vorarlberg).

Der RH stellte fest, dass aus den Datenbeständen der Abgabenverwaltung bei den steuerlich erfassten Vereinen nicht erkennbar war, ob ein solcher als gemeinnützig eingestuft war. Es fehlten diesbezügliche Erfassungsvorgaben seitens des BMF und ein eindeutig zuordenbares Kennzeichen.

7.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die für die Beurteilung der steuerlichen Relevanz und der Gemeinnützigkeit von Vereinen erforderlichen Informationen nicht in ausreichendem Maße in der Abgabenverwaltung vorhanden waren:

- die zwingend in den Grunddaten der Abgabenverwaltung zu erfassende und für die eindeutige Identifizierung von Vereinen notwendige ZVR-Zahl fehlte vielfach;

- zwar erachtete es der RH im Sinne einer größtmöglichen Verwaltungsökonomie als zweckmäßig, dass nur steuerlich relevante Rechtssubjekte als Abgabepflichtige steuerlich erfasst waren, wies jedoch kritisch darauf hin, dass mangels entsprechender Informationen nicht zu beurteilen war, ob alle steuerlich relevanten Vereine in den Datenbanken der Abgabenverwaltung erfasst waren;
- aus den Datenbeständen der Abgabenverwaltung war nicht erkennbar, ob ein steuerlich erfasster Verein als gemeinnützig eingestuft war.

Daher empfahl der RH, die fehlenden ZVR-Zahlen von Vereinen so rasch wie möglich in den Grunddaten zu erfassen und die Gemeinnützigkeit eines Vereins in den Grunddaten zu kennzeichnen.

7.3 Laut Stellungnahme des BMF werde es den Empfehlungen des RH insofern folgen, als aktuell bei der steuerlichen Erfassung von Vereinen auch die ZVR-Zahlen der Vereine in den Grunddaten erfasst würden. Im Jahr 2016 erfolge die geplante Umsetzung des Abgleichs mit dem Unternehmensregister, wodurch dann eine vollständige Erfassung gewährleistet wäre. Eine rückwirkende Erfassung dieser ZVR-Zahlen sei daher aus Ressourcengründen nicht leistbar und aus steuerlicher Sicht auch entbehrlich.

Hinsichtlich der Kennzeichnung der Gemeinnützigkeit eines Vereins in den Grunddaten gab das BMF in seiner Stellungnahme an, dass diese nur dann erfolgen könne, wenn der Verein steuerlich erfasst wäre. Es würden jedoch nur Vereine steuerlich erfasst, die nicht gemeinnützig tätig seien. Bei der Rechtsform „GmbH“ bestünde bereits derzeit die Möglichkeit einer Kennzeichnung im Verfahren, da grundsätzlich alle GmbH steuerlich erfasst würden.

7.4 Der RH wies darauf hin, dass auch bei gemeinnützigen Vereinen steuerlich relevante Sachbereiche vorliegen können, z.B. bei entbehrlichen Hilfsbetrieben oder bei einer Trennung der Geschäftsbereiche in einen gemeinnützigen und einen nicht gemeinnützigen. Diese Fälle waren, wie die Erhebungen des RH ergaben, ordnungsgemäß im System der Finanzverwaltung abgebildet. Weiters verwies der RH auch auf TZ 8 (Neuaufnahmen (steuerliche Erfassung) von Vereinen), aus der hervorging, dass im Finanzamt Wien 1/23 alle Vereine – von denen das Finanzamt aufgrund eines Antrags oder Eingangsstücks Kenntnis erlangte – eine Steuernummer erhielten und im System der Finanzverwaltung erfasst wurden. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, jene gemeinnützigen Vereine, die im System der Finanzverwaltung erfasst waren, als solche zu kennzeichnen.

Gemeinnützige Vereine

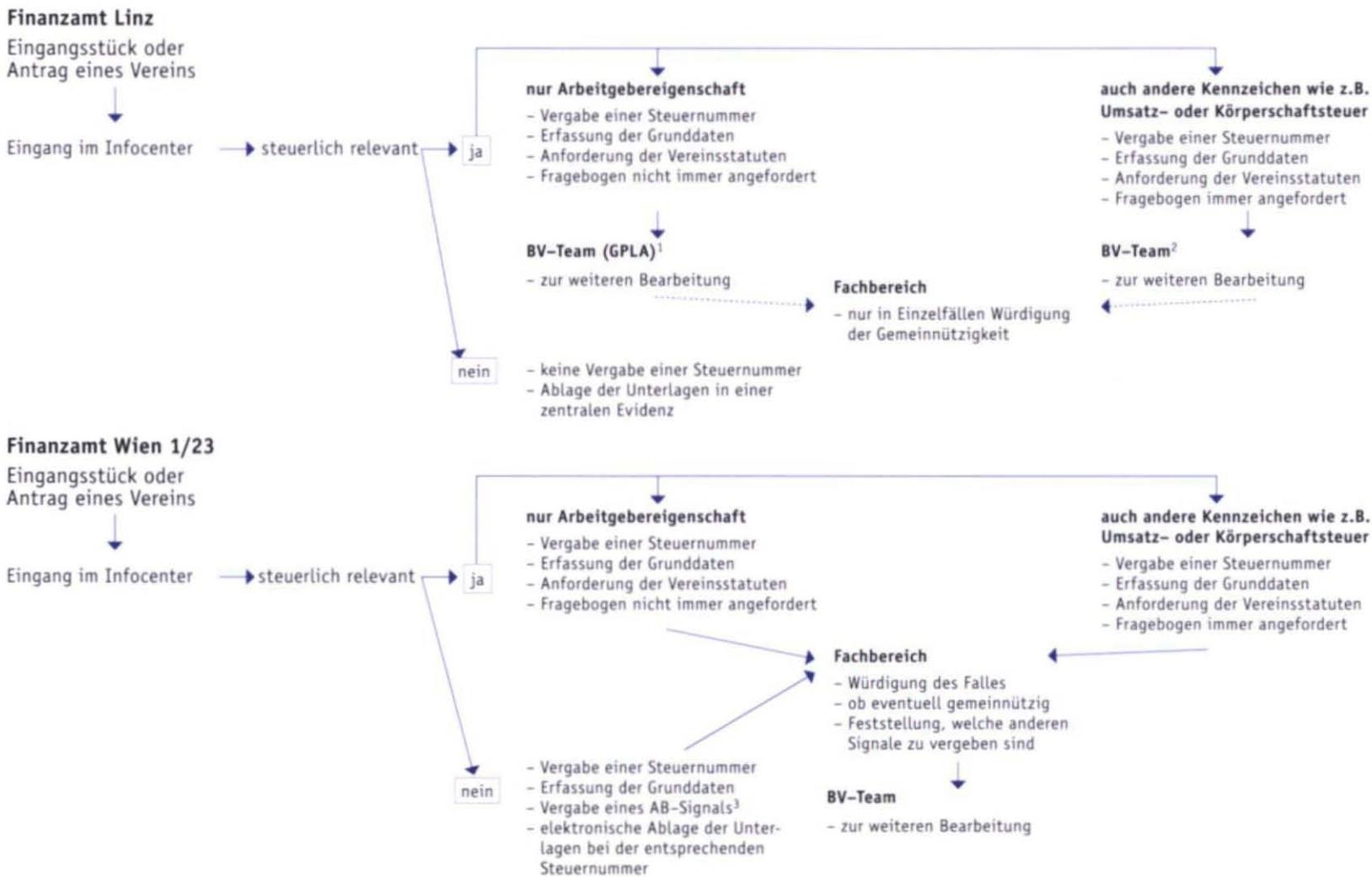
Neuaufnahmen (steuerliche Erfas- sung) von Vereinen

8.1 Gemäß BMF hatten abgabenrechtlich begünstigte Körperschaften, zu denen auch gemeinnützige Vereine zählten, eine Steuernummer zu erhalten, wenn sie abgabenrechtlich relevant tätig waren oder eine steuerpflichtige Tätigkeit ausübten. Neben den Statuten war nach Angaben des BMF bei der steuerlichen Erfassung ein ausgefüllter Fragebogen abzuverlangen. Dieser beinhaltete neben der Bezeichnung und der Anschrift des Vereins auch Angaben über die wirtschaftliche Tätigkeit, voraussichtliche Jahresumsätze und die Anzahl der beschäftigten Arbeitnehmer. Dem Fragebogen waren u.a. die Vereinsstatuten und ein aktueller Auszug aus dem Vereinsregister anzuschließen. Nicht jeder Verein, der bei den Finanzämtern eine Steuernummer beantragte, war tatsächlich steuerpflichtig (siehe TZ 3 und TZ 7).

Der RH erhob im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfung die Abläufe bei den Neuaufnahmen von Vereinen. Die folgenden Ablaufdiagramme stellen den Ablauf im Finanzamt Linz und im Finanzamt Wien 1/23¹⁹ dar.

¹⁹ Diese Vorgehensweise betraf alle Wiener Finanzämter ausgenommen das Finanzamt Wien 12/13/14 Purkersdorf, für das eine Sondervereinbarung bestand.

Abbildung 1: Ablaufdiagramm bei Neuaufnahmen von Vereinen



¹ Team betriebliche Veranlagung und Betriebsprüfung mit der Sonderzuständigkeit Gemeinsame (in Zusammenarbeit mit den Sozialversicherungsträgern) Prüfung der lohnabhängigen Abgaben (GPLA) (siehe TZ 7)
² Team betriebliche Veranlagung und Betriebsprüfung
³ AB-Signal: Signal für sonstige Abfuhrschuldigkeiten; der Akt erfordert keine weitere Wartung (Erklärungen etc.)

Quellen: BMF; RH

Gemeinnützige Vereine

Wie die Ablaufdiagramme zeigen, kam es in den vom RH überprüften Finanzämtern zu unterschiedlichen Vorgangsweisen. Dies betraf einerseits die Vergabe einer Steuernummer und andererseits die Ablage von Unterlagen²⁰, welche durch unterschiedliche Abläufe (elektronisch versus Papier) mitbeeinflusst waren²¹. Weiters war im Finanzamt Wien 1/23 der Fachbereich bei der Beurteilung der Gemeinnützigkeit von Vereinen regelmäßig eingebunden, was auch entsprechende Ressourcen band. Im Gegensatz dazu war der Fachbereich im Finanzamt Linz nur bei schwierig zu beurteilenden Fällen – und damit selektiv, aber ressourcenschonender – befasst. Dies hatte zur Folge, dass das Finanzamt Wien 1/23 bei Vereinen jedenfalls eine Steuernummer vergab, das Finanzamt Linz nur in steuerlich relevanten Fällen.

Die Abwägung zwischen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und dem Verwaltungsaufwand beurteilten die beiden überprüften Finanzämter demnach unterschiedlich. Seitens des BMF gab es keine diesbezüglichen Ablaufvorgaben.

- 8.2** Der RH hielt kritisch fest, dass es in Abhängigkeit vom grundsätzlichen Aktenlauf bei den vom RH überprüften Finanzämtern zu unterschiedlichen Abläufen bei der Erfassung und Abbildung von Vereinen im AIS kam und Vorgaben des BMF für eine einheitliche Vorgangsweise fehlten.

Der RH empfahl dem BMF, eine einheitliche Vorgangsweise bei den Neuaufnahmen von Vereinen festzulegen, wobei auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Gleichmäßigkeit der Besteuerung und Verwaltungsaufwand zu achten wäre.

Weiters empfahl der RH, Fälle, bei denen zunächst keine steuerliche Relevanz bestand, elektronisch evident zu halten, um im Sinne der Verwaltungsvereinfachung bei künftigen Anfragen desselben Vereins auf bereits erfolgte Erledigungen zurückgreifen zu können.

²⁰ Im Finanzamt Linz waren die Eingangsstücke von Vereinen, die keine Steuernummer erhielten, überwiegend in Papierform in einer Zentralen Evidenz abgelegt. Im Finanzamt Wien 1/23 waren diese elektronisch bei der jeweiligen Steuernummer abrufbar.

²¹ Im Finanzamt Linz wurde noch überwiegend mit Papierakten gearbeitet. Beim Finanzamt Wien 1/23 wurden durch die Neuorganisation aller Wiener Finanzämter ab Dezember 2012 nicht über Finanz-Online einlangende Eingaben zentral gescannt. Die Bearbeitung und Weitergabe der Akten erfolgte überwiegend im elektronischen Wege.

8.3 Laut Stellungnahme des BMF sei es durch die Einführung der neuen elektronischen Grunddatenverwaltung erstmals möglich, eine einheitliche Vorgangsweise bei der Neuanlage von Subjekten festzulegen. Diesbezügliche organisatorische Regelungen seien derzeit in Ausarbeitung.

Ebenso strebe das BMF Registerabgleiche (Zentrales Melderegister, Firmenbuch, Vereinsregister, Unternehmensregister) an, die eine Evidenzierung aller potenziellen Kundenkontakte ermöglichen. Der Empfehlung des RH werde nach Maßgabe der budgetären Ressourcen gefolgt.

Bearbeitung der
Vereinssteuerakten

9.1 (1) Die Vereine beschäftigten auch Mitarbeiter, die nicht ehrenamtlich und unentgeltlich tätig waren. Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der lohnabgabepflichtigen Arbeitnehmer bei Vereinen im Vergleich zur Anzahl der lohnabgabepflichtigen Arbeitnehmer aller steuerlich erfassten juristischen Personen:

Tabelle 5: Arbeitnehmer bei juristischen Personen gesamt bzw. davon bei Vereinen

	2009	2010	2011	2012
	Anzahl Arbeitnehmer			
juristische Personen	6.063.229	6.278.512	6.370.073	6.465.464
davon bei Vereinen	142.567	150.311	151.353	151.659
Anteil in % bei Vereinen	2,35	2,39	2,38	2,35

Quelle: BMF

Von den rd. 14.000 Vereinen, die im AIS erfasst waren, fielen bei rd. 43 % nur Lohnabgaben an.

Die folgende Tabelle zeigt das Steueraufkommen der steuerlich erfassten Vereine im Vergleich zu allen steuerlich erfassten juristischen Personen:

Gemeinnützige Vereine

Tabelle 6: Körperschaft-, Umsatz- und Lohnsteueraufkommen der Vereine im Vergleich zu den juristischen Personen insgesamt, bezogen auf die Veranlagungsjahre 2009 bis 2012

	2009	2010	2011	2012 ¹	Veränderung 2009 bis 2011 ¹
	in Mio. EUR				in %
Körperschaftsteuer					
juristische Personen	4.517,73	4.999,42	5.014,78	3.271,37	11
<i>davon bei Vereinen</i>	4,03	4,14	4,21	3,20	4
Anteil Vereine in %	0,09	0,08	0,08	0,10	-
Umsatzsteuer					
juristische Personen	13.505,06	14.228,15	13.587,27	11.412,40	1
<i>davon bei Vereinen</i>	39,65	32,74	46,25	43,42	17
Anteil Vereine in %	0,29	0,23	0,34	0,38	-
Lohnsteuer					
juristische Personen	18.973,35	19.803,85	21.020,05	22.512,70	11
<i>davon bei Vereinen</i>	263,70	276,31	288,39	313,67	9
Anteil Vereine in %	1,39	1,40	1,37	1,39	-

¹ Die Veranlagung des Jahres 2012 ist noch nicht vollständig abgeschlossen, daher Jahresvergleich nur 2009 bis 2011.

Quellen: BMF; RH

(2) In den beiden vom RH überprüften Finanzämtern verteilen sich die Steuerakten wie folgt auf die BV-Teams:

Tabelle 7: Aktenverteilung gesamt und davon Vereine sowie Vollbeschäftigungsäquivalente (VBÄ) der BV-Teams beim Finanzamt Wien 1/23

FA Wien 1/23	Akte gesamt	davon Vereine	VBÄ	Vereine pro VBÄ
BV-Team 21	5.445	96	13,40	7,16
BV-Team 22	5.534	56	14,62	3,83
BV-Team 23	5.457	90	12,49	7,21
BV-Team 24	5.301	132	13,67	9,66
BV-Team 25	6.925	22	12,30	1,79
BV-Team 26	5.721	151	15,82	9,54
BV-Team 27	6.548	33	13,71	2,41
BV-Team 28	5.618	131	14,87	8,81
FA Wien 1/23 gesamt	46.549	711	110,88	6,41

Quellen: BMF; Berechnung und Darstellung RH

Tabelle 8: Aktenverteilung gesamt und davon Vereine sowie Vollbeschäftigungsäquivalente (VBÄ) der BV-Teams beim Finanzamt Linz

FA Linz	Akte gesamt	davon Vereine	VBÄ	Vereine pro VBÄ
BV-Team 21 GPLA ¹	1.203	301	17,36	17,34
BV-Team 22	6.567	70	11,52	6,08
BV-Team 23	6.305	49	12,66	3,87
BV-Team 24	6.389	43	14,63	2,94
BV-Team 25	6.125	50	10,60	4,72
BV-Team 26	6.222	54	14,21	3,80
BV-Team 27	5.903	24	12,00	2,00
BV-Team 28	5.579	45	11,49	3,92
FA Linz gesamt	44.293	636	104,47	6,09

¹ Im Gegensatz zum Finanzamt Wien 1/23, in dem die Vereine, die nur Lohnabgaben leisteten, auf die acht BV-Teams aufgeteilt waren, entfiel die Zuständigkeit im Finanzamt Linz für diese Vereine nur auf das BV-Team 21 GPLA.

Quellen: BMF; Berechnung und Darstellung RH

Im bundesweiten Durchschnitt bearbeitete ein Mitarbeiter (VBÄ) eines Finanzamtes rd. 574 Akten, nur sechs davon waren Vereinsakten.²² Diese durchschnittlichen Bearbeitungszahlen spiegelten sich auch beim Finanzamt Wien 1/23 und Linz wider. In Wien 1/23 entfielen durchschnittlich rund zwei bis zehn Vereinsakten auf einen Mitarbeiter (VBÄ); in Linz durchschnittlich rund zwei bis sechs.²³

In den Finanzämtern mit allgemeinem Aufgabenkreis waren alle BV-Teams für die Erhebung der Steuern von Vereinen zuständig. Allerdings handelte es sich bei der Vereinsbesteuerung um eine komplexe Materie, die Spezialwissen erforderte (siehe TZ 2, 3, 6 bis 8). Dennoch unterlag die Besteuerung der, in verschiedensten Branchen und Betriebsgrößen tätigen, Vereine – auch finanzamtsintern – keiner gesondert geregelten sachlichen und örtlichen Zuständigkeit.

9.2 Da einerseits die Anzahl der Vereinsakten pro BV-Team, gemessen am Gesamtaktenstand, als gering anzusehen war, andererseits jedoch zur korrekten Veranlagung bei (gemeinnützigen) Vereinen ein Spezialwissen erforderlich war, empfahl der RH dem BMF zu prüfen, ob eine Konzentration der Vereine auf wenige BV-Teams pro Finanzamt vorteilhaft wäre. Nach Ansicht des RH könnte sich eine Spezialisierung sowohl bei den Veranlagungen als auch bei der Auswahl und der Durchführung von Betriebsprüfungen – aufgrund einer umfassenderen Kenntnis der spezifischen Rechtsmaterien – als effizient erweisen.

²² Quellen: BMF; Berechnung RH

²³ ohne Berücksichtigung des BV-Teams 21 GPLA

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMF nehme es die Empfehlung des RH auf. Das Organisationshandbuch würde dahingehend angepasst, dass – analog der Gruppenbesteuerung – die Vorstände unter Berücksichtigung der örtlichen und personellen Gegebenheiten zum Zweck der Erhaltung und Förderung von Spezialwissen mittels Amtsverfügung die Zusammenführung bzw. Neuaufnahme der Vereine in ein Team pro Standort oder in ein bis zwei Teams pro Wirtschaftsraum veranlassen können.*

Gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV)

- Gemeinnützigkeit von Bauvereinigungen **10.1** Für die Beurteilung der Gemeinnützigkeit von Bauvereinigungen waren sowohl die Ämter der Landesregierungen (nach den Vorgaben des WGG) als auch die Abgabenbehörden (nach den Vorgaben des KStG 1988) zuständig. Die Anerkennung der Gemeinnützigkeit erfolgte ausschließlich durch die Ämter der Landesregierungen (siehe TZ 2), wobei die Abgabenbehörden Parteistellung im Verfahren hatten. Für die Entziehung der Anerkennung der Gemeinnützigkeit, die ebenfalls nur von den Ämtern der Landesregierungen erfolgen konnte, kam den Abgabenbehörden ein Antragsrecht auf Einleitung eines Verfahrens sowie ebenfalls Parteistellung zu²⁴. Überdies waren beide Institutionen im Verfahren betreffend genehmigungspflichtiger Geschäfte (siehe TZ 4, 14) involviert.

Der RH stellte fest, dass es keinen institutionalisierten Wissens- bzw. Erfahrungsaustausch zwischen den Abgabenbehörden und den Ämtern der Landesregierungen zwecks Beurteilung der Gemeinnützigkeit von GBV gab, obwohl die Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten aufgrund der speziellen Rechtsmaterie und der geteilten Zuständigkeiten in der Praxis wichtig wäre.

- 10.2** Der RH wies kritisch auf die fehlende Zusammenarbeit zwischen den Abgabenbehörden und den Ämtern der Landesregierungen im Hinblick auf die Beurteilung der Gemeinnützigkeit von GBV hin.

Er empfahl dem BMF, die Zusammenarbeit mit den Ämtern der Landesregierungen bei Fragen der Gemeinnützigkeit von GBV durch institutionalisierten Wissens- bzw. Erfahrungsaustausch zu intensivieren.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde es die Empfehlung des RH aufnehmen. Die Amtsfachbereiche würden die zuständigen Ansprechpersonen und Kontaktdaten bei den Ämtern der Landesregierungen eruiieren, sodass bei Fragen der Gemeinnützigkeit von GBV situativ an*

²⁴ § 35 Abs. 1 WGG

die Ämter der Landesregierungen herangetreten werden könne. Institutionalisierte Kommunikationsstrukturen erschienen dem BMF nicht erforderlich.

- 10.4 Der RH wiederholte die Wichtigkeit eines institutionalisierten Wissens- bzw. Erfahrungsaustausches und verblieb bei seiner Empfehlung.

Steuerliche Relevanz gemeinnütziger Bauvereinigungen

- 11 Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es österreichweit 189 GBV, die auch in den elektronischen Systemen der Finanzverwaltung erfasst waren.

Das Körperschaft- und Umsatzsteueraufkommen aller juristischen Personen im Vergleich zu den GBV entwickelte sich in den Veranlagungsjahren 2009 bis 2012 wie folgt:

Tabelle 9: Körperschaft- und Umsatzsteueraufkommen juristischer Personen für die Veranlagungsjahre 2009 bis 2012, gesamt bzw. davon GBV

	2009	2010	2011	2012 ¹	Veränderung 2009 bis 2011 ¹
	in Mio. EUR				in %
Körperschaftsteuer					
juristische Personen	4.517,73	4.999,42	5.014,78	3.271,37	11
davon GBV	0,37	0,64	0,36	0,30	- 3
Anteil GBV in %	0,01	0,01	0,01	0,01	-
Umsatzsteuer					
juristische Personen	13.505,06	14.228,15	13.587,27	11.412,40	1
davon GBV	- 310,42	- 315,00	- 302,57	- 262,46	- 3
Anteil GBV in %	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Lohnsteuer					
juristische Personen	18.973,35	19.803,85	21.020,05	22.512,70	11
davon GBV	51,02	53,80	56,13	58,34	10
Anteil GBV in %	0,27	0,27	0,27	0,26	-

¹ Die Veranlagung des Jahres 2012 war noch nicht vollständig abgeschlossen, daher Jahresvergleich 2009 bis 2011.

Quellen: BMF; RH

Die GBV trugen in den Veranlagungsjahren 2009 bis 2012 einen Anteil von 0,01 % am bundesweiten Körperschaftsteueraufkommen bei.

Bei der Umsatzsteuer erhielten die GBV Gutschriften in Höhe von mehr als 300 Mio. EUR pro Veranlagungsjahr (2009 bis 2011). Dem stand im selben Zeitraum ein bundesweites Umsatzsteueraufkommen aller juris-

Gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV)

tischen Personen von 13,51 Mrd. EUR (2009) bis 14,23 Mrd. EUR (2010) gegenüber. Die Umsatzsteuergutschriften resultierten im Wesentlichen aus der Steuerbegünstigung des ermäßigten Steuersatzes von 10 % für die von GBV erbrachten Leistungen.

Zuständigkeit der Finanzämter für gemeinnützige Bauvereinigungen

12.1 (1) Die sachliche und örtliche Zuständigkeit der Finanzämter war grundsätzlich im Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010 (AVOG 2010)²⁵ sowie in der dazu ergangenen Durchführungsverordnung (AVOG 2010-DV)²⁶ geregelt. Für die Erhebung der Abgaben von GBV gab es keine gesetzlich oder in Verordnungen geregelte Sonderzuständigkeit, d.h. in sachlicher Hinsicht waren die Finanzämter mit allgemeinem Aufgabenkreis zuständig, in örtlicher Hinsicht richtete sich die Zuständigkeit nach dem Sitz der GBV.

Entgegen den rechtlichen Vorgaben war in den Körperschaftsteuer-richtlinien 2013 eine Sonderzuständigkeit bestimmter Finanzämter²⁷ (in der Folge AVOG-Ämter) für sämtliche GBV vorgesehen. Nach den Angaben des BMF wäre der Fehler bekannt und sollte mit dem nächsten Wartungserlass korrigiert werden.

Auf die Finanzämter verteilten sich die Veranlagungsakten der GBV – rechtskonform und ohne Berücksichtigung der abweichenden Körperschaftsteuerrichtlinien 2013 – wie folgt:

²⁵ BGBl. I. Nr. 9/2010

²⁶ BGBl. II Nr. 165/2010 i.d.g.F.

²⁷ Finanzämter Wien 1/23 (für Wien, Niederösterreich und Burgenland), Linz (für Oberösterreich), Salzburg-Stadt (für Salzburg), Graz-Stadt (für die Steiermark), Klagenfurt (für Kärnten), Innsbruck (für Tirol) und Feldkirch (für Vorarlberg)



Gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV)

Gemeinnützigkeit im Steuerrecht

Tabelle 10: Für die Erhebung der Abgaben von GBV zuständige Finanzämter

Finanzamt	2009	2010	2011	2012	Anteil 2012
	Anzahl GBV				in %
Wien/Niederösterreich/Burgenland	89	91	91	90	48
Wien 3/6/7/11/15 Schwechat Gerasdorf	7	7	7	7	4
Wien 4/5/10	1	1	1	1	1
Wien 8/16/17	3	3	3	3	2
Wien 9/18/19/Klosterneuburg	1	1	1	1	1
Wien 12/13/14 Purkersdorf	2	2	2	2	1
Wien 1/23 (AVOG–Amt)	63	64	64	64	34
Wien 2/20/21/22	2	2	2	2	1
Baden Mödling	2	2	2	2	1
Waldviertel	2	2	2	1	1
Lilienfeld St. Pölten	3	3	3	3	2
Wr. Neustadt	0	1	1	1	1
Bruck Eisenstadt Oberwart	3	3	3	3	2
Oberösterreich	32	32	31	31	16
Braunau Ried Schärding	1	1	1	1	1
Linz (AVOG–Amt)	26	26	26	26	14
Kirchdorf Perg Steyr	2	2	1	1	1
Gmunden Vöcklabruck	3	3	3	3	2
Kärnten	13	13	13	13	7
Klagenfurt (AVOG–Amt)	11	11	11	11	6
St. Veit Wolfsberg	1	1	1	1	1
Spittal Villach	1	1	1	1	1
Steiermark	27	27	26	26	14
Graz–Stadt (AVOG–Amt)	23	23	23	23	12
Bruck Leoben Mürzzuschlag	2	2	2	2	1
Oststeiermark	2	2	1	1	1
Tirol	12	12	12	12	6
Innsbruck (AVOG–Amt)	12	12	12	12	6
Salzburg	11	11	11	12	6
Salzburg–Stadt (AVOG–Amt)	11	11	11	12	6
Vorarlberg	5	5	5	5	3
Feldkirch (AVOG–Amt)	5	5	5	5	3
Zwischensumme AVOG–Ämter	151	152	152	153	81
gesamt	189	191	189	189	100

Quelle: BMF

Gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV)

Die Veranlagungsakten waren 2012 zu 81 % (153 GBV) in den sieben AVOG-Ämtern konzentriert. Das Finanzamt 1/23 in Wien (AVOG-Amt für Wien, Niederösterreich und Burgenland) hatte mit mehr als einem Drittel aller GBV (64 Akten) die meisten Fälle zu betreuen. Die restlichen Fälle (36 % bzw. 19 %) verteilten sich auf weitere 17 Finanzämter, welche jeweils für eine bis höchstens vier GBV zuständig waren.

(2) Das KStG 1988 sah weiters vor, dass bestimmte Anträge der GBV (Ausnahme- und Feststellungsanträge; siehe TZ 4, 14)²⁸ ausschließlich von den AVOG-Ämtern zu bearbeiten waren; dies auch in jenen Fällen, in denen ein anderes Finanzamt für die Erhebung der Abgaben zuständig war. Das führte zu einem Auseinanderfallen von Kompetenzen der Finanzämter hinsichtlich der Erhebung der Abgaben und der Ausnahme- und Feststellungsanträge nach KStG 1988. Das Wissen und die Kenntnisse über einzelne Abgabepflichtige war daher zwischen Finanzämtern geteilt.

- 12.2** Nach Ansicht des RH war im Finanzamt umfassendes Spezialwissen für die steuerliche Gesamtbeurteilung der GBV essenziell (siehe auch TZ 2, 4, 10). Zwischen den Finanzämtern geteilte Kompetenzen schafften Schnittstellen, die zu Gunsten einer effektiveren Finanzverwaltung zu vermeiden wären.

Die Analyse der derzeitigen Verteilung der GBV auf die bestehenden Finanzämter zur Erhebung der Abgaben zeigte, dass die sieben AVOG-Ämter ohnedies den Großteil, nämlich 81 %, aller GBV steuerlich betreuten. Eine Konzentrierung aller GBV-Fälle auf diese Finanzämter könnte zu Synergien in den Verwaltungsabläufen und zu Effizienzsteigerungen führen. Die notwendigen Fachkenntnisse für GBV-Fälle wären dann nur mehr an sieben Standorten bundesweit bereitzustellen.

Der RH kritisierte jedoch die Textierung der Körperschaftsteuerrichtlinien 2013, die zwar eine Konzentration der Zuständigkeit für Finanzämter vorsah, dies allerdings entgegen der geltenden Rechtslage.

Der RH empfahl dem BMF daher, auf eine Konzentrierung der Zuständigkeit für die Erhebung der Abgaben von GBV auf wenige Finanzämter bundesweit hinzuwirken.

²⁸ § 6a Abs. 6 KStG 1988 i.V.m. Abs. 2 (Beschränkung der unbeschränkten Steuerpflicht auf bestimmte Geschäfte) und Abs. 3 (Feststellung, ob ein geplantes Geschäft gemeinnützig ist oder nicht)



Gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV)



Gemeinnützigkeit im Steuerrecht

12.3 Laut Stellungnahme des BMF sei die Korrektur in den Körperschaftsteuerrichtlinien 2013 betreffend die Zuständigkeit bestimmter Finanzämter für sämtliche gemeinnützige Bauvereinigungen mit dem „Wartungserlass 2014“ (BMF-010216/0044-VI/6/2014) umgesetzt worden.

Kompetenzverteilung
im Finanzamt für
gemeinnützige
Bauvereinigungen

13.1 Für GBV-Akten gab es in den vom RH überprüften Finanzämtern (Wien 1/23 und Linz) keine gesondert geregelten Zuständigkeiten. Die Steuerakten waren – anders als etwa bei Banken und Versicherungen – auf alle Teams der Betriebsveranlagung/-prüfung (BV-Teams) verteilt, obwohl die Veranlagung der GBV ein Spezialwissen erforderte, wie z.B. die Bestimmungen des WGG (siehe TZ 2, 4).

Auch innerhalb der Teams war keine Spezialisierung vorgesehen.

In den beiden vom RH überprüften Finanzämtern verteilten sich die Steuerakten wie folgt auf die BV-Teams:

Gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV)

Abbildung 2: Verteilung der GBV-Akten auf die BV-Teams in Wien 1/23 und Linz

FA Wien 1/23 nur BV-Teams		FA Linz nur BV-Teams	
BV 21 5.445 Akte 13,4 VBÄ	davon: 12 GBV	BV 21 1.203 Akte 17,36 VBÄ	davon: keine GBV
BV 22 5.534 Akte 14,62 VBÄ	davon: 5 GBV	BV 22 6.567 Akte 11,52 VBÄ	davon: 4 GBV
BV 23 5.457 Akte 12,49 VBÄ	davon: 12 GBV	BV 23 6.305 Akte 12,66 VBÄ	davon: 3 GBV
BV 24 5.301 Akte 13,67 VBÄ	davon: 2 GBV	BV 24 6.389 Akte 14,63 VBÄ	davon: 2 GBV
BV 25 6.925 Akte 12,30 VBÄ	davon: 2 GBV	BV 25 6.125 Akte 10,60 VBÄ	davon: 2 GBV
BV 26 5.721 Akte 15,82 VBÄ	davon: 10 GBV	BV 26 6.222 Akte 14,21 VBÄ	davon: 1 GBV
BV 27 6.548 Akte 13,71 VBÄ	davon: 7 GBV	BV 27 5.903 Akte 12,00 VBÄ	davon: 2 GBV
BV 28 5.618 Akte 14,87 VBÄ	davon: 14 GBV	BV 28 5.579 Akte 11,49 VBÄ	davon: 12 GBV

Quellen: BMF; Darstellung RH

In den BV-Teams entfielen bundesweit durchschnittlich 574 Steuerakten auf ein Vollbeschäftigungsäquivalent (VBÄ). Im Finanzamt Wien 1/23 entfielen rein rechnerisch 0,15 bis 0,94 GBV auf ein VBÄ, im Finanzamt Linz 0,07 bis 1,04.

- 13.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass in den Finanzämtern keine Spezialisierung für GBV vorgesehen war, obwohl die Veranlagung der GBV ein spezifisches Wissen erforderte (siehe auch TZ 2, 4, 10).

Der RH empfahl daher, je Finanzamt nur ein BV-Team mit der steuerlichen Betreuung von GBV vorzusehen, um die erforderlichen Fachkenntnisse zu bündeln.



Gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV)

BMF

Gemeinnützigkeit im Steuerrecht

13.3 Das BMF verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 9, wonach das Organisationshandbuch im Sinne einer Zusammenführung der Vereine in ein Team je Standort angepasst werde.

Steuerrelevante
Daten

Ausnahme- und Feststellungsanträge

14.1 (1) Die GBV stellten in den Jahren 2009 bis 2013 zahlreiche Ausnahme- und Feststellungsanträge gemäß § 6a KStG 1988 an die Finanzämter (siehe TZ 4, 10). Solche Anträge konnten einzeln gestellt oder gemeinsam als Eventualantrag eingereicht werden. Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Anträge gemäß § 6a KStG 1988 in den überprüften Finanzämtern Wien 1/23 und Linz:

Tabelle 11: Anträge nach § 6a KStG 1988 in den Finanzämtern Wien 1/23 und Linz; 2009 bis 2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	Anzahl					in %
Finanzamt Wien 1/23	105	101	102	122	83	- 21
§ 6a Abs. 2 KStG 1988 Ausnahmeantrag	41	35	39	37	27	- 34
§ 6a Abs. 2 und 3 KStG 1988 Eventualantrag ¹	57	56	47	70	41	- 28
§ 6a Abs. 3 KStG 1988 Feststellungs- antrag	0	3	8	2	4	n.a.
sonstige Erledigungen ²	7	7	8	13	11	+ 57
Finanzamt Linz	60	43	53	79	97	+ 62
§ 6a Abs. 2 KStG 1988 Ausnahmeantrag	35	22	25	28	53	+ 51
§ 6a Abs. 2 und 3 KStG 1988 Eventualantrag ¹	6	13	20	32	17	+ 183
§ 6a Abs. 3 KStG 1988 Feststellungs- antrag	-	-	-	-	-	n.a.
sonstige Erledigungen ²	19	8	8	19	27	+ 42

¹ Im Rahmen eines Eventualantrags wird der jeweils andere Antrag miterledigt, eine getrennte Zählung erfolgte daher nicht.

² Anträge nach § 7 Abs. 4a WGG (sonstige abgabepflichtige wohnungsbezogene Dienstleistungen), Anträge i.Z.m. Beteiligungen nach § 7 Abs. 4b WGG, Stellungnahmen im Rahmen der Parteistellung z.B. Beteiligungen nach § 10a WGG, Anerkennungs- und Entziehungsverfahren nach § 34 und § 35 WGG

Quellen: Finanzämter Wien 1/23 und Linz

(2) Die Bescheide über Ausnahme- und Feststellungsanträge der GBV waren wesentlich für die Beurteilung der Körperschaftsteuerpflicht und somit der Richtigkeit der Abgabenerklärungen. Eine dementsprechende Dokumentation war daher von besonderer Bedeutung, etwa im Hin-

Gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV)

blick auf einen Antrag der Abgabenbehörde nach § 35 WGG (Entziehung der Gemeinnützigkeit) an die Landesregierung.

In beiden überprüften Finanzämtern (Wien 1/23 und Linz) waren sowohl die Anträge als auch die entsprechenden Bescheide nicht elektronisch erfasst. Das Finanzamt Linz legte – ebenso wie das Finanzamt Wien 1/23 – diese Unterlagen im jeweiligen Papierakt ab. Seit Dezember 2012 verfügten jedoch alle Wiener Finanzämter ausschließlich über elektronische Akten, welche eine Beifügung von Papierunterlagen nicht ermöglichten. Daher wurden in sämtlichen Wiener Finanzämtern – und damit auch im Finanzamt Wien 1/23 – diese Papierunterlagen nicht eingescannt; sie waren nicht elektronisch gespeichert und standen demnach nicht beim jeweiligen elektronischen Veranlagungsakt zur Verfügung.

Die Fachbereiche beider überprüfter Finanzämter führten eigenständige Aufzeichnungen über die Anzahl und Art der GBV-Anträge mittels selbst erstellter Listen.

- 14.2** Der RH hielt kritisch fest, dass seit Dezember 2012 die Ausnahme- und Feststellungsanträge der GBV sowie die dementsprechenden Bescheide nach Befassung des Finanzamts Wien 1/23 nicht im elektronischen Veranlagungsakt erfasst und gespeichert waren. Für den RH war daher – v.a. auch wegen der geteilten Zuständigkeit der Finanzämter für GBV-Fälle (siehe TZ 12) – nicht sichergestellt, dass die für die Veranlagung zuständigen Finanzämter alle für die steuerliche Beurteilung von GBV erforderlichen Unterlagen und Informationen zur Verfügung hatten.

Der RH empfahl, die Ausnahme- und Feststellungsanträge der GBV sowie die dementsprechenden Bescheide in den elektronischen Veranlagungsakten zu erfassen, um diese für die Beurteilung der Körperschaftsteuerpflicht und der Richtigkeit der Abgabenerklärungen entsprechend berücksichtigen zu können.

- 14.3** *Laut Stellungnahme des BMF könnten durch die neu geschaffene Scan-Funktionalität des „Hochladens (upload) von pdf-Dokumenten“ nicht elektronische Aktenteile zu einem bestehenden Antrag/Bescheid/Vermerk hochgeladen werden. Das BMF werde die diesbezüglichen erlassmäßigen Regelungen/Informationen bei den Finanzämtern in Erinnerung rufen.*

Steuerliche Erfassung der gemeinnützigen Bauvereinigungen

- 15.1** Der RH stellte fest, dass die GBV im AIS der Abgabenverwaltung keine eigene innerorganisatorische Kennzeichnung aufwiesen. Einziges Merkmal war die Mitgliedsnummer beim Revisionsverband²⁹, welche jedoch nicht bei allen GBV hinterlegt war. Außerdem informierte der Revisionsverband die Finanzverwaltung nicht regelmäßig über allfällige Änderungen (z.B. neue Mitgliedsnummer nach einem Sitzwechsel der GBV in ein anderes Bundesland; Löschung der Mitgliedsnummer).

Für die Finanzämter bestand keine Möglichkeit, die aktuell oder historisch steuerlich erfassten GBV elektronisch mit Hilfe des AIS der Abgabenverwaltung auszuwerten bzw. zu analysieren. Deshalb führten die Fachbereiche der überprüften Finanzämter eigene Übersichtslisten.

- 15.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das einzige, für steuerliche Zwecke vorgesehene Kennzeichnungsmerkmal für GBV, nämlich die Mitgliedsnummer beim Revisionsverband, nicht zuverlässig erfasst war. Teilweise war die Mitgliedsnummer nicht bei allen GBV ersichtlich oder nicht mehr aktuell. Daher gab es für die Finanzämter keine elektronischen Gesamtauswertungsmöglichkeiten aus den Datenbeständen des AIS der Abgabenverwaltung im Hinblick auf die GBV.

Der RH empfahl dem BMF, mit dem Revisionsverband verpflichtende sowie jeweils aktuelle Meldungen der Mitgliedsnummern von GBV zu vereinbaren. Weiters sollte die steuerliche Kennzeichnung von GBV für die Finanzämter elektronisch auswertbar sein.

- 15.3** *Gemäß Stellungnahme des BMF sei in der Grunddatenverwaltung Finanzanwendungen eine Kennzeichnung der GBV vorgesehen. Die Implementierung sei aufgrund der sehr knappen IT-Ressourcen noch nicht erfolgt. Darüber hinaus verwies das BMF auf seine Ausführungen zu TZ 8, wonach die organisatorischen Regelungen zur einheitlichen Vorgangsweise bei der Neuanlage von Subjekten in Ausarbeitung sei.*

²⁹ ein Buchstabe für die Bundeslandkennung plus drei Ziffern

Gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV)

Prüfberichte des Revisionsverbandes

- 16.1** (1) Die GBV hatten sich in jedem Geschäftsjahr einer Prüfung des Jahresabschlusses zu unterziehen. Die Prüfberichte waren vom Revisionsverband spätestens drei Monate nach Beendigung der Prüfung der Landesregierung und der zuständigen Abgabenbehörde vorzulegen³⁰.

Der RH stellte fest, dass in den überprüften Finanzämtern die jährlichen Prüfberichte nicht lückenlos vorhanden waren. So fehlten im Finanzamt Linz vier Prüfberichte für das Jahr 2012, im Finanzamt Wien 1/23 87 Prüfberichte für die Jahre 2010 bis 2012.

- (2) Die Prüfberichte enthielten u.a. wesentliche Informationen zur Gebarung der GBV, die auch für die abgabenrechtliche Beurteilung bedeutend waren. So fanden sich etwa Berechnungen über die Bildung des sogenannten Reservekapitals. Dabei handelte es sich um Eigenkapital der GBV, das zunächst nicht für begünstigte Geschäfte verwendet wurde, jedoch innerhalb von drei Geschäftsjahren dafür zu widmen war³¹.

Für Zwecke der Körperschaftsteuer waren die Einkünfte aus der Verwaltung von Reservekapital in einem eigenen Rechnungskreis zu erfassen und konnten einer steuerfreien Rücklage zugeführt werden. Die Rücklage war in den Folgejahren in jenem Verhältnis steuerneutral aufzulösen, in dem sich das Reservekapital im Vergleich zum Vorjahr verringerte. Rücklagen oder Rücklagenteile, die nicht bis zum Ablauf des der Zuführung folgenden dritten Wirtschaftsjahres verwendet werden konnten, waren gewinnerhöhend aufzulösen³².

Die Zuführung und Verwendung der steuerfreien Rücklage aus der Bildung von Reservekapital war zwar für steuerliche Zwecke in einem gesonderten Verzeichnis als Beilage zur Körperschaftsteuererklärung getrennt nach den einzelnen Wirtschaftsjahren aufzugliedern³³. Die Abgabenbehörden konnten jedoch zwecks Abklärung der Körperschaftsteuerpflicht nur den jährlichen Prüfberichten entnehmen, ob eine GBV Reservekapital gebildet hatte und wie dieses berechnet war.

Um einen Überblick über die steuerliche Bedeutung des Reservekapitals von GBV zu erhalten, wertete der RH 74 Fälle aus Wien und 23 Fälle aus Linz aus. Bezogen auf das jeweils letzte verfügbare Berichtsjahr

³⁰ § 28 WGG

³¹ § 7 WGG

³² § 6a KStG 1988

³³ § 6a Abs. 5 KStG 1988

(2012 bzw. 2011) hatten in Wien 18 GBV ein Reservekapital; in Linz waren es drei GBV. In einem dieser Fälle ergab sich eine Körperschaftsteuerpflicht aus der nicht fristgerechten Auflösung der Rücklage.

Die Ergebnisse dieser Stichprobe deckten sich mit der Auskunft des BMF, wonach das Reservekapital für die Körperschaftsteuer nur eine untergeordnete Bedeutung habe.

Überdies ergab eine Studie aus dem Jahr 2010³⁴, dass im Jahr 2008 nur 25 von 173 GBV über ein Reservekapital verfügten; dieses habe insgesamt 40,4 Mio. EUR betragen. Wie hoch die aus der Verwaltung dieses Reservekapitals resultierenden Einkünfte waren und welche Folgen sich daraus für die Körperschaftsteuer ergaben, ging aus der Studie nicht hervor.

- 16.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die jährlichen Prüfberichte über die Jahresabschlüsse der GBV trotz gesetzlicher Verpflichtung nicht vollständig in den Finanzämtern verfügbar waren. Sie bildeten jedoch eine wesentliche Grundlage, um eine steuerliche Beurteilung der GBV vornehmen zu können. Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Abgabenverwaltung ohne Prüfberichte nicht in der Lage war, etwa die Steuerpflicht von Einkünften aus der Verwaltung des Reservekapitals zu erheben und die Körperschaftsteuer dementsprechend festzusetzen.

Er empfahl, fehlende Prüfberichte über die Jahresabschlüsse der GBV beim Revisionsverband umgehend einzumahnen und diese entweder in den elektronischen Veranlagungsakten zu erfassen oder jedenfalls dort einen entsprechenden Vermerk zu setzen.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMF nehme es die Empfehlung des RH auf. Es liege in der Eigenverantwortung der Finanzämter, die jährlichen Prüfberichte und Jahresabschlüsse der GBV – als Grundlage für die steuerliche Beurteilung – bei Nichtvorliegen beim Revisionsverband abzuverlangen.*

Hinsichtlich der elektronischen Erfassung verwies das BMF auf seine Ausführungen zu TZ 14 betreffend die elektronische Erfassung nicht elektronischer Aktenteile.

- 16.4** Der RH verwies auf die Dienst- und Fachaufsicht des BMF über die Finanzämter; diese wäre zu nützen, um die fehlenden Prüfberichte über die Jahresabschlüsse der GBV umgehend einzumahnen.

³⁴ Studie über die wirtschaftliche Situation der Gemeinnützigen Bauvereinigungen in Österreich, KPMG Austria GmbH, 22. Dezember 2010

Außenprüfungen

17.1 (1) Gemäß Erlass des BMF vom 2. Februar 2010, GZ BMF-280000/0015-IV/2/2010 (Organisationshandbuch der Finanzverwaltung), war es Ziel der Außenprüfungen, die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse für die Abgabenerhebung zu prüfen und für die Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu sorgen.

Nach den Angaben des BMF erfolgten Außenprüfungen nur in jenen Fällen, bei denen abgabenrechtlich relevante Sachverhalte vorlagen, die vom Innendienst des Finanzamtes nicht umfassend gewürdigt werden konnten. Die Gemeinnützigkeit von Vereinen und Bauvereinigungen sei in der Regel ein Grund für die Anregung zur Durchführung einer Außenprüfung und bilde regelmäßig einen Prüfungsschwerpunkt.

(2) Die Prüfungszuständigkeit für Außenprüfungen richtete sich grundsätzlich nach der Umsatzhöhe des Unternehmens und war zwischen den Finanzämtern (Amtsbetriebsprüfung) und der bundesweit agierenden Großbetriebsprüfung aufgeteilt. Zudem lag für bestimmte Branchen und Rechtsformen sowie für bestimmte Fälle der Gruppenbesteuerung eine Sonderzuständigkeit der Großbetriebsprüfung vor.

Für Vereine zeigte sich folgende Prüfungszuständigkeit:

Tabelle 12: Prüfungszuständigkeit für Vereine 2009 bis 2012

	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2009 bis 2012
	Anzahl				in %
Großbetriebsprüfung	89	90	91	91	2
Amtsbetriebsprüfung	10.079	10.903	11.875	12.872	28
ohne Zuordnung ¹	4.401	3.723	3.053	1.213	- 72
	in %				
Anteil Großbetriebsprüfung	0,61	0,61	0,61	0,64	-
Anteil Amtsbetriebsprüfung	69,18	74,09	79,07	90,80	-
ohne Zuordnung ¹	30,21	25,30	20,32	8,56	-

¹ mittlerweile gelöschte Vereine

Quellen: BMF; RH

Die Finanzämter (Amtsbetriebsprüfung) waren überwiegend für Außenprüfungen von Vereinen zuständig. Von 2009 bis 2012 erhöhte sich die Anzahl der Fälle sogar um rd. 28 %. Die Großbetriebsprüfung war hingegen im überprüften Zeitraum nur für rd. 90 Vereine prüfungszuständig.

Für GBV zeigte sich folgende Prüfungszuständigkeit:

Tabelle 13: Prüfungszuständigkeit für gemeinnützige Bauvereinigungen 2009 bis 2012

	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2009 bis 2012
	Anzahl ¹				in %
Großbetriebsprüfung	88	88	88	88	0
Amtsbetriebsprüfung	96	98	98	99	3
	in %				
Anteil Großbetriebsprüfung	48	47	47	47	
Anteil Amtsbetriebsprüfung	52	53	53	53	

¹ ohne bereits gelöschte GBV; die Anzahl ist demnach nicht ident mit jener im Kenndatenkasten und in Tabelle 11

Quellen: BMF; RH

Bei den GBV lag – im Unterschied zu den Vereinen – im Hinblick auf die Prüfungszuständigkeit von Finanzämtern und Großbetriebsprüfungen ein nahezu ausgewogenes Verhältnis vor.

(3) Neben den Finanzämtern und der Großbetriebsprüfung war u.a. auch die Finanzpolizei im Rahmen der Betrugsbekämpfung tätig. Aufgrund ihrer Kompetenz war es ihr möglich, Sachverhalte aufzudecken – u.a. auch bei Vereinen, die nicht steuerlich erfasst waren –, die von steuerlicher Relevanz sein konnten (siehe TZ 7).

(4) Der RH überprüfte in den Finanzämtern Wien 1/23 und Linz anhand von Einzelfällen die Praxis bei der Durchführung von Betriebsprüfungen bei gemeinnützigen Vereinen und gemeinnützigen Bauvereinigungen, insbesondere im Hinblick auf die Schwerpunktsetzung zur Gemeinnützigkeit.

Außenprüfungen

Tabelle 14: Einzelfälle von Außenprüfungen bei gemeinnützigen Vereinen und Bauvereinigungen

Organisationseinheit	Fälle	Gemeinnützigkeit		Mehrergebnis ¹
		geprüft	aberkannt	> 30.000 EUR
Anzahl				
gemeinnützige Vereine				
Finanzamt Wien 1/23	11	3	2	11
Großbetriebsprüfung Standort Wien	11	1	0	5
gemeinnützige Vereine Wien Teilsomme	22	4	2	16
Finanzamt Linz	14	4	1	5
Großbetriebsprüfung Standort Linz	8	2	1	1
gemeinnützige Vereine Linz Teilsomme	22	6	2	6
gemeinnützige Bauvereinigungen				
Finanzamt Wien 1/23	17	0	0	0
Großbetriebsprüfung Standort Wien	21	0	0	4
gemeinnützige Bauvereinigungen Wien Teilsomme	38	0	0	4
Finanzamt Linz	11	0	0	0
Großbetriebsprüfung Standort Linz	14	1	0	0
gemeinnützige Bauvereinigungen Linz Teilsomme	25	1	0	0

¹ Beträge, die aufgrund von Außenprüfungen zu höheren Vorschriften auf Abgabekonten führten

Quellen: Finanzamt Wien 1/23; GBP Wien; Finanzamt Linz; GBP Linz; BMF

Es zeigte sich, dass bei den vom RH untersuchten Fällen die Gemeinnützigkeit im Rahmen einer Außenprüfung von Vereinen nur in zehn Fällen einen Prüfungsschwerpunkt bildete. Nach den Angaben der Finanzämter hätte diese aufgrund der geringen steuerlichen Relevanz eine untergeordnete Bedeutung. Zudem seien auch die dafür erforderlichen personellen Ressourcen nicht ausreichend vorhanden. Allerdings endeten zahlreiche Außenprüfungen mit Mehrergebnissen von mehr als 30.000 EUR.

Bei den GBV bildete die Prüfung der Gemeinnützigkeit mit einer Ausnahme (Großbetriebsprüfung Standort Linz) in den vom RH untersuchten Fällen gar keinen Schwerpunkt. Nach Angabe der Finanzämter

obliege die Prüfung der Gemeinnützigkeit bei GBV dem Revisionsverband.³⁵

- 17.2** Der RH kritisierte, dass die Gemeinnützigkeit von Vereinen und Bauvereinigungen entgegen den Angaben des BMF keinen regelmäßigen Schwerpunkt der Außenprüfungen bildete. Bei den vom RH untersuchten Fällen zeigte sich, dass Außenprüfungen bei Vereinen teilweise zu bedeutenden Mehrergebnissen (mehr als 30.000 EUR im Einzelfall) führten.

Der RH empfahl daher, für Vereine und GBV bundesweit in unregelmäßigen und angemessenen Intervallen Schwerpunktprüfungen auch im Hinblick auf die Gemeinnützigkeit durchzuführen, um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen und Maßnahmen der General- und Spezialprävention zu setzen.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des BMF nehme es die Empfehlung des RH für die Erstellung des nächsten Jahresprüfungsplans auf.*

³⁵ Das Finanzamt Linz setzte allerdings im Jahr 2011 einen Prüfungsschwerpunkt bei GBV, ohne jedoch die Gemeinnützigkeit näher zu überprüfen. Dabei wurde bei 25 Wohnbaugenossenschaften gemäß § 7 Abs. 4 WGG das Vorliegen getrennter Rechnungskreise im Rechnungswesen überprüft. Diese Prüfungen führten zu keinen Beanstandungen.

Schlussempfehlungen

18 Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen an das BMF hervor:

(1) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass Gesetze (i.e.S. Bundesabgabenordnung (BAO) und Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG)) so klar und präzise wie möglich definiert werden, um deren Vollzug (insbesondere betreffend Gemeinnützigkeit und Gemeinwohl) zu erleichtern. (TZ 2)

(2) Das BMF sollte für die Steuerbegünstigungen i.Z.m. der Gemeinnützigkeit qualitative und quantitative Zielvorgaben mit messbaren Indikatoren festlegen, die Zielerreichung, die Wirkungen und die Treffsicherheit untersuchen und danach beurteilen, ob die Beibehaltung der Begünstigung noch erforderlich ist. (TZ 5)

(3) Die fehlenden ZVR-Zahlen von Vereinen (fortlaufende Vereinsregisterzahl) sollten so rasch wie möglich in den Grunddaten erfasst werden. (TZ 7)

(4) Die Gemeinnützigkeit eines Vereins wäre in den Grunddaten zu kennzeichnen. (TZ 7)

(5) Das BMF sollte eine einheitliche Vorgangsweise bei den Neuaufnahmen von Vereinen festlegen, wobei auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Gleichmäßigkeit der Besteuerung und Verwaltungsaufwand zu achten wäre. (TZ 8)

(6) Fälle, bei denen zunächst keine steuerliche Relevanz bestand, wären elektronisch evident zu halten, um im Sinne der Vereinfachung bei künftigen Anfragen desselben Vereins auf bereits erfolgte Erledigungen zurückgreifen zu können. (TZ 8)

(7) Das BMF sollte prüfen, ob eine Konzentration der Vereine auf wenige BV-Teams (Team Betriebsveranlagung/-prüfung) pro Finanzamt vorteilhaft wäre. (TZ 9)

(8) Das BMF sollte die Zusammenarbeit mit den Ämtern der Landesregierungen bei Fragen der Gemeinnützigkeit von gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) durch institutionalisierten Wissens- bzw. Erfahrungsaustausch intensivieren. (TZ 10)