



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2015/15

Bericht des Rechnungshofes

Umsetzung der Wasser-
rahmenrichtlinie hinsichtlich
Fließgewässer;
Follow-up-Überprüfung

Schieneninfrastruktur-
Dienstleistungs-
gesellschaft mbH (SCHIG) –
Aufgabenübertragung
durch das BMVIT

Europäischer Sozialfonds
(ESF) – Prüfbehörde

Gemeinnützigkeit im
Steuerrecht

Leistungsvereinbarungen;
Follow-up-Überprüfung

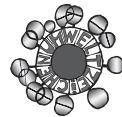
Rechnungshof
GZ 860.182/002-1B1/15

Auskünfte

Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>
Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Oktober 2015



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



Bericht des Rechnungshofes

**Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich
Fließgewässer; Follow-up-Überprüfung**

**Schieneninfrastruktur-Dienstleistungs-
gesellschaft mbH (SCHIG) – Aufgabenübertragung
durch das BMVIT**

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde

Gemeinnützigkeit im Steuerrecht

Leistungsvereinbarungen; Follow-up-Überprüfung



Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

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

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





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

BMLFUW

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer;
Follow-up-Überprüfung _____ 5

BMVIT

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG)
– Aufgabenübertragung durch das BMVIT _____ 37

BMASK
BMBF

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

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde _____ 149

BMF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Gemeinnützigkeit im Steuerrecht _____ 243

BMWFW

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Leistungsvereinbarungen; Follow-up-Überprüfung _____ 297





Bericht des Rechnungshofes

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer; Follow-up-Überprüfung



Inhaltsverzeichnis**BMLFUW**

Abkürzungsverzeichnis _____ 8

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und WasserwirtschaftUmsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer;
Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG _____ 11

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 15

Rechtlicher Rahmen und Gewässerzustand _____ 15

Wasserkraftanlagen mit unbefristetem Konsens _____ 17

Kostenschätzungen für alle Planungsperioden _____ 22

Regionalprogramme _____ 25

Erheblich veränderte Wasserkörper _____ 28

Konzepte zum Sanierungsumfang im prioritären Sanierungsraum _____ 29

Potenzial zur Energiegewinnung durch Anpassung der
Wasserkraftwerke an den Stand der Technik _____ 32

Schlussempfehlungen _____ 34

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

BGBl.	Bundesgesetzblatt
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
d.s.	das sind
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GWh/a	Gigawattstunde(n) pro Jahr
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
k.A.	keine Angabe
km	Kilometer
km ²	Quadratkilometer
LGBL.	Landesgesetzblatt
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MW	Megawatt
NGP	Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem



Abkürzungen

WRG	Wasserrechtsgesetz 1959, BGBl. Nr. 215/1959 i.d.g.F.
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik)
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer; Follow-up-Überprüfung

Die Länder Salzburg und Steiermark kamen den Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2012 zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer veröffentlicht hatte, teilweise nach. Offen blieb sowohl in Salzburg als auch in der Steiermark die Erstellung möglichst genauer Kostenschätzungen für die zur Sanierung der Fließgewässer insgesamt notwendigen Maßnahmen. In Salzburg war auch die Erarbeitung und Verordnung wasserwirtschaftlicher Regionalprogramme offen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung an die Länder Salzburg und Steiermark abgegeben hatte. (TZ 1)

Wasserkraftanlagen mit unbefristetem Konsens

Wegen des hohen Bestands an Wasserkraftanlagen mit unbefristeten Wasserbenützungsbewilligungen (Konsensen) hatte der RH empfohlen, mit der Bearbeitung von Wasserbenutzungsanlagen mit unbefristetem Konsens möglichst früh zu beginnen, um die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie bis 2027 erreichen zu können. Die Länder Salzburg und Steiermark setzten die Empfehlung teilweise um, indem sie Maßnahmen zur Herstellung der Durchgängigkeit (insbesondere die Errichtung von Fischaufstiegshilfen bei Wasserkraftanlagen mit unbefristeten Konsensen) im prioritären und auch außerhalb des prioritären Sanierungsraums initiierten. (TZ 3)

Das Land Steiermark normierte mit der Erlassung der Gewässersanierungsverordnung in den ausgewiesenen Sanierungsgebieten eine Verpflichtung der Wasserberechtigten, bestimmte bestehende

Kurzfassung

Anlagen an die Sanierungsziele anzupassen. Da die Herstellung der Durchgängigkeit im Land Salzburg nur wenige Maßnahmen erforderte, war die Erlassung einer Gewässersanierungsverordnung hier in der ersten Planungsperiode nicht notwendig. (TZ 3)

Beide Länder unterstützten eine frühzeitige Anpassung von außerhalb des prioritären Sanierungsraums gelegenen Wasserkraftanlagen mit geförderten Beratungsprogrammen für Kleinwasserkraftwerksbetreiber. Allerdings müssen in Salzburg und der Steiermark bis 2027 noch mehr als 500 Kraftwerksanlagen angepasst werden. Daher sind weitere Maßnahmen erforderlich. (TZ 3)

Kostenschätzungen für alle Planungsperioden

Die Empfehlung des RH, auf der Grundlage der ständig verbesserten Kenntnisse über notwendige Sanierungsmaßnahmen möglichst genaue Kostenschätzungen für alle Planungsperioden zu erarbeiten, war nicht umgesetzt, weil weder Salzburg noch die Steiermark Gesamtkostenschätzungen über die – auf Basis der Wasserrahmenrichtlinie und des NGP – notwendigen Sanierungsmaßnahmen bei Fließgewässern erstellt hatten. (TZ 4)

Regionalprogramme

Regionalprogramme waren nicht nur im Zusammenhang mit der Errichtung neuer Wasserkraftwerke zweckmäßig, sondern generell wichtige Instrumente zur Bewältigung der auftretenden Zielkonflikte im Zusammenhang mit der Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung und der Erhaltung der gemäß § 30a WRG festgelegten Umweltziele (guter Gewässerzustand) und anderen Nutzungsansprüchen, wie Wasserkraftnutzung, Hochwasserschutz, Landwirtschaft, Erholungsraum, etc. Insbesondere den der Verordnung von Regionalprogrammen vorrangenden wasserwirtschaftlichen Planungsprozessen kam hohe Bedeutung zu. (TZ 5)

Das Land Salzburg setzte die Empfehlung des RH, die Erarbeitung und Verordnung von wasserwirtschaftlichen Regionalprogrammen voranzutreiben nicht um. Die Verantwortlichen erachteten die Erlassung von Regionalprogrammen für obsolet mit der Begründung, dass nur mehr sehr restriktiv Standortmöglichkeiten für die Errichtung von Wasserkraftanlagen zur Verfügung stünden. (TZ 5)

Das Land Steiermark setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem es wichtige Daten-Grundlagen erarbeitete und ein wasserwirtschaftliches Regionalprogramm gemäß § 55g WRG („Gewässerschutzverordnung“) im Entwurf vorlag. Der Termin für das Inkrafttreten der Gewässerschutzverordnung war zur Zeit der Überprüfung



Kurzfassung

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer; Follow-up-Überprüfung

noch offen. In der Stellungnahme teilte das Land Steiermark mit, dass am 3. Juni 2015 ein Regionalprogramm zum Schutz von Gewässerstrecken („Gewässerschutzverordnung“), LGBI. Nr. 40/2015, erlassen worden sei. [\(TZ 5\)](#)

Erheblich veränderte Wasserkörper

Der RH hatte dem Land Salzburg empfohlen, für die als erheblich veränderte Wasserkörper ausgewiesenen Gewässerstrecken im prioritären Sanierungsraum die zur Erreichung des guten ökologischen Potenzials notwendigen Maßnahmen umgehend zu definieren, um Planungsgrundlagen für die Sanierung zu schaffen. Das Land Salzburg setzte die Empfehlung des RH um, indem es Maßnahmen definierte, die zur Erreichung des guten ökologischen Potenzials der in Salzburg vorhandenen erheblich veränderten Wasserkörper notwendig waren und mit der Umsetzung dieser Maßnahmen begann. [\(TZ 6\)](#)

Konzepte zum Sanierungsumfang im prioritären Sanierungsraum

Der RH hatte den Ländern Salzburg und Steiermark empfohlen, Konzepte zu erstellen, die Umfang und Kosten der zur Herstellung des Zielzustandes im prioritären Sanierungsraum der ersten Planungsperiode erforderlichen Maßnahmen ausweisen. Der Handlungsbedarf in den beiden Bundesländern war unterschiedlich groß. In Salzburg umfasste der prioritäre Sanierungsraum der ersten Planungsperiode Gewässerstrecken mit insgesamt 200,8 km Länge, in der Steiermark waren es 772,9 km. Beide Länder setzten diese Empfehlung des RH teilweise um. [\(TZ 7\)](#)

Das Land Salzburg erstellte Kostenschätzungen für einen großen Teil der zur Sanierung des prioritären Sanierungsraumes der ersten Planungsperiode erforderlichen Maßnahmen. Die Kostenschätzungen waren noch unvollständig, weil noch nicht alle zur Erreichung des vorgegebenen Umweltziels erforderlichen Maßnahmen enthalten waren. [\(TZ 7\)](#)

Das Land Steiermark ließ für einzelne ausgewählte Flussabschnitte Maßnahmenkonzepte mit detaillierteren Kostenschätzungen ausarbeiten. Konzepte mit den zur Erreichung der Umweltziele im prioritären Sanierungsraum der ersten Planungsperiode erforderlichen Maßnahmen konnte das Land Steiermark nicht vorlegen. Die Verantwortlichen begründeten dies mit noch nicht vorliegenden Monitoringergebnissen und damit verbundener Planungsunsicherheit. [\(TZ 7\)](#)

Kurzfassung

Potenzial zur Energiegewinnung durch Anpassung bestehender Wasserkraftwerke

Der RH hatte dem Land Steiermark empfohlen, das mit der Anpassung der Wasserkraftwerke an den Stand der Technik verbundene Potenzial zur Energiegewinnung zu erheben. Das Land Steiermark folgte der Empfehlung, indem es eine generelle Studie über das Ausbaupotenzial der Wasserkraft in der Steiermark sowie Detailuntersuchungen und Planungen für bedeutende Flüsse in der Steiermark ausarbeiten ließ, die als Grundlagen zur Revitalisierung bzw. Optimierung bestehender Wasserkraftanlagen geeignet waren. (TZ 8)

Kenndaten zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer				
Rechtliche Grundlagen	Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG), BGBl. Nr. 215/1959 Novelle zum WRG 1959, BGBl. I Nr. 82/2003 Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan-Verordnung 2009, BGBl. II Nr. 103/2010 Qualitätszielverordnung Chemie Oberflächengewässer, BGBl. II Nr. 96/2006 Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer, BGBl. II Nr. 99/2010			
	Zustand/Potenzial der Fließgewässer ^{1, 2} (Kenntnisstand 2010 und 2014)			
	Salzburg 2010	Salzburg 2014	Steiermark 2010	Steiermark 2014
in km				
sehr gut	721	756	945	814
gut	426	474	1.267	1.373
mäßig	846	441	3.810	3.066
unbefriedigend	144	371	344	1.164
schlecht	34	151	7	250
Summe	2.171	2.193	6.373	6.667
in Mio. EUR				
Geschätzte Kosten für die Umsetzung der WRRL im prioritären Sanierungsraum der ersten Planungsperiode	k.A.	60,57 ³	20,00 ⁴	k.A.
Veranschlagte Investitionskosten wasserrechtlich bewilligter Vorhaben	k.A.	21,52	k.A.	35,81

¹ Fließgewässer mit einem Einzugsgebiet größer 10 km²

² Die in der Tabelle dargestellten Veränderungen des Zustands/des Potenzials der Fließgewässer waren laut Angabe der Länder ein Ergebnis der verbesserten Datenlage. Aus den schlechteren Werten ist nicht ableitbar, dass sich der Zustand der Gewässer tatsächlich verschlechtert hat.

³ Kostenschätzung umfasst nicht alle zur Erreichung des vorgegebenen Umweltziels erforderlichen Maßnahmen.

⁴ geschätzte Kosten für das Erreichen des Ziels Durchgängigkeit

Quellen: Land Steiermark, Land Salzburg, RH

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer; Follow-up-Überprüfung

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im September und Oktober 2014 in den Ländern Salzburg und Steiermark die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer an die Länder Salzburg und Steiermark abgegeben hatte. Der in der Reihe Salzburg 2012/2 und Steiermark 2012/1 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH im Jahr 2013 zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinen Berichten Reihe Salzburg 2013/10 und Steiermark 2013/7 veröffentlicht.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2010 bis 2014.

Zu dem im März 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Land Salzburg im Mai 2015 und das Land Steiermark im Juli 2015 Stellung, das BMLFUW verzichtete auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im September 2015.

Rechtlicher Rahmen und Gewässerzustand

2 (1) Die Wasserrahmenrichtlinie vom 23. Oktober 2000¹ regelte den rechtlichen Rahmen zur Vereinheitlichung der Wasserpolitik innerhalb der Europäischen Union (EU). Sie enthielt die grundlegenden Prinzipien und Strukturen für den Schutz und die nachhaltige Nutzung von Wasser in den Mitgliedstaaten. Grundprinzip der Wasserrahmenrichtlinie war es, keine weiteren Verschlechterungen des Ist-Zustands der Gewässer zuzulassen (Verschlechterungsverbot) und alle Gewässer, die noch keinen guten Zustand auswiesen, grundsätzlich bis 2015 bzw. mit Ausnahmen spätestens bis 2027 schrittweise zu verbessern (Verbesserungsgebot). Das für Fließgewässer vorgegebene Umweltziel war die Erreichung bzw. Erhaltung eines guten ökologischen und eines guten chemischen Zustands.²

¹ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

² Für erheblich veränderte Wasserkörper, d.s. Gewässerabschnitte, die für Nutzungen durch den Menschen, wie bspw. Wasserkraftnutzung, Hochwasserschutz, Schifffahrt, stark beeinträchtigt wurden, gelten mit dem guten ökologischen Potenzial abgemindezte Zielsetzungen, weil die Herstellung des guten Zustands signifikant negative Auswirkungen auf die jeweilige Nutzung hätte.

Rechtlicher Rahmen und Gewässerzustand

Die Wasserrahmenrichtlinie wurde 2003 durch eine Novelle zum Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG)³ ins nationale Recht übertragen. Diese Novelle gab im Wesentlichen für alle Gewässer einen zeitlich und inhaltlich determinierten Planungszyklus für die Erstellung, Evaluierung und Weiterentwicklung wasserwirtschaftlicher Planungen (Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan) zur Erreichung der Umweltqualitätsziele vor.

(2) Der Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP) war gemäß § 55c WRG alle sechs Jahre vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft in Zusammenarbeit mit den wasserwirtschaftlichen Planungen der Länder zu erstellen und zu veröffentlichen.

Erstmals erfolgte dies mit dem NGP 2009 vom 30. März 2010.

Die zuvor durchgeführte Zustandserhebung zeigte einen hohen Sanierungsbedarf auf: Nur 36 % (11.299 km) der österreichischen Fließgewässer⁴ befanden sich im angestrebten Zielzustand, während bei den restlichen 64 % (20.145 km) Sanierungsbedarf gegeben war. Da eine Zielerreichung bis 2015 als technisch nicht durchführbar und aufgrund der (langen) Regenerationsdauer (Reaktionszeit der Biozönose⁵) als nicht möglich erachtet wurde sowie mit verhältnismäßig hohen Kosten verbunden war, sah der NGP 2009 eine stufenweise Zielerreichung vor.

In der ersten Planungsperiode für den Sanierungszeitraum 2009 bis 2015 sollte die ökologische Funktionsfähigkeit, die durch zahlreiche menschliche Eingriffe, insbesondere zum Schutz vor Hochwässern und zur Nutzung der Wasserkraft, in vielen Bereichen beeinträchtigt war, in einem prioritären Sanierungsraum verbessert werden. Dieser umfasste vor allem Fließgewässer mit Einzugsgebieten⁶ von mehr als 500 km². Die Sanierung sollte durch Maßnahmen zur Herstellung der Durchgängigkeit – wie z.B. die Errichtung von Umgehungsgerinnen und technischen Fischaufstiegshilfen sowie die Vorschreibung höherer Restwasserabgaben – erreicht werden.

In der zweiten Planungsperiode von 2016 bis 2021 waren Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässermorphologie vorgesehen. Mit diesen sollte dann das vorgegebene Umweltziel erreicht werden.

³ BGBl. I Nr. 82/2003

⁴ 31.444 km Fließgewässer mit einem Einzugsgebiet größer als 10 km²

⁵ Die Biozönose umfasst die Gesamtheit aller Lebewesen (Tiere, Pflanzen und Mikroorganismen) in einem abgegrenzten Lebensraum (Biotop).

⁶ Gebietsfläche aus der das Fließgewässer das Wasser bezieht.



(3) In Salzburg umfasste der prioritäre Sanierungsraum der ersten Planungsperiode Gewässerstrecken mit insgesamt 200,8 km Länge (rd. 9 % der 2.171 km langen Fließgewässer in Salzburg); in der Steiermark waren es 772,9 km (rd. 12 % der 6.373 km langen Fließgewässer in der Steiermark).

(4) Der RH hatte bereits in seinem Vorbericht einen großen Sanierungsbedarf festgestellt (64 % der österreichischen Fließgewässer entsprachen nicht den Zielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie). Er hatte darauf hingewiesen, dass das primäre Ziel der Wasserrahmenrichtlinie, bis zum Jahr 2015 einen guten chemischen und ökologischen Zustand der Fließgewässer zu erreichen, nicht realisierbar sein wird, und eine möglichst frühe Durchführung von Sanierungsmaßnahmen empfohlen (TZ 8, 16, 19 des Vorberichts).

**Wasserkraftanlagen
mit unbefristetem
Konsens**

3.1 (1) Die Anpassung bestehender Wasserkraftanlagen an den Stand der Technik⁷ war in vielen Gewässerstrecken Voraussetzung, um das vorgegebene Umweltziel zu erreichen. Bei Anlagen mit unbefristeten Wasserbenutzungsbewilligungen (Konsensen) konnte die Wasserrechtsbehörde in Einzelverfahren gemäß § 21a WRG die erforderlichen Auflagen/Einschränkungen vorschreiben. Weiters konnte der Landeshauptmann seit der WRG-Novelle 2011⁸ gemäß § 33d mit Sanierungsverordnung⁹ ein Sanierungsprogramm festlegen.

Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 19) in den Ländern Salzburg und Steiermark einen hohen Bestand an Wasserkraftanlagen mit unbefristeten Konsensen festgestellt. Da die notwendige Zeit für die Abwicklung der Verfahren und die zur tatsächlichen Meldung der Zielerreichung notwendigen Vorlaufzeiten einen rechtzeitigen Start der Anpassungsmaßnahmen erforderten, hatte der RH empfohlen, mit der Bearbeitung von Wasserbenutzungsanlagen mit unbefristetem Konsens möglichst früh zu beginnen, um die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie bis 2027 erreichen zu können.

⁷ Unter Anpassung an den Stand der Technik wird hier vor allem auch die Herstellung der Durchgängigkeit verstanden (Errichtung von Fischaufstiegen und ausreichende Restwasserdotierung)

⁸ BGBL. I Nr. 14/2011

⁹ Sofern der Zielzustand innerhalb der vom NGP vorgesehenen Zeiträume nicht nach anderen Bestimmungen des WRG, wie etwa durch Abänderung von Bewilligungen in Verfahren gemäß § 21a zweckmäßiger erreichbar ist, hat der Landeshauptmann für Oberflächenwasserkörper oder Teile von Oberflächenwasserkörpern (Sanierungsgebiet), die einen schlechteren als den angestrebten guten Zielzustand aufweisen, entsprechend den im NGP festgelegten Prioritäten zur stufenweisen Zielerreichung mit Verordnung ein Sanierungsprogramm zu erstellen.

Wasserkraftanlagen mit unbefristetem Konsens

(2) a) Das Land Salzburg hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass vorgesehen sei, Wasserbenutzungsanlagen mit unbefristeten Konsens entsprechend der im NGP vorgesehenen Sanierungsrioritäten zu behandeln. Dabei werde zu prüfen sein, ob die rechtliche Abwicklung über Verfahren nach § 21a WRG oder über Verordnungen nach § 33d WRG erfolgen soll. Eine freiwillige Anpassung, die zumindest bis 2015 auch nach dem Umweltförderungsgesetz gefördert werden könne, werde besonders angestrebt.

b) Das Land Steiermark hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass eine Verordnung des Landeshauptmannes nach § 33d WRG (Sanierungsprogramm) mit 14. März 2012 (LGBL. Nr. 21/2012) kundgemacht worden sei. Inhaber wasserrechtlicher Bewilligungen in den Sanierungsgebieten hätten bis spätestens 22. Dezember 2015 festgelegte Maßnahmen durchzuführen; entsprechende Sanierungsprojekte wären den Wasserrechtsbehörden bis zum 14. März 2014 zur Bewilligung vorzulegen.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest:

a) Im Salzburger Teil des prioritären Sanierungsraums der ersten Planungsperiode befanden sich zur Zeit der Geburungsüberprüfung 25 unpassierbare Querbauwerke, davon neun Wehre für energetische Nutzung. Die Herstellung der Durchgängigkeit erforderte nur wenige Maßnahmen. Deshalb verzichtete das Land Salzburg bislang auf die Schaffung eines behördlich durchsetzbaren rechtlichen Rahmens (Sanierungsprogramm gemäß § 33d WRG) und setzte auf die freiwillige Umsetzung von Maßnahmen.

Durch Förderungen des Bundes (2,54 Mio. EUR gemäß Umweltförderungsgesetz) und des Landes Salzburg (rd. 780.000 EUR) konnten in den Jahren 2010 bis 2014 Betreiber von Wasserkraftanlagen veranlasst werden, insgesamt 25 Projekte – vor allem die Errichtung von Fischaufstiegshilfen – in Angriff zu nehmen. Die dafür veranschlagten Investitionskosten betrugen 12,94 Mio. EUR. Rund die Hälfte der Projekte befand sich außerhalb des prioritären Sanierungsraums.

Weiters startete das Land Salzburg aufbauend auf den Ergebnissen der „Wasserkraftpotenzialstudie Land Salzburg“¹⁰ eine Beratungsaktion¹¹ für Kleinwasserkraftwerksbetreiber, die die Revitalisierung bestehender Kleinwasserkraftwerke zum Ziel hatte. Angestrebt wurde einerseits

¹⁰ Die bereits im Vorbericht berücksichtigte Untersuchung zeigte auf, dass das Regelarbeitsvermögen bestehender Kraftwerksanlagen mit einer Engpassleistung von weniger als 5 MW um rd. 85 % gesteigert werden könnte.

¹¹ die Salzburger Wasserkraftberatung



die Modernisierung bestehender Anlagen zur Erreichung eines höheren Gesamtwirkungsgrades und andererseits die Optimierung der Anlagen hinsichtlich einer vollständigen und wirtschaftlichen Nutzung der Gewässer unter Berücksichtigung der ökologischen Zielvorgaben. Im Idealfall sollten Betreiber von Wasseranlagen profitieren und die ökologische Funktionsfähigkeit betroffener Gewässer verbessert werden. Im Rahmen der im März 2012 gestarteten Beratungsaktion vergab das Land bis Oktober 2014 Gutscheine für 30 Wasseranlagenberatungen.

Da in der zweiten Planungsperiode NGP II 2016 bis 2021 eine wesentlich höhere Anzahl an Maßnahmen erforderlich sein wird – voraussichtlich 114 durchzuführende Verfahren – kündigte das Land Salzburg für die zweite Planungsperiode die Erlassung einer Sanierungsverordnung nach § 33d WRG an.

b) In der Steiermark erließ der Landeshauptmann im März 2012 eine Verordnung betreffend die Sanierung von Fließgewässern.¹² Diese verpflichtete Inhaber wasserrechtlicher Bewilligungen in 24 ausgewiesenen Sanierungsgebieten zur Durchführung von Sanierungsmaßnahmen mit der Auflage, bei allen bewilligten Anlagen, Querbauwerken und Wasserentnahmen für festgelegte Fischarten und Fischgrößen die ganzjährige Passierbarkeit zu gewährleisten. Die ausgewiesenen Sanierungsgebiete – Fließgewässerstrecken mit insgesamt 359,5 km Länge – betrafen jenen Teil des prioritären Sanierungsraums der ersten Planungsperiode in der Steiermark (772,9 km), in dem die Herstellung der Durchgängigkeit (Passierbarkeit der Querbauwerke und die ausreichende Restwasserführung) das Teilziel war.

Auch in der Steiermark wurde die Errichtung von Fischaufstiegshilfen gefördert. Von 2010 bis 2014 wurden insgesamt 67 Bauvorhaben, davon 14 freiwillige Maßnahmen außerhalb des prioritären Sanierungsraums, wasserrechtlich bewilligt und als förderungswürdig eingestuft. Die dafür veranschlagten Investitionskosten betrugen insgesamt 30,35 Mio. EUR; der Bund sicherte 5,78 Mio. EUR, das Land Steiermark 2,43 Mio. EUR an Förderungen zu.

Wie in Salzburg gab es auch in der Steiermark darüber hinaus ein gefördertes Beratungsprogramm des Landes für Kleinwasserkraftwerksbetreiber zur Abklärung des Optimierungspotenzials bei bestehenden Anlagen. Von Mai 2013 bis September 2014 nahmen 67 Kleinwasserkraftwerksbetreiber die im Rahmen der Aktion „Kleinwasserkraft Steiermark“ angebotenen Beratungen in Anspruch.

¹² LGBI. Nr. 21/2012

Wasserkraftanlagen mit unbefristetem Konsens

Bezüglich der Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen im prioritären Sanierungsgebiet der zweiten Planungsperiode bestand in der Steiermark die Absicht, Inhaber wasserrechtlicher Bewilligungen in den auszuweisenden Sanierungsgebieten wie in der ersten Planungsperiode mit einer Sanierungsverordnung nach § 33d WRG zur Durchführung von Sanierungsmaßnahmen zu verpflichten.

3.2 Die Länder Salzburg und Steiermark setzten die Empfehlung des RH teilweise um, indem sie Maßnahmen zur Herstellung der Durchgängigkeit, insbesondere die Errichtung von Fischaufstiegshilfen bei Wasserkraftanlagen mit unbefristeten Konsensen, im prioritären und auch außerhalb des prioritären Sanierungsraums initiierten. Mit der Erlassung der Gewässersanierungsverordnung normierte das Land Steiermark in den ausgewiesenen Sanierungsgebieten eine Verpflichtung der Wasserberechtigten, bestimmte bestehende Anlagen an die Sanierungsziele anzupassen. Da die Herstellung der Durchgängigkeit im Land Salzburg nur wenige Maßnahmen erforderte, war die Erlassung einer Gewässersanierungsverordnung im Land Salzburg in der ersten Planungsperiode nicht notwendig.

Mit der Förderung von Beratungsprogrammen für Kleinwasserkraftwerksbetreiber starteten die Länder Salzburg und Steiermark Aktionen, die eine frühzeitige Anpassung von außerhalb des prioritären Sanierungsraums gelegenen Wasserkraftanlagen unterstützten.

Der RH anerkannte die bisherigen Aktivitäten; er wies allerdings darauf hin, dass in Salzburg und der Steiermark bis 2027 zusammen noch mehr als 500 Kraftwerksanlagen angepasst werden müssen. Er empfahl daher weiterhin, mit der Bearbeitung der noch immer großen Anzahl an anzupassenden Wasserbenutzungsanlagen mit unbefristetem Konsens möglichst früh zu beginnen.

3.3 a) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei durch die Installierung einer Wasserkraftberatung in der Abteilung Wasser sowie externer Wasserkraftberater, durch die Abhaltung von Informationsveranstaltungen und Workshops für Wasserkraftbetreiber (Betreibertag, Planertage,) sowie durch Kooperationen mit den Interessensvertretungen (Verein Kleinwasserkraft, Wirtschaftskammer Salzburg) vor Jahren begonnen worden, motivierende Maßnahmen für die Anpassung von Wasserkraftanlagen – auch solche mit unbefristetem Konsens – zu setzen. Diese verstünden sich als laufende Aktionen, welche „situationselastisch“ angepasst werden könnten. Darüber hinaus solle auch das rechtliche Instrument einer Sanierungsverordnung eingesetzt werden.*



b) Das Land Steiermark teilte mit, dass es der vom BMLFUW in Abstimmung mit den Bundesländern bei der Erstellung des NGP 2009 festgelegten Strategie der stufenweisen Zielerreichung (2015/2021/2027) gefolgt sei. Danach sollten zuerst die großen Flüsse mit einem Einzugsgebiet größer 500 km² (prioritärer Sanierungsraum der ersten Periode), bis 2021 die Oberflächengewässer mit Einzugsgebieten >100 km² und zuletzt die kleineren Gewässer bis 2027 saniert werden.

In Umsetzung dieser stufenweisen Zielerreichung habe der Landeshauptmann am 8. März 2012 eine Sanierungsverordnung kundgemacht. Darin sei die Anpassung von 106 im prioritären Sanierungsraum gelegenen, nicht fischpassierbaren Querbauwerken bis spätestens 22. Dezember 2015 verlangt worden. Für 79 anzupassende Querbauwerke wären bereits erforderliche Unterlagen vorgelegt und wasserrechtliche Bewilligungen erteilt worden, bei den restlichen Anlagen seien Verfahren anhängig. Darüber hinaus wären Sanierungsprojekte für weitere 127, außerhalb des prioritären Sanierungsraums gelegene Querbauwerke wasserrechtlich bewilligt worden. Dies sei auf freiwilliger Basis oder in Zuge notweniger Wasserrechtsverfahren (Ablauf des befristeten Wasserbenutzungsrechts) erfolgt. Mit der in der nächsten Umsetzungsphase geplanten 2. Sanierungsverordnung, die neuerlich das Ziel haben werde, bestimmte Fließgewässerstrecken zu sanieren, sowie Anpassungen von Anlagen, welche auch künftig freiwillig oder wegen Zeitablaufes des Wasserbenutzungsrechtes erfolgen sollen, sollte ein erheblicher Teil der anzupassenden Anlagen erfasst werden.

Für das Land Steiermark sei kein sachlich gerechtfertigten Grund erkennbar, warum es von der „gebietsbezogenen“ Sanierung (unabhängig von der Befristung des jeweiligen Wasserbenutzungsrechts) abweichen sollte.

3.4 Der RH wies neuerlich auf den Umstand hin, dass in Salzburg und der Steiermark bis 2027 zusammen noch mehr als 500 Wasseranlagen angepasst werden müssen. Mit der Umsetzung von Maßnahmen zur Zielerreichung wäre daher aus den folgenden, bereits in seinem Vbericht (TZ 8) angegebenen Gründen so rasch wie möglich zu beginnen:

(1) Die rechtliche Durchsetzung von Sanierungsmaßnahmen lässt bei einem dazu erforderlichen Eingriff in bestehende wasserrechtliche Konzesse die Ausnutzung des Instanzenzuges und damit zeitliche Verzögerungen erwarten. Zudem ist anzunehmen, dass die Anzahl der Verfahren, die in den kommenden Perioden durchzuführen sein wird, die Kapazitäten der zuständigen Behörden zumindest auslasten, wenn nicht übersteigen wird.

Wasserkraftanlagen mit unbefristetem Konsens

- (2) Die technische Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen verkürzt die zur Verfügung stehende Zeit zusätzlich.
- (3) Bei der Sanierung des ökologischen Zustandes muss zudem berücksichtigt werden, dass Ökosysteme Zeit benötigen, um sich zu regenerieren, auch wenn die technischen Gegebenheiten dafür weitgehend vorhanden sind.
- (4) Um die Zielerreichung feststellen und an die EU übermitteln zu können, muss vorher ein Monitoringzyklus durchlaufen werden.

Kostenschätzungen für alle Planungsperioden

- 4.1** (1) Das BMLFUW schätzte die Kosten für die Umsetzung aller mit der Wasserrahmenrichtlinie verbundenen Maßnahmen zur Verbesserung des Fließgewässerzustandes im gesamten Bundesgebiet bis 2027 auf rd. 3 Mrd. EUR. Diese im Herbst 2010 vorliegenden Schätzungen waren nach Ansicht des RH nur sehr grob, zwischen Bund und Ländern nicht abgestimmt und auf unsicheren Zustandsbewertungen beruhend. Die Länder Salzburg und Steiermark verfügten lediglich über grobe Kostenschätzungen für die erste Planungsperiode bis 2015. Der RH hatte deshalb in seinem Vorbericht (TZ 22) den Ländern Salzburg und Steiermark empfohlen, auf der Grundlage der ständig verbesserten Kenntnisse über notwendige Sanierungsmaßnahmen möglichst genaue Kostenschätzungen für alle Planungsperioden zu erarbeiten.
- (2) a) Das Land Salzburg hatte im Nachfrageverfahren ausgeführt, dass es gegenwärtig noch nicht möglich sei, für die späteren Planungsperioden genaue Kosten zu schätzen. Einerseits müssten über Monitoringprogramme der Zielerreichungsgrad der jeweiligen Maßnahme überprüft und allfällige weitere Maßnahmen auf dieser Basis überlegt werden, andererseits wären wesentliche Kostenfaktoren, wie z.B. Grund und Boden, mit einem Planungshorizont von 15 Jahren nicht seriös kalkulierbar.
- b) Das Land Steiermark hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass im Zuge der Erstellung des NGP 2015 die Sanierungsmaßnahmen bis Ende 2014 entsprechend der stufenweisen Anpassung für die Planungsperiode 2015 bis 2021 ausgearbeitet würden. Auf Basis dieser Grundlagen und nach Evaluierung der Investitionskosten aus der ersten Sanierungsperiode würden entsprechende Kostenschätzungen für die Sanierungsschritte in der zweiten Planungsperiode erstellt. Kostenschätzungen für die dritte Planungsperiode würden aufgrund der fehlenden Grundlagen – der Gewässerzustand für diese Bereiche sei nicht flächendeckend bekannt, Maßnahmen- bzw. Sanierungskonzepte fehlten – nicht durchgeführt.



Kostenschätzungen für
alle Planungsperioden

BM_LFUW

**Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie
hinsichtlich Fließgewässer; Follow-up-Überprüfung**

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, lagen weder in Salzburg noch in der Steiermark Gesamtkostenschätzungen vor. Die Begründungen deckten sich mit den Ausführungen im Nachfrageverfahren.

a) Das Land Salzburg verwies auf die in seiner Stellungnahme zum Vorbericht dargestellte Strategie, die jeweilige Planungsperiode zu kalkulieren. Die Erarbeitung von „möglichst genauen Kostenschätzungen“ könne erst auf Basis detaillierter Grundlagenplanung erfolgen. Auch mangels verfügbarer Ressourcen erscheine es derzeit nicht möglich, diese Grundlagenplanung für alle Planungsperioden und alle zu sanierenden Wasserkörper durchzuführen. Es werde daher aus wasserwirtschaftlicher Sicht der Ansatz verfolgt, die jeweilige Planungsperiode zu kalkulieren. Für spätere Planungsperioden müssten Grobkostenplanungen ausreichend sein. Ein Planungshorizont bis 2027 könne nicht wirklich im Detail kalkuliert werden.

Allerdings räumte das Land Salzburg ein, dass es zur Vermeidung möglicher drohender Strafsanktionen wegen Verletzung des EU-Sekundärrechtes (Verstoß gegen die Umsetzungsfristen der Wasserrahmenrichtlinie) und angesichts der beträchtlichen Dimension der erforderlichen Maßnahmen nicht zuletzt auch im Sinne einer langfristigen Budgetplanung sinnvoll erscheine, sich in angemessener Zeit zumindest grob darüber Klarheit zu verschaffen, was bis wann mit welchen finanziellen Auswirkungen für wen zu tun sein werde.

b) Das Land Steiermark vertrat auch im Rahmen der Gebarungsüberprüfung die Ansicht, dass der Aufwand für Kalkulationen sehr hoch sei und die Ergebnisse keine gesicherte Aussage hinsichtlich der tatsächlichen Kosten für diese Planungsperiode zuließen.

Die Verantwortlichen in beiden Ländern betonten, dass Sanierungsmaßnahmen entsprechend der vom NGP 2009 vorgegebenen Strategie schrittweise gesetzt würden. Um die Kosten nieder zu halten, werde vor der Ausführung weitergehender Maßnahmen der Erfolg bereits gesetzter Maßnahmen überprüft.

4.2 Die Empfehlung war nicht umgesetzt, weil weder Salzburg noch die Steiermark Gesamtkostenschätzungen über die – auf Basis der Wasserrahmenrichtlinie und des NGP – notwendigen Sanierungsmaßnahmen bei Fließgewässern erstellt hatten.

Kostenschätzungen für alle Planungsperioden

Der RH wiederholte deshalb seine Empfehlung, auf der Grundlage der ständig verbesserten Kenntnisse über notwendige Sanierungsmaßnahmen möglichst genaue Kostenschätzungen für alle Planungsperioden zu erarbeiten. Nach seiner Ansicht ist es trotz Unwägbarkeiten möglich, mit dem verbesserten Kenntnisstand aus zahlreichen Untersuchungen, Projekten und bereits durchgeführten Maßnahmen – auch unter Einbeziehung verschiedener Varianten – in Zusammenarbeit mit dem BMLFUW und den anderen Ländern aussagekräftige Gesamtkostenschätzungen zu erstellen. Der sich bei Berücksichtigung verschiedener Varianten ergebende Schwankungsbereich der Schätzungen sollte sich mit den in den nächsten Jahren zu erwartenden zusätzlichen Erkenntnissen zunehmend einschränken lassen.

4.3 a) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg könne der Empfehlung des RH insofern nicht nachgekommen werden, als die notwendigen Sanierungsmaßnahmen für die Periode 2021–2027 noch nicht eindeutig definierbar seien. Diese seien auch von den Ergebnissen der an verschiedenen Universitäten laufenden Forschungsprojekte, in deren Rahmen der Stand der Wissenschaft bzw. der Stand der Technik erarbeitet werden soll, abhängig. Die bereits bekannten Kosten der umgesetzten Maßnahmen würden im Land Salzburg aber nachkalkuliert werden und in die Kostenschätzungen für die Periode 2015–2021 einfließen.

b) Laut Stellungnahme des Landes Steiermark sei ein methodisches Vorgehen mit der Entwicklung von verpflichtenden Maßnahmen zur Zielzustandserreichung wegen der äußerst komplexen Belastungssituation der Gewässer (Querbauwerke, Staue, Restwasser, Schwall, Morphologie und teilweise stofflichen Belastungen) derzeit nicht möglich. Fragen, welche gewässerökologische Verbesserungsmaßnahmen welche konkreten Erfolge an welchem Gewässer bewirken und darüber hinausgehende Betrachtungen, ob und welche Maßnahmen bis 2027 noch notwendig seien, könnten fachlich noch nicht beantwortet werden.

Auch fehlten derzeit noch immer verpflichtende Vorgaben zur Umsetzung morphologischer Maßnahmen seitens des BMLFUW. Zum Thema Schwallbelastung würden erst in der 2. NGP Periode (2015–2021) entsprechende Grundlagen für etwaige Anpassungen in der letzten Periode (2021–2027) geschaffen.

Da in den meisten Fällen Belastungskombinationen auf die Gewässer einwirkten, sei die Entwicklung von umsetzbaren, notwendigen Sanierungskonzepten, mit denen der Zielzustand „gesichert“ erreicht werden könne, derzeit praktisch nicht möglich. Somit sei auch eine genaue Kostenschätzung für alle Planungsperioden momentan nicht machbar. Sobald entsprechende Grundlagen des BMLFUW und Erkennt-



Kostenschätzungen für
alle Planungsperioden

BM_LFUW

**Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie
hinsichtlich Fließgewässer; Follow-up-Überprüfung**

nisse über Wirksamkeit und Kosten von durchgeführten Sanierungsmaßnahmen des ersten NGP vorlägen, würde das Land Steiermark der Empfehlung des RH nachkommen und die Kosten von weiteren zielbringenden Sanierungsmaßnahmen ermitteln.

4.4 Für den RH bestätigten die Stellungnahmen der Länder Salzburg und Steiermark seine im Vorbericht (TZ 8, 9) geäußerte Kritik an dem vom BMLFUW festgelegten Zeitplan der stufenweisen Zielerreichung. Dieser sah späte Termine für die Zielerreichung vor, wie z.B. das Erreichen des Zielzustands im prioritären Sanierungsraum der ersten Periode am Ende der zweiten Umsetzungsperiode im Jahr 2021.

Die insbesondere vom Land Steiermark angeführten Probleme bei der Festlegung der erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung des für die Periode bis 2021 vorgegebenen Ziels des guten Zustands im prioritären Sanierungsraum der ersten Periode – und in noch größerem Ausmaß in den Sanierungsräumen der folgenden Perioden – stellen nach Ansicht des RH die termingerechte Erreichung der Sanierungsziele in Frage.

Der RH betonte, dass er es angesichts der beträchtlichen Dimension der erforderlichen Maßnahmen nicht zuletzt auch im Sinne einer langfristigen Budgetplanung für wichtig erachtet, sich in angemessener Zeit so genau wie möglich über das Ausmaß der erforderlichen Maßnahmen und deren finanzielle Auswirkungen Klarheit zu verschaffen.

Regionalprogramme

5.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 4) den Ländern Salzburg und Steiermark empfohlen, die Erarbeitung und Verordnung von wasserwirtschaftlichen Regionalprogrammen¹³ voranzutreiben. Diese gäben der Behörde die Möglichkeit, Verfahren auf Basis der so vorgegebenen Standards rascher abzuwickeln und trügen auch zur Planungssicherheit für potenzielle Konsenswerber bei.

(2) a) Das Land Salzburg hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass für die Planungsperiode 2015 bis 2021 die Erstellung von Regionalprogrammen geplant sei.

b) Das Land Steiermark hatte im Nachfrageverfahren die Erlassung eines Regionalprogramms zum Schutz von Gewässerstrecken angekündigt, indem Gewässerstrecken mit besonderer ökologischer Bedeu-

¹³ Gemäß § 55g WRG hat der Landeshauptmann, wenn dies zur Erreichung und Einhaltung der festgelegten Umweltziele erforderlich ist, wasserwirtschaftliche Regionalprogramme mit Verordnung zu erlassen. Gegenstand solcher Programme können z.B. Widmungen für bestimmte wasserwirtschaftliche Zwecke oder Einschränkungen bei der Verleihung von Wasserrechten sein, nicht aber Sanierungsaufträge.

Regionalprogramme

tung ausgewiesen und mit klar definierten Nutzungsbeschränkungen belegt werden sollen. Als Grundlage für dieses Regionalprogramm sei bereits das Fachpapier „Ausweisung von Gewässerstrecken mit besonderer ökologischer Bedeutung“ erarbeitet und zur Diskussion gestellt worden. Auch die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen sei zumindest für alle prioritären Fließgewässer als Grundlage für das Regionalprogramm beabsichtigt. Laufende Gewässerbewirtschaftungspläne gebe es bereits an der Mur, Mürz, Enns, Raab, Kutschenitz¹⁴ und der Oberen Lafnitz.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest:

- a) Das Land Salzburg erachtete – abweichend von der Ankündigung im Nachfrageverfahren – die Erlassung von Regionalprogrammen für obsolet, weil nur mehr sehr restriktiv Standortmöglichkeiten für die Errichtung von Wasserkraftanlagen zur Verfügung ständen. Ob an einem der noch möglichen Standorte, die bereits allgemein bekannt seien, ein Kraftwerk errichtet werden könne, sei eine Frage der Interessensabwägung und im Rahmen des Bewilligungsverfahrens zu klären. Im Bereich von Gewässerstrecken in sehr gutem Zustand schließe das Verschlechterungsverbot die Errichtung von Kraftwerken ohnedies aus.
- b) In der Steiermark lag ein mit 16. Juni 2014 datierter Entwurf eines wasserwirtschaftlichen Regionalprogramms gemäß § 55g WRG (Gewässerschutzverordnung) vor. Der Verordnungsentwurf enthielt Regelungen für Nutzungen und Bauten, die Auswirkungen auf die hydromorphologischen Eigenschaften definierter, schützenswerter Gewässerstrecken bedingen, wobei zwischen Bewahrungsstrecken, ökologischen Vorrangstrecken und Abwägungsstrecken¹⁵ unterschieden wurde. Nutzungen und Bauten innerhalb der ausgewiesenen Strecken sollten, in Abhängigkeit von der jeweiligen Kategorie, unterschiedlichen Einschränkungen in Bezug auf Stau, Wasserentnahmen und Durchgängigkeit unterworfen sein.

Der vorliegende Entwurf der Gewässerschutzverordnung, der auf Ergebnissen der Ist-Bestandsanalyse 2013 des Gewässerzustands, der Studie Wasserkraftpotenziale der Steiermark¹⁶ und Gewässerbewirt-

¹⁴ EU-Projekt unter Einbindung von Slowenien

¹⁵ Bewahrungsstrecken (naturbelassen; d.s. hydromorphologisch weitgehend unbelastete und nutzungsfreie Gewässerstrecken) sollen erhalten bleiben; ökologische Vorrangstrecken (ökologisch bedeutsam; d.s. hydrologisch gering belastete und weitgehend nutzungsfreie Gewässerstrecken) sollen in ihrer Wertigkeit erhalten bzw. verbessert werden. In Abwägungsstrecken (mit hohem Potenzial zur Energienutzung) soll verhindert werden, dass der Zustand von Wasserkörpern verschlechtert wird, auch wenn grundsätzlich eine Ausnahme nach § 104a WRG möglich wäre.

¹⁶ Wasserkraftpotenziale der Steiermark, Energie Steiermark AG, 2013



Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer; Follow-up-Überprüfung

schaftungsplanungen basierte, wies rd. 21 % des Steiermärkischen Gewässernetzes¹⁷ als schützenswerte Gewässerstrecken aus. Der Termin für das Inkrafttreten der Gewässerschutzverordnung war zur Zeit der Überprüfung noch offen.

5.2 a) Das Land Salzburg setzte die Empfehlung des RH nicht um.

Der RH wiederholte seine Empfehlung an das Land Salzburg, die Erarbeitung und Verordnung von Regionalprogrammen voranzutreiben. Für den RH waren Regionalprogramme nicht nur im Zusammenhang mit der Errichtung neuer Wasserkraftwerke zweckmäßig, sondern generell wichtige Instrumente zur Bewältigung der auftretenden Zielkonflikte im Zusammenhang mit der Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung und der Erhaltung der gemäß § 30a WRG festgelegten Umweltziele (guter Gewässerzustand) und anderen Interessen, wie Wasserkraftnutzung, Hochwasserschutz, Landwirtschaft, Erholungsraum und andere Nutzungsansprüche.

Der RH maß insbesondere den der Verordnung von Regionalprogrammen vorangehenden wasserwirtschaftlichen Planungsprozessen (Gewässerbewirtschaftungs- und Gewässerentwicklungskonzepten) hohe Bedeutung bei, in denen es gilt, verschiedene Nutzungsinteressen abzuwiegen und unter Einbindung der Stakeholder Grundsatzentscheidungen zu treffen.

b) Das Land Steiermark setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem es wichtige Daten-Grundlagen erarbeitete und eine Gewässerschutzverordnung im Entwurf vorlag. Die Erreichung erhöhter Planungs- und Rechtssicherheit für potenzielle Konsenswerber und eine Reduktion des Verwaltungsaufwands durch die Möglichkeit, Verfahren auf Basis der so vorgegebenen Standards rascher abzuwickeln, setzte jedoch rechtlich verbindliche Festlegungen und folglich den Erlass der Gewässerschutzverordnung voraus.

Dem Land Steiermark empfahl der RH, ein Regionalprogramm (Gewässerschutzverordnung) zu erlassen.

5.3 a) Laut *Stellungnahme des Landes Salzburg* werde überlegt, Regionalprogramme einzusetzen, weil diese bei einer kombinierten Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und der Hochwasserrichtlinie hilfreich sein könnten. Regionalprogramme, wie sie andere Bundesländer erarbeitet hätten (z.B. Oberösterreich und Steiermark), erschienen in Salzburg

¹⁷ 11 % Bewahrungsstrecken, 8 % ökologische Vorrangstrecken, 2 % Abwägungsstrecken; bezogen auf Fließgewässer mit einem Einzugsgebiet >10 km²

Regionalprogramme

nicht notwendig, weil sich diese mit Tiefengrundwässern bzw. qualitativen Aspekten zum Schutz des Grundwassers beschäftigt hätten.

b) Das Land Steiermark teilte in der Stellungnahme mit, dass die Verordnung des Landeshauptmanns, mit der ein Regionalprogramm zum Schutz von Gewässerstrecken erlassen wird („Gewässerschutzverordnung“) am 3. Juni 2015, LGBL. Nr. 40/2015, erlassen worden sei.

- 5.4** Der RH nahm zur Kenntnis, dass der Landeshauptmann der Steiermark ein Regionalprogramm zum Schutz von Gewässerstrecken („Gewässerschutzverordnung“) zwischenzeitlich erlassen hat.

Erheblich veränderte Wasserkörper

6.1 (1) Die Wasserrahmenrichtlinie definierte Gewässerabschnitte, die durch den Menschen – wie bspw. Wasserkraftwerke, Hochwasserschutz, Schifffahrt – stark beeinträchtigt wurden, als erheblich veränderte Wasserkörper. Bei diesen galten abgeminderte Zielsetzungen (gutes ökologisches Potenzial, d.h. ein Zielzustand, der ohne Gefährdung der Wassernutzung erreichbar ist), weil die Herstellung des guten ökologischen Zustands signifikant negative Auswirkungen auf die jeweilige Nutzung hätte.

Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 10) dem Land Salzburg empfohlen, für die als erheblich veränderte Wasserkörper ausgewiesenen Gewässerstrecken im prioritären Sanierungsraum die zur Erreichung des guten ökologischen Potenzials notwendigen Maßnahmen umgehend zu definieren, um Planungsgrundlagen für die Sanierung zu schaffen. Von den österreichweit 1.719 km Flusslänge an erheblich veränderten Wasserkörpern entfielen 79 km auf Salzburg.

(2) Das Land Salzburg hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass für die im prioritären Sanierungsraum gelegenen erheblich veränderten Wasserkörper die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung des guten ökologischen Potenzials definiert worden seien. Die betroffenen Wasserkörper der Oberalm, des Hollersbachs und der Mur hätten aufgrund der gesetzten Maßnahmen bereits das gute ökologische Potenzial erreicht. In der Salzach seien Aktivitäten gesetzt worden, die das gute Potenzial herstellen könnten: Die Sohlstufe Lehen sei durch die Errichtung eines Kraftwerks fischpassierbar gemacht, beim Kraftwerk Sohlstufe Hallein ein Fischaufstieg errichtet und beim Kraftwerk Urstein der Fischaufstieg in Betrieb genommen worden. Weiters seien Strukturierungsmaßnahmen in den Unterwasserbereichen der Kraftwerkskette Mittlere Salzach durchgeführt worden. Bei der Saalach wären die Maßnahmen für die betroffenen Abschnitte (Grenzgewässerstrecke) noch mit Bayern abzustimmen und zu koordinieren.



Erheblich veränderte Wasserkörper

BMLFUW

**Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie
hinsichtlich Fließgewässer; Follow-up-Überprüfung**

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, lag in Salzburg eine Liste mit 24 Projekten für die erheblich veränderten Wasserkörper der Salzach und Saalach vor. Darin enthalten waren Maßnahmen zur Herstellung des Fließgewässerkontinuums, zur Verbesserung der Stauwurzel- und Uferstrukturen, Flussaufweitungen sowie die Maßnahmen der Mündungsoffensive¹⁸. Nach Angaben des Landes wurden bis zum Herbst 2014 an der Salzach bereits 47 % und an der Saalach 12 % der Projekte umgesetzt.

6.2 Das Land Salzburg setzte die Empfehlung des RH um, indem es die Maßnahmen definierte, die zur Erreichung des guten ökologischen Potenzials der in Salzburg vorhandenen erheblich veränderten Wasserkörper notwendig waren und mit der Umsetzung dieser Maßnahmen begann.

**Konzepte zum
Sanierungsumfang
im prioritären
Sanierungsraum**

7.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 16) festgestellt, dass in den Ländern Salzburg und Steiermark keine Konzepte vorlagen, die Umfang und Kosten der zur Herstellung des Zielzustandes im prioritären Sanierungsraum der ersten Planungsperiode¹⁹ erforderlichen Maßnahmen auswiesen. Er hatte den Ländern empfohlen, entsprechende Konzepte zu erstellen.

(2) a) Nach Mitteilung des Landes Salzburg im Nachfrageverfahren seien solche Konzepte aus den bisher vorliegenden Planungen formuliert worden. Für den prioritären Sanierungsraum der zweiten Planungsperiode würden Konzepte erarbeitet werden.

b) Das Land Steiermark hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass das Sanierungsprogramm zur Herstellung der Durchgängigkeit im prioritären Sanierungsraum der ersten Planungsperiode in Umsetzung sei. Die Kosten des Programms seien im Zuge der Erstellung des NGP 2009 ermittelt worden. Im Rahmen der Ist-Bestandsanalyse 2013 würden die aktuellen Monitoringergebnisse eingearbeitet. Nach dem Vorliegen der aktuellen Gewässerzustände würden bis 2014 weitergehende

¹⁸ Die Salzach und die Saalach haben sich in den letzten Jahrzehnten massiv – in einigen Abschnitten bis zu fünf Meter – in den Untergrund eingegraben. An den Einmündungen der Nebenflüsse entstanden dadurch hohe Stufen, die eine Wanderung der Fische in die Nebengewässer verhindern. Die im Rahmen der Mündungsoffensive vorgesehenen Maßnahmen sollen die Durchgängigkeit wiederherstellen.

¹⁹ Der prioritäre Sanierungsraum umfasste meist Fließgewässer mit Einzugsgebieten >500 km². In Salzburg waren dies Gewässerstrecken der Salzach, Saalach, Oichten, Fischach, Mur, Königsache und Lammer; rd. 9 % der Fließgewässer mit einer Gesamtlänge von 201 km. In der Steiermark waren es Gewässerstrecken der Mur, Enns, Lafnitz, Raab (Rabca), Feistritz (Lafnitz), Mürz, Salza, Kainach und Sulm; rd. 12 % der Fließgewässer mit einer Gesamtlänge von 773 km.

Konzepte zum Sanierungsumfang im prioritären Sanierungsraum

Maßnahmenkonzepte zur Zielzustandserreichung für die prioritären Gewässer ausgearbeitet und entsprechende Kostenschätzungen für die zweite Planungsperiode erstellt. Maßnahmenkonzepte mit detaillierteren Kostenschätzungen für die Sanierung prioritärer Gewässerstrecken seien im Zuge von Gewässerbewirtschaftungsplanungen für Teilbereiche (Raab und Mur im Abschnitt Mellach bis Spielfeld) bereits ausgearbeitet worden.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest:

a) Die in Salzburg vorliegenden Konzepte umfassten Maßnahmen und Kostenschätzungen zur Herstellung der Durchgängigkeit und zur Verbesserung der Gewässermorphologie²⁰ in den prioritären Sanierungsräumen der ersten und zweiten Planungsperiode. Ein Teil dieser Maßnahmen war bis Oktober 2014 bereits umgesetzt worden, die Durchführung der anderen sollte bis 2021 erfolgen. Die geschätzten Kosten aller Maßnahmen wurden mit 93,57 Mio. EUR angegeben. Auf Maßnahmen im prioritären Sanierungsraum der ersten Planungsperiode entfielen rd. 60,57 Mio. EUR²¹, auf Maßnahmen im prioritären Sanierungsraum der zweiten Planungsperiode 32,32 Mio. EUR. Bis Oktober 2014 waren Maßnahmen mit Investitionskosten in der Höhe von 21,52 Mio. EUR realisiert oder standen in Umsetzung.

Die Kostenschätzungen waren nach Angaben des Landes Salzburg noch unvollständig, weil noch nicht alle zur Erreichung des vorgegebenen Umweltziels erforderlichen Maßnahmen enthalten waren.

b) In der Steiermark lagen – neben der bereits 2010 vorgelegten Gesamtkostenermittlung in Höhe von rd. 20 Mio. EUR für die Teilzielerreichung bis 2015 – Maßnahmenkonzepte für die Sanierung einzelner Gewässerstrecken des prioritären Sanierungsraums mit detaillierteren Kostenschätzungen vor, die das Land im Rahmen von Gewässerbewirtschaftungsplanungen erstellen ließ, z.B. für die Raab.²² Konzepte mit den zur Erreichung der Umweltziele im prioritären Sanierungsraum der ersten Planungsperiode erforderlichen Maßnahmen konnte das Land Steiermark nicht vorlegen. Die Verantwortlichen begründeten dies mit noch nicht vorliegenden Monitoringergebnissen und damit verbundener Planungsunsicherheit.

²⁰ einschließlich Maßnahmen der Mündungsoffensive

²¹ wobei noch nicht alle morphologischen und Mündungsmaßnahmen erfasst waren

²² rd. 2,31 Mio. EUR geschätzte Kosten für die Herstellung der Durchgängigkeit an 12 Querbauwerken



Im Dezember 2014 befanden sich in der Steiermark Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerökologie und Herstellung der Durchgängigkeit mit Investitionskosten im Gesamtausmaß von 35,81 Mio. EUR – davon 32,62 Mio. EUR im prioritären Siedlungsraum – in Umsetzung.²³

7.2 Der RH wies darauf hin, dass der Handlungsbedarf in den beiden Bundesländern unterschiedlich groß war. In Salzburg umfasste der prioritäre Sanierungsraum der ersten Planungsperiode Gewässerstrecken mit insgesamt 200,8 km Länge, in der Steiermark waren es 772,9 km.

a) Das Land Salzburg setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem es Kostenschätzungen für einen großen Teil der zur Sanierung des prioritären Sanierungsraumes der ersten Planungsperiode erforderlichen Maßnahmen erstellte. Der RH empfahl dem Land Salzburg die vorhandenen Kostenschätzungen möglichst rasch zu vervollständigen und die Genauigkeit unter Heranziehung neuer Erkenntnisse laufend zu verbessern.

b) Das Land Steiermark setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem es für einzelne ausgewählte Flussabschnitte Maßnahmenkonzepte mit detaillierteren Kostenschätzungen ausarbeiten ließ. Es fehlte allerdings eine Gesamtanalyse der zur Herstellung des Zielzustandes erforderlichen Maßnahmen. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das Land Steiermark, ein Konzept mit Aufstellungen über Umfang und Kosten der zur Herstellung des Zielzustandes im prioritären Sanierungsraum der ersten Planungsperiode erforderlichen Maßnahmen zu erstellen.

7.3 a) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg werde es die Empfehlung des RH im laufenden Betrieb umsetzen. Neben der Nachkalkulation der Kosten und der Berücksichtigung von Ergebnissen des Monitorings werde der Stand der Wissenschaft beobachtet und Gesamtevaluierungen würden durchgeführt.*

b) Das Land Steiermark wiederholte in der Stellungnahme die bereits im Rahmen der Follow-up-Überprüfung vor Ort vorgebrachten Ausführungen. Die Kosten für die Herstellung des Teilzieles „Durchgängigkeit“ für die 1. Planungsperiode in der Steiermark seien ermittelt und dem Rechnungshof mitgeteilt worden. Für die zusätzlichen gewässerökologischen Verbesserungsmaßnahmen zur Zielzustandserreichung würden in der Steiermark flussgebietsbezogene Konzepte erstellt. Für Teilabschnitte der Mur, die Raab, Kutschenitz, Feistritz und Lafnitz

²³ Diese Projekte waren zumindest wasserrechtlich bewilligt und auch Förderzusagen lagen vor.

Konzepte zum Sanierungsumfang im prioritären Sanierungsraum

seien bereits Konzepte mit Maßnahmenvorschlägen zur Zielzustands-erreichung ausgearbeitet worden.

Welche Maßnahmen – neben der bereits verordneten Herstellung der Durchgängigkeit – zur gesicherten Erreichung des Zielzustandes zusätzlich erforderlich sein werden, könne derzeit – wie bereits zu TZ 4 ausgeführt – nicht konkret festgelegt werden. Der Empfehlung des RH könne zum derzeitigen Zeitpunkt nur teilweise entsprochen werden.

- 7.4** Zur Stellungnahme des Landes Steiermark verwies der RH auf seine Gegenäußerung unter TZ 4 und seine Kritik an dem vom BMLFUW festgelegten Zeitplan und die späten Termine für die Zielerreichung.

Weiters stellte der RH fest, dass der vom BMLFUW im Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP 2009) festgelegte Zeitplan der stufenweisen Zielerreichung für den prioritären Sanierungsraum der ersten Periode nach der Herstellung des Teilziels „Durchgängigkeit“ bis 2016 die Herstellung des guten Zustands bis 2021 vorsah. Da das Land Steiermark die erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung des Zielzustands bisher nicht festlegen konnte, war für den RH die termingerechte Erreichung dieses Sanierungszieles in Frage gestellt.

Potenzial zur Energiegewinnung durch Anpassung der Wasserkraftwerke an den Stand der Technik

- 8.1** (1) Entsprechend der Energierichtlinie²⁴ der EU hat Österreich seinen Anteil erneuerbarer Energien am Brutto-Endenergieverbrauch bis 2020 auf 34 % zu erhöhen. Die Revitalisierung²⁵ bereits bestehender Wasserkraftwerke kann zur Zielerreichung beitragen. Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 17) dem Land Steiermark empfohlen, das mit einer Anpassung der Wasserkraftwerke an den Stand der Technik verbundene Potenzial zur Energiegewinnung zu erheben.

(2) Laut Mitteilung des Landes Steiermark im Nachfrageverfahren sei der Empfehlung des RH bereits Rechnung getragen worden. Im Auftrag des Landes habe die Energie Steiermark 2013 eine Studie zu den Wasserkraftpotenzialen der Steiermark erstellt. Darin sei das gesamte Optimierungspotenzial der bestehenden Wasserkraftanlagen in der Steiermark ermittelt worden. Zudem habe das Land ein gefördertes Beratungsprogramm für Kleinwasserkraftwerksbetreiber hinsichtlich Revitalisierung bzw. Optimierungspotenzial der bestehenden Anlagen gestartet.

²⁴ Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen

²⁵ Unter dem Begriff Revitalisierung wird einerseits die Modernisierung bestehender Anlagen zur Erreichung eines höheren Gesamtwirkungsgrades und andererseits die Optimierung der Anlagen hinsichtlich einer vollständigen und wirtschaftlichen Nutzung der Gewässer unter Berücksichtigung der ökologischen Zielvorgaben verstanden.



Detailliertere Grundlagen zur Revitalisierung bzw. Optimierung bestehender Anlagen seien im Rahmen von bereits durchgeführten Gewässerbewirtschaftungsplanungen an den Flüssen Raab und Teilen der Lafnitz ausgearbeitet worden und auch bei den nächsten Gewässerbewirtschaftungsplanungen sei vorgesehen, die Verbesserungspotenziale an den bestehenden Wasserkraftanlagen zu ermitteln bzw. aufzuzeigen.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest:

Das Land Steiermark ließ die Studie „Wasserkraftpotenziale der Steiermark“ erstellen. Diese zeigte für die bestehenden Wasserkraftwerke an den Steiermärkischen Fließgewässern ein Optimierungspotenzial von 493 GWh/a. Die höchsten Optimierungspotenziale bestanden mit 322 GWh/a bei den Kraftwerken an der Mur und mit 107 GWh/a in den Seitenbächen der Mur. Die Optimierungspotenziale für die Kraftwerke an der Enns mit Seitenbächen waren mit 48 GWh/a, für Raab, Traun und Drau mit 16 GWh/a beziffert.

Weiters ließ das Land Steiermark zur Bewältigung des Zielkonflikts zwischen Wasserkraftnutzung und anderen öffentlichen Interessen (Umweltziel guter Gewässerzustand, Schutz vor Hochwasser) für wichtige Gewässer wasserwirtschaftliche Planungen ausarbeiten (z.B. Bewirtschaftungspläne Enns, Mur, Mürz; Grundsatzkonzept Raab; Gewässerbewirtschaftungskonzept Obere Lafnitz). Gegenstand dieser Untersuchungen war u.a. das Aufzeigen vorhandener Energiepotenziale.

8.2 Das Land Steiermark setzte die Empfehlung des RH um, weil mit der Erhebung „Wasserkraftpotenziale der Steiermark“ eine generelle Studie über das Ausbaupotenzial der Wasserkraft in der Steiermark vorlag. Weiters verfügte das Land über Detailuntersuchungen und Planungen für bedeutende Flüsse in der Steiermark, die als Grundlagen zur Revitalisierung bzw. Optimierung bestehender Wasserkraftanlagen geeignet waren.

Schlussempfehlungen

9 Der RH stellte fest, dass das Land Salzburg von fünf überprüften Empfehlungen des Vorberichts eine umsetzte, zwei teilweise umsetzte und zwei nicht umsetzte.

Land Salzburg: Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Salzburg 2012/2)					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
19	Rechtzeitige Bearbeitung von Anlagen mit unbefristetem Konsens	3		X	
22	Genaue Kostenschätzungen für alle Planungsperioden	4			X
4	Regionalprogramme zur Zielerreichung der Wasserrahmenrichtlinie	5			X
10	Maßnahmen zur Erreichung des guten Potenzials für erheblich veränderte Wasserkörper	6		X	
16	Konzepte zum Sanierungsumfang des prioritären Sanierungsraums	7	X		

Der RH hob daher die nachfolgenden Empfehlungen an das Land Salzburg hervor:

- (1) Mit der Bearbeitung der noch immer großen Anzahl an anzupassenden Wasserbenutzungsanlagen mit unbefristetem Konsens wäre möglichst früh zu beginnen, weil in Salzburg bis 2027 noch eine große Anzahl an Kraftwerksanlagen angepasst werden müssen. (TZ 3)
- (2) Auf der Grundlage der ständig verbesserten Kenntnisse über notwendige Sanierungsmaßnahmen wären möglichst genaue Kostenschätzungen für alle Planungsperioden zu erarbeiten. (TZ 4)
- (3) Die Erarbeitung und Verordnung von Regionalprogrammen zur Zielerreichung der Wasserrahmenrichtlinie wären voranzutreiben. (TZ 5)
- (4) Die vorhandenen Konzepte mit Aufstellungen der notwendigen Maßnahmen und Kosten zur Sanierung des prioritären Sanierungsraums sollten rasch vervollständigt, die Genauigkeit unter Heranziehung neuer Erkenntnisse laufend verbessert werden. (TZ 7)



Schlussempfehlungen

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer; Follow-up-Überprüfung

Der RH stellte fest, dass das Land Steiermark bis zur Zeit der Überprüfung im Oktober 2014 von fünf überprüften Empfehlungen des Vorberichts eine umsetzte, drei teilweise umsetzte und eine nicht umsetzte. In der Stellungnahme teilte das Land Steiermark mit, dass die in TZ 5 empfohlene „Gewässerschutzverordnung“ am 3. Juni 2015, LGBI. Nr. 40/2015, erlassen worden sei.

Land Steiermark: Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Steiermark 2012/1)				
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung		
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt
19	Rechtzeitige Bearbeitung von Anlagen mit unbefristetem Konsens	3		X
22	Genaue Kostenschätzungen für alle Planungsperioden	4		X
4	Regionalprogramme zur Zielerreichung der Wasserrahmenrichtlinie	5		X
16	Konzepte zum Sanierungsumfang des prioritären Sanierungsraums	7		X
17	Erhebung des Potenzials zur Energiegewinnung durch Anpassung bestehender Wasserkraftwerke	8	X	

Der RH hob daher die nachfolgenden Empfehlungen an das Land Steiermark hervor:

(5) Mit der Bearbeitung der noch immer großen Anzahl an anzupassenden Wasserbenutzungsanlagen mit unbefristetem Konsens wäre möglichst früh zu beginnen, weil in der Steiermark bis 2027 noch eine große Anzahl an Kraftwerksanlagen angepasst werden müssen. **(TZ 3)**

(6) Auf der Grundlage der ständig verbesserten Kenntnisse über notwendige Sanierungsmaßnahmen wären möglichst genaue Kostenschätzungen für alle Planungsperioden zu erarbeiten. **(TZ 4)**

(7) Es sollte ein Konzept erstellt werden, das Auskunft über die zur Herstellung des Zielzustandes im prioritären Sanierungsraum der ersten Planungsperiode erforderlichen Maßnahmen und deren Kosten gibt. **(TZ 7)**





Bericht des Rechnungshofes

**Schieneninfrastruktur-Dienstleistungs-
gesellschaft mbH (SCHIG) – Aufgabenübertragung
durch das BMVIT**





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	41
Abkürzungsverzeichnis	44

BMVIT

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG) –
Aufgabenübertragung durch das BMVIT

KURZFASSUNG	48
Prüfungsablauf und -gegenstand	62
Allgemeine Grundlagen	63
Das Unternehmen SCHIG	63
Aufgabenübertragung	64
Auswirkung der Aufgabenübertragung auf die parlamentarischen Kontrollrechte	67
Aufgaben der SCHIG	69
Technische Infrastrukturkontrolle	69
Förderabwicklung	74
Abwicklung der Verkehrsdiestverträge für den Schienen- personenverkehr	82
Benannte Stelle	85
Nichtamtliche Seilbahnsachverständige	93

Inhalt

Registerführung	96
Forschung und Entwicklung	100
Trassenzuweisung	102
PPP-Projekte	104
Geschäftsleitung für die Sachverständigenkommission nach § 48 EisbG 1957	113
Ressourceneinsatz für die Aufgaben der SCHIG	114
Strategische Vorgaben und Aufsicht durch den Eigentümer	116
Organisation der SCHIG	119
Personal	119
Effizienz der Leistungserbringung	126
Risikomanagement und Internes Kontrollsyste	128
Zukauf externer Leistungen	132
Finanzielle Lage der SCHIG	133
Aufwendungen	133
Erträge	134
Betriebsergebnis	137
Kosten- und Leistungsrechnung	137
Bilanz und Finanzierung	139
Schlussempfehlungen	142
ANHANG	
Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens	147

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Per Gesetz an die SCHIG übertragene Aufgaben	65
Tabelle 2:	Per Vertrag an die SCHIG übertragene Aufgaben	65
Tabelle 3:	Eckdaten der Aufgabe „technische Infrastrukturkontrolle“	70
Tabelle 4:	Eckdaten der Aufgabe „Förderprogramm ETCS-Level 2“	74
Tabelle 5:	Eckdaten der Aufgabe „Förderung des Schienengüterverkehrs“	76
Tabelle 6:	Eckdaten der Aufgabe „Anschlussbahn- und Terminalförderung“ (BMVIT und KLIEN)	79
Tabelle 7:	Mittelflüsse vom BMVIT an die SCHIG für die Anschlussbahn- und Terminalförderung in den Jahren 2009 bis 2013	81
Tabelle 8:	Eckdaten der Aufgabe „Verkehrsdienstverträge für den Schienengüterverkehr“	82
Abbildung 1:	Akteure im Verkehrsdienstvertrag	83
Tabelle 9:	Eckdaten der Aufgabe „Benannte Stelle“	85
Tabelle 10:	Umsatzziele und externe Erlöse der Benannten Stelle	87
Tabelle 11:	Eckdaten zur Aufgabe „Nichtamtliche Seilbahnsachverständige“	94
Tabelle 12:	Ergebnisse der Kostenstelle Seilbahnsachverständige in der SCHIG	95
Tabelle 13:	Eckdaten der Aufgabe „Einstellungsregister“	97

Tabellen Abbildungen

Tabelle 14:	Eckdaten der Aufgabe „Ausstellung von Fahrerlaubnissen und Fahrerlaubnisregister“	98
Tabelle 15:	Eckdaten der Aufgabe „Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen für den Schienengüterverkehr“	100
Tabelle 16:	Eckdaten der Aufgabe „Zuweisungsstelle“	103
Tabelle 17:	Eckdaten der Aufgabe „PPP-Projekte“	104
Abbildung 2:	Projektgesellschaften und Betreibergesellschaften der PPP-Projekte der SCHIG	105
Tabelle 18:	Kredite zur Finanzierung der PPP-Projekte der SCHIG – Übersicht	110
Tabelle 19:	Eckdaten der Aufgabe „Geschäftsführung der Sachverständigenkommission gemäß § 48 EisbG“	114
Abbildung 3:	Personalressourcen für operative Tätigkeiten der SCHIG im Jahr 2013 (in % der gesamten operativen Personalressourcen)	115
Tabelle 20:	Eigentümerstrategie des BMVIT für die SCHIG	117
Tabelle 21:	Entwicklung der Mitarbeiterzahlen der SCHIG	119
Tabelle 22:	Verteilung der Mitarbeiter der SCHIG auf die Funktionsgruppen am 31. Dezember 2013	120
Tabelle 23:	Mitarbeiterfluktuation in der SCHIG	122
Tabelle 24:	Vergleich der Normkostensätze des Bundes mit den Personalkosten der SCHIG inkl. anteiliger Gemeinkosten für ausgewählte Funktionsgruppen im Jahr 2013	124
Tabelle 25:	Entwicklung der Aufwendungen der SCHIG	133
Tabelle 26:	Entwicklung der Erträge der SCHIG	135



Tabellen Abbildungen

Tabelle 27: Ergebnisentwicklung der SCHG nach UGB _____ 137

Tabelle 28: Bilanz der SCHIG in den Jahren 2009 bis 2013 ____ 139

Tabelle 29: Eigenkapitalquote der SCHIG _____ 141

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ATF	Anschlussbahn- und Terminalförderung
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
BBG	Bundesbahngesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bzw.	beziehungsweise
CCG	Cargo–Center–Graz Betriebsgesellschaft mbH
EBIT	Earnings before Interest and Taxes (Gewinn vor Zinsen und Steuern)
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGT	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit
EisbG 1957	Eisenbahngesetz 1957
ETCS	European Train Control System (Europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem)
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
FWF	Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
f./ff.	folgende
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
GWL	Gemeinwirtschaftliche Leistungen
GWP	Güterterminal Werndorf Projektgesellschaft mbH
HJ	Halbjahr
Hrsg.	Herausgeber



Abkürzungen

i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.d.R.	in der Regel
IKS	Internes Kontrollsyste
inkl.	inklusive
k.A.	keine Angabe
KG	Kommanditgesellschaft
KLIEN	Klima- und Energiefonds
Lfg.	Lieferung
mbH	mit beschränkter Haftung
MBO	Management by Objectives (Führen durch Zielvereinbarungen)
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
NR	Nationalrat
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
p.a.	per anno
PPP	Public Private Partnership
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RoLa	Rollende Landstraße
RRP	RoLa Regensburg Projektgesellschaft mbH
RTA	Rail Tec Arsenal Fahrzeugversuchsanlage GmbH
RTR	Rail Tech & Research GmbH
Rz	Randziffer
SCHIG	Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH
SCHIG-Gesetz	Schieneninfrastrukturfinanzierungsgesetz
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem



Abkürzungen

VDV	Verkehrsdiensstvertrag
VO	Verordnung
vs.	versus
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
z.B.	zum Beispiel
Zi.	Ziffer

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Schieneninfrastruktur-Dienstleistungs- gesellschaft mbH (SCHIG) – Aufgabenübertragung durch das BMVIT

Die Anzahl der an die SCHIG übertragenen Aufgaben stieg in den Jahren 2005 bis 2014. Die SCHIG übernahm damit sukzessive auch Kernaufgaben des BMVIT. Die an die SCHIG übertragenen Aufgaben hätten grundsätzlich von Mitarbeitern des BMVIT wahrgenommen werden können. Das BMVIT konterkarierte durch die Auslagerung von Aufgaben das Einsparungsziel des Bundes, welches die Aufnahme von neuen Mitarbeitern stark einschränkte. Das BMVIT ersetzte die einzusparenden Personalausgaben durch Ausgaben an ausgegliederte bzw. externe Unternehmen. Damit war die Transparenz des Personalplans beeinträchtigt und der Personalplan des Bundes verlor seine Steuerungsfunktion.

Das BMVIT finanzierte die SCHIG im überprüften Zeitraum mit durchschnittlich rd. 5,28 Mio. EUR pro Jahr. Dies entsprach rd. 79 % des gesamten Aufwands der SCHIG. Rund ein Fünftel der Erträge lukrierte die SCHIG von anderen Stellen – z.B. von Eisenbahn- oder Seilbahnunternehmen – für die für diese erbrachten Leistungen.

Die SCHIG hatte rd. 61 Mitarbeiter. Deren Anzahl sank im überprüften Zeitraum um rd. 6 %, wogegen der Personalaufwand der SCHIG in diesem Zeitraum um rd. 8 % stieg. Zudem kaufte die SCHIG externe Leistungen im Bereich der technischen Infrastrukturkontrolle im Umfang von 1,6 Mio. EUR zu.

Rund 27 % der Mitarbeiter waren im Rang eines Experten, fachlichen Leiters oder Abteilungsleiters. Rund 30 % der Personalressourcen flossen in unterstützende, administrative Tätigkeitsbereiche (Overhead). Dieser Anteil war vergleichsweise hoch. Die Mitarbeiterfluktuation betrug bis zu 24 %.

In den hinsichtlich der eingesetzten Personalressourcen bedeutendsten operativen Aufgabenbereichen war eine enge Anbindung und laufende Abstimmung zwischen SCHIG und BMVIT gegeben.

Die Benannte Stelle der SCHIG zur Interoperabilitätsprüfung von Eisenbahnprojekten konnte die Umsatzziele bis zum Jahr 2012 in keinem Jahr erfüllen. Die bis Mitte 2012 kumulierten Verluste von rd. 1,5 Mio. EUR wurden schlussendlich vom BMVIT getragen.

Durch die Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Hand an ausgegliederte Rechtsträger – wie an das Unternehmen SCHIG – und durch die Beschränkung des Interpellationsrechts bei solchen Unternehmen war die parlamentarische Kontrolle eingeschränkt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war eine Darstellung bzw. Beurteilung der Aufgabenübertragung vom BMVIT an die SCHIG, des Ressourceneinsatzes der SCHIG, der strategischen und operativen Vorgaben des BMVIT für die SCHIG, der Einbindung des BMVIT in Entscheidungsprozesse in der SCHIG, der Berichtstätigkeit der SCHIG an das BMVIT, der Kontrollen des BMVIT und der Auswirkung der Aufgabenübertragung auf die parlamentarischen Kontrollrechte. (TZ 1)

Allgemeine Grundlagen

Die SCHIG wurde per 1. Jänner 2005 gegründet und erbrachte für das BMVIT Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Mittelverwendungskontrolle im Eisenbahnwesen, mit der Liberalisierung des Eisenbahnwesens im europäischen Kontext und mit der Vergabe von Förderungen für das Eisenbahnwesen. Sie stand zu 100 % im Eigentum der Republik Österreich, vertreten durch den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie. (TZ 2)

Die Anzahl der an die SCHIG übertragenen Aufgaben stieg in den Jahren 2005 bis 2014. Die SCHIG übernahm damit sukzessive auch Kernaufgaben des BMVIT. Die an die SCHIG übertragenen Aufgaben hätten grundsätzlich von Mitarbeitern des BMVIT wahrgenommen werden können. Das BMVIT konterkarierte durch die Auslagerung von Aufgaben das Einsparungsziel des Bundes, welches die Aufnahme von neuen Mitarbeitern stark einschränkte. Das BMVIT ersetzte die einzusparenden Personalausgaben durch Ausgaben an ausgegliederte bzw. externe Unternehmen. Damit war die Transparenz des Personalplans beeinträchtigt und der Personalplan des Bundes verlor seine Steuerungsfunktion. (TZ 3)



Gemäß Art. 52 Bundes-Verfassungsgesetz stehen dem Nationalrat und dem Bundesrat gegenüber Unternehmen, an denen der Bund mit mindestens 50 % beteiligt ist (öffentliche Unternehmen), beschränkte Befragungsrechte (Interpellationsrechte) zu. Diese umfassten nicht die Tätigkeit der Organe der Unternehmen (Geschäftsführung, Vorstand). Durch die Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Hand an ausgelierte Rechtsträger war die parlamentarische Kontrolle – aufgrund der Beschränkung des Interpellationsrechts – gegenüber Unternehmen eingeschränkt. (TZ 4)

Bei der SCHIG unterlagen lediglich Weisungen des Eigentümers und Zustimmungsrechte des BMVIT zum Abschluss von Verkehrsdiestverträgen für den Schienenpersonenverkehr und zum Eingehen von Zahlungsverpflichtungen für PPP-Projekte dem Interpellationsrecht. Im überprüften Zeitraum nahm die Aufgabenauslagerung an die SCHIG durch die gesetzliche Aufgabenerweiterung und durch die vermehrte Anzahl an vertraglich übertragenen Aufgaben zu. Diese Entwicklung war geeignet, die parlamentarische Kontrolle zu unterlaufen. (TZ 4)

Aufgaben der SCHIG

Technische Infrastrukturkontrolle

Die SCHIG prüfte die Umsetzung von Eisenbahninfrastrukturprojekten der ÖBB-Holding bzw. der ÖBB-Infrastruktur AG. Die Durchführung der technischen Infrastrukturkontrolle durch die SCHIG war grundsätzlich zweckmäßig. Das BMVIT gab der SCHIG die jährlichen Prüfpläne nach einer entsprechenden Abstimmung vor und kam damit seiner Steuerungsfunktion nach. Zudem bot das Zusammenwirken zwischen der technischen Infrastrukturkontrolle und der Benannten Stelle der SCHIG Synergieeffekte, weil sich die technische Infrastrukturkontrolle des spezifischen fachlichen Know-how der Techniker der Benannten Stelle bedienen konnte. Es waren sowohl in der SCHIG als auch im BMVIT Mitarbeiter mit technischen Infrastrukturkontrollen betraut. Damit kam es zu Doppelgleisigkeiten. Die Durchführung der technischen Infrastrukturkontrolle ausschließlich durch die SCHIG wäre zweckmäßig, weil die technische Detailprüfung von Bauvorhaben nicht zu den Kernaufgaben einer verkehrs-politischen Steuerung des BMVIT zählte. (TZ 5)

Die SCHIG führte darüber hinaus vertiefte Prüfungen einzelner Bauprojekte durch. Die SCHIG legte dem BMVIT in den Jahren 2012 und 2013 je einen Bericht über konkrete Einsparungspotenziale bei Infrastrukturprojekten auf Basis von Erkenntnissen aus dem laufenden Prüfgeschehen vor. Dies war zweckmäßig, weil dadurch

Kurzfassung

Erkenntnisse aus dem laufenden Prüfgeschehen der SCHIG systematisiert aufbereitet wurden und für eine Steigerung der Effektivität und Effizienz im Rahmen der Infrastrukturentwicklung zur Verfügung standen. Es war nicht nachvollziehbar, in welcher Form das BMVIT die von der SCHIG erstellten Berichte in weiterer Folge berücksichtigte. (TZ 5)

Förderabwicklung

Das BMVIT beauftragte die SCHIG mit der administrativen Abwicklung des Förderprogramms für die Ausrüstung von Triebfahrzeugen und Triebwagen mit ETCS-Level 2-tauglichen Systemen, eines „Beihilfeprogramms für die Erbringung von Schienengüterverkehrsleistungen in bestimmten Produktionsformen“ (Schienengüterverkehrsförderung) und der Anschlussbahn- und Terminalförderung. (TZ 6 bis 8)

Die organisatorische Abwicklung des Förderprogramms ETCS-Level 2 war an die SCHIG ausgelagert, die Entscheidung über die tatsächliche Förderung der einzelnen Anträge wurde aber von Mitarbeitern des BMVIT getroffen. Die administrative Abwicklung des Förderprogramms hätte auch von Mitarbeitern des BMVIT wahrgenommen werden können. (TZ 6)

Das BMVIT beauftragte die SCHIG mit der Abwicklung des „Beihilfeprogramms für die Erbringung von Schienengüterverkehrsleistungen in bestimmten Produktionsformen“ für die Jahre 2013 bis 2017. Das BMVIT verzichtete bei der Abwicklung der Schienengüterverkehrsförderung auf Zwischenberichte der SCHIG. Die vom BMVIT durchgeführten Einsichtnahmen ins Abrechnungssystem waren nicht ausreichend dokumentiert. Dies wäre für die Nachvollziehbarkeit einer aktiven Rolle des BMVIT als Fördergeber bei der Kontrolle erforderlich. Der von der SCHIG zu erstellende Jahresbericht für das Jahr 2013 lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht vor. (TZ 7)

Außerdem wickelte die SCHIG parallel zur Anschlussbahn- und Terminalförderung des BMVIT auch die Förderung von Anschlussbahn- und Terminalprojekten des Klima- und Energiefonds (KLIEN) ab. Die beiden, bis zum Jahr 2012 parallel laufenden Förderschienen für denselben Fördergegenstand – das Förderprogramm des BMVIT lief 2012 aus – erhöhten den administrativen Aufwand für die SCHIG und erschwerten den Überblick über den gesamten Mitteleinsatz. (TZ 8)



Das Entgelt der SCHIG für die Abwicklung der Anschlussbahn- und Terminalförderung des BMVIT war mit 2 % des im jeweiligen Jahr ausgezahlten Fördervolumens gedeckelt. Im Jahr 2013 lag das Entgelt mit rd. 4 % des Fördervolumens bzw. rd. 109.000 EUR deutlich über diesem Maximalbetrag von rd. 56.000 EUR. Einsichtnahmen des BMVIT bei der SCHIG waren nicht schriftlich dokumentiert. Dies wäre erforderlich, damit das BMVIT seine Kontrollfunktion als Fördergeber nachvollziehbar erfüllt. (TZ 8)

Verkehrsdienstverträge für den Schienenpersonenverkehr

Das BMVIT war gesetzlich verpflichtet, ein Grundangebot im Schienenpersonenverkehr zu bestellen. Die administrative Abwicklung der Verkehrsdienstverträge lagerte das BMVIT ab dem Jahr 2010 an die SCHIG aus. Das BMVIT war trotz Übertragung der Bestellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Schienenpersonenverkehr an die SCHIG in die Vertragserstellung und in die laufende Abwicklung der Verträge eingebunden. Bei der Bestellung von Gemeinwirtschaftlichen Leistungen handelte es sich um eine verkehrspolitische Kernaufgabe des BMVIT. Im BMVIT fehlten schriftliche Genehmigungsvorschriften für die Gemeinwirtschaftlichen Leistungen, obwohl in diesem Bereich hohe Beträge (rd. 690 Mio. EUR im Jahr 2013) ausbezahlt werden. (TZ 9)

Benannte Stelle

Um in der EU ein durchgängig nutzbares Eisenbahnsystem mit einheitlichen technischen Standards zu ermöglichen, mussten Eisenbahnunternehmen neue Eisenbahnstrecken und Lokomotiven von sogenannten Benannten Stellen hinsichtlich ihrer Interoperabilität überprüfen lassen. Das BMVIT beauftragte die SCHIG mit dem Aufbau einer Benannten Stelle, weil es in Österreich bis zum Jahr 2009 nur eine Benannte Stelle gab und das BMVIT eine Verzögerung wesentlicher Eisenbahn-Investitionsvorhaben befürchtete. Die öffentliche Hand war nicht verpflichtet, eine Benannte Stelle einzurichten. Es gab daher für das BMVIT keine Verpflichtung, die SCHIG mit dem Aufbau einer Benannten Stelle zu beauftragen. Für das BMVIT hätte es bereits mit dem Eintritt zweier weiterer Benannter Stellen in den österreichischen Markt in den Jahren 2010 bzw. 2011 ersichtlich sein müssen, dass das erwartete Marktversagen bei Benannten Stellen in Österreich nicht eintreten würde. Das BMVIT war an zwei zueinander am Markt im Wettbewerb stehenden österreichischen Benannten Stellen beteiligt, was zu Doppel-

Kurzfassung

gleisigkeiten und Parallelitäten führte und wirtschaftlich unzweckmäßig war. (TZ 10)

Bis Mitte des Jahres 2012 entstanden bei der Benannten Stelle der SCHIG kumulierte Verluste von rd. 1,5 Mio. EUR. Diese konnten entgegen dem ursprünglichen Businessplan nicht durch laufende Gewinne kompensiert werden und waren damit schlussendlich vom Eigentümer BMVIT zu tragen. Die externen Erlöse der Benannten Stelle der SCHIG waren durch den verstärkten Wettbewerb wesentlich geringer als in den Businessplänen; die Benannte Stelle verfehlte die gesteckten Umsatzziele aufgrund unrealistischer Annahmen bis zur Umstrukturierung im Jahr 2012 deutlich. (TZ 11)

Die SCHIG stellte den Umsatz der Benannten Stelle im Jahr 2011 durch das Legen einer Rechnung ohne entsprechende Leistung zu positiv dar. Die Geschäftsführung der SCHIG legte gegenüber dem Aufsichtsrat im Mai 2012 eine positive Entwicklungsvorschau für die Benannte Stelle dar und stellte das Risiko eines Scheiterns wesentlich geringer dar als einen Monat später. Im Juni 2012 stand das Scheitern des Strategiekonzepts für die Benannte Stelle aus Sicht der Geschäftsführung aber fest und wurde dem Aufsichtsrat entsprechend kommuniziert. Damit informierte die Geschäftsführung den Aufsichtsrat unzureichend bzw. verspätet über die prekäre wirtschaftliche Lage der Benannten Stelle und verzögerte die notwendige Reorganisation der Benannten Stelle zeitlich. (TZ 11)

Die erzielten Erlöse der Benannten Stelle lagen im Jahr 2013 erstmals über den angestrebten Erlösen. Damit bestand die Möglichkeit, die bisher angefallenen Kosten für den Aufbau der Benannten Stelle zumindest teilweise über Markterlöse zu decken. (TZ 11)

Nach einer Fusionierung der Benannten Stelle mit der Abteilung Technische Infrastrukturkontrolle der SCHIG im Jahr 2012 lag keine organisatorische und personelle Trennung dieser beiden Bereiche mehr vor. Die Aufträge der ÖBB-Infrastruktur AG an die Benannte Stelle der SCHIG und die gleichzeitige Prüfung von Infrastrukturprojekten der ÖBB durch die SCHIG im Auftrag des BMVIT und der ÖBB bargen einerseits das Risiko von Interessenskonflikten. Die Zusammenlegung von Benannter Stelle und Technischer Infrastrukturkontrolle bot andererseits Synergieeffekte durch die stärkere inhaltliche und organisatorische Verzahnung. (TZ 12)



Kurzfassung

BMVIT**SCHIG – Aufgabenübertragung durch das BMVIT**

Die Darstellung der Geschäftstätigkeiten der Benannten Stelle in einem eigenen Rechnungskreislauf wäre im Interesse der Transparenz der operativen Aufgabenerfüllung. Die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Benannten Stelle war eine wesentliche Voraussetzung für deren Akkreditierung. (TZ 12)

Nicht amtliche Seilbahnsachverständige

Die SCHIG stellte auf Wunsch des BMVIT im Oktober 2009 vier nichtamtliche Seilbahnsachverständige ein, das BMVIT beschäftigte vier amtliche Sachverständige. Die nichtamtlichen Sachverständigen der SCHIG konnten den antragstellenden Seilbahnunternehmen für ihre gutachterlichen Leistungen Honorarnoten auf Basis kostendeckender Stundensätze stellen, wogegen das BMVIT für die gleichen Leistungen der amtlichen Sachverständigen Kommissionsgebühren mit weitaus geringeren, nicht kostendeckenden Stundensätzen verrechnen musste. (TZ 13)

Die vier nichtamtlichen Seilbahnsachverständigen verrichteten ihren Dienst in den Räumlichkeiten des BMVIT in enger Zusammenarbeit mit den amtlichen Sachverständigen des BMVIT. Dies führte zu Doppelgleisigkeiten und stellte eine Umgehung des Personalplans des BMVIT dar. Im Sinne der Kostentransparenz wäre es zweckmäßiger, bei entsprechendem Bedarf an Seilbahnsachverständigen im BMVIT entsprechende Ressourcen bei amtlichen Seilbahnsachverständigen aufzubauen. (TZ 13)

Registerführung

Die SCHIG führte seit dem Jahr 2007 entsprechend EU-rechtlicher Vorgaben das österreichische Einstellungsregister. Weiters stellte die SCHIG ab November 2011 für österreichische Triebfahrzeugführer EU-weit einheitlich gestaltete Fahrerlaubnisse aus und führte ein Fahrerlaubnisregister. Die SCHIG hob für die Führung des Einstellungsregisters von Dezember 2011 bis März 2013 anstelle der im EisbG 1957 vorgesehenen Gebühren weiterhin Kostenersätze ein und musste mehr als 250 Anträge aus diesem Zeitraum rückabwickeln. Das stellte sowohl ein Umsetzungsdefizit der SCHIG als auch ein Kontrolldefizit des BMVIT dar. (TZ 14)

Das BMVIT ersetzte der SCHIG den Aufwand für das Einstellungsregister, die Ausstellung von Fahrerlaubnissen und das Fahrerlaubnisregister über den Ersatz nicht kostendeckender Gebühren und

Kurzfassung

nicht kostendeckender Pauschalen und deckte den darüber hinausgehenden Aufwand über den Sach- und Personalaufwand ab. Diese Vorgehensweise war wenig zweckmäßig. (TZ 14)

Im Hinblick auf die Umsetzung der im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung (2013 bis 2018) festgelegten Zielsetzung der effizienten Neuorganisation verkehrssicherheitsbehördlicher Agenden bestand bei der Ausstellung von Fahrerlaubnissen für unterschiedliche Verkehrsträger und bei der Führung von Registern in einer zentralen Stelle die Möglichkeit, Synergien zu erzielen. (TZ 14)

Forschung und Entwicklung

Die SCHIG wirkte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an zwei Forschungsprojekten, dem Projekt EcoTram und dem Projekt Rail4SEE, mit. Die Bearbeitung von Forschungsprojekten lag nicht im Kernkompetenzbereich der SCHIG als Erbringerin von Dienstleistungen für das BMVIT. Die Weiterentwicklung des Forschungsbereichs Energieoptimierung und das Projekt EcoTram beanspruchten in den Jahren 2009 bis zum ersten Quartal 2014 Personalressourcen der SCHIG im Umfang von rd. 168.000 EUR, die nur zu rd. 55 % über das Projekt förderbar waren und nur zu rd. 28 % gefördert wurden. Das Projekt Rail4SEE wies einen hohen Anteil an Personalressourcen auf, die nicht für den Kernbereich des SCHIG-Know-how, sondern in die First Level Control flossen. (TZ 15)

Trassenzuweisung

Vier Eisenbahnunternehmen hatten die SCHIG beauftragt, Fahrrechte auf deren Schieneninfrastruktur im Zuge der sogenannten Trassenzuweisung zu vergeben. Nur ein Eisenbahnunternehmen meldete bis zum Jahr 2012 Ad-hoc-Trassen (Trassen bzw. Fahrrechte außerhalb des Netzfahrplans). Es war nicht auszuschließen, dass auf dem Schienennetz der Eisenbahnunternehmen, die die SCHIG mit der Trassenzuweisung beauftragt hatten, auch außerhalb des Netzfahrplans Züge verkehrten. Damit bestand die Möglichkeit, dass durch die Nicht-Beantragung der Ad-hoc-Trassen einerseits das Schienennetz dieser Eisenbahnunternehmen – entgegen den Bestimmungen des EisbG 1957 – genutzt wurde und dadurch andererseits der SCHIG Einnahmen für die Ad-hoc-Trassen-Zuweisung entgingen. (TZ 16)

PPP-Projekte

Die SCHIG war im überprüften Zeitraum zu 100 % Eigentümerin von drei Projektgesellschaften für Public-Private-Partnership-Projekte (PPP-Projekte). Die Aktivitäten der SCHIG hinsichtlich dieser Projektgesellschaften waren historisch bedingt; die SCHIG hatte diese Aufgabe von ihrer Vorgängergesellschaft übernommen. Laut BMVIT zählten die PPP-Projekte nicht zum Kerngeschäft der SCHIG; die Projektgesellschaften seien daher zu veräußern. Die PPP-Projekte waren mit Risiken, z.B. dem Ausstieg einer Betreibergesellschaft vor Abschluss der Refinanzierung der Investitionen, verbunden. (TZ 17)

Die Güterterminal Werndorf Projekt GmbH (GWP) hatte einen Eisenbahn-Güterterminal südlich von Graz errichtet und an eine Betreibergesellschaft verpachtet. Die SCHIG verkaufte die GWP im Jahr 2012 an die ÖBB-Infrastruktur AG. Vor dem Verkauf lagen durch die Gestaltung des Bestandvertrags sowohl das Nachfragerisiko als auch das Finanzierungsrisiko bei der Betreibergesellschaft und nicht bei der GWP bzw. der SCHIG. Der Verkaufsprozess – die Einholung eines Wertgutachtens als Basis für Verkaufsverhandlungen – war positiv. Der erzielte Verkaufspreis der GWP lag jedoch im unteren Bereich der Bewertung des Gutachtens. (TZ 18)

Beim Klima-Wind-Kanal der Projektgesellschaft Rail Test & Research GmbH (RTR) lag das Nachfragerisiko bei der Betreibergesellschaft, das Finanzierungsrisiko wegen des aus den Gesamtinvestitionskosten zu Beginn des Bestandverhältnisses errechneten Bestandzinses aber grundsätzlich bei der RTR und somit bei der SCHIG. Die Finanzierung der Sanierung der Hilfs- und Prüfspannung konnte durch eine entsprechende Ergänzung zum Bestandvertrag auf die Betreibergesellschaft überwälzt werden. Die SCHIG führte Verhandlungen zum Verkauf der RTR. (TZ 19)

Die RoLa Regensburg Projektgesellschaft mbH (RRP) wurde für die Errichtung eines Güterterminals für die Rollende Landstraße am Regensburger Hafen gegründet und verpachtete diesen an eine Betreibergesellschaft. Die Laufzeit des Bestandvertrags zwischen der RRP und der Betreibergesellschaft (15 Jahre) war kürzer als die Laufzeit der Kredite für die Finanzierung der Anlage (30 Jahre). Der Bestandzins, den die Betreibergesellschaft an die RRP zu zahlen hatte, war als Fixum ohne Indexierung vereinbart worden, während die RRP der Betreibergesellschaft eine über den Verbraucherpreisindex wertangepasste Miete für die Grundstücke zu zahlen hatte. Bei einer angenommenen Inflationsrate von 2 % pro Jahr war der Bestandzins im 15. Jahr wertmäßig um rd. 26 % geringer als im

Kurzfassung

ersten Jahr. Durch die Festlegung einer Mindestzielvorgabe für den wirtschaftlichen Betrieb des Güterterminals lag das Nachfragerisiko bei der RRP und damit bei der SCHIG. (TZ 20)

Zur Finanzierung der PPP-Projekte nahmen in der Regel die Projektgesellschaften Kredite auf und die SCHIG übernahm dafür eine Haftung. Laut Geschäftsordnung der Geschäftsführung der SCHIG war die Aufnahme von Krediten durch die SCHIG, nicht jedoch die Übernahme von Haftungen für Kredite der Projektgesellschaften durch die SCHIG vom Aufsichtsrat zu genehmigen. Die SCHIG hatte dementsprechend für Kredite der Tochtergesellschaften in der Höhe von rd. 51 Mio. EUR ohne Zustimmung des Aufsichtsrats Haftungen übernommen. Bei einer Zahlungsunfähigkeit einer Projektgesellschaft trüfe die SCHIG eine vergleichbare Zahlungsverpflichtung wie im Fall einer Kreditaufnahme durch sie selbst. Eine Information und Zustimmung des Aufsichtsrats wäre daher auch für die Übernahme von Haftungen erforderlich. (TZ 21)

Die SCHIG musste gemäß SCHIG-Gesetz bei Übernahme einer Haftung für den Kredit einer Projektgesellschaft nicht das Einverständnis des BMVIT und des BMF einholen. Das BMVIT hatte die Haftungen der SCHIG für ihre Tochtergesellschaften nicht als Eventualverbindlichkeiten bei den Beteiligungen des Bundes gemeldet. (TZ 21)

Für einen Kredit der RTR über 20 Mio. EUR mit variablem Zinssatz schloss die SCHIG im Jahr 2005 einen Fix-Zins-Swap ab, der den variablen Zinssatz (6-Monats-Euribor +0,3 %) in einen Fixzinssatz (4,4725 %) umwandelte. Der Fix-Zins-Swap war an ein Grundgeschäft gebunden und der Swap-Partner verfügte über eine entsprechende Bonität. Der Abschluss des Fix-Zins-Swaps für einen über einen Zeitraum von 25 Jahren laufenden Kredit und die damit einhergehende Umwandlung eines variablen in einen fixen Zinssatz lag im Interesse einer langfristigen, prognostizierbaren Finanzplanung. Der Fix-Zins-Swap stand aber aufgrund des aktuellen Zinsniveaus einem Verkauf der RTR entgegen. (TZ 21)

Die SCHIG beantragte im Mai 2014 die Aufnahme eines Kredits zur Deckung des Zwischenfinanzierungsbedarfs einer PPP-Projektgesellschaft und verfügte gleichzeitig über Liquidität im Unternehmen, die die angestrebte Kreditsumme überstieg. Die Differenz aus dem für den Kreditbetrag laut Angebot zu leistenden Zinsaufwand und der aus der Veranlagung des gleichen Betrags (2,5 Mio. EUR) erwachsenden Zinserträge betrug zur Zeit der Gebarungsüberprüfung rd. 43.000 EUR jährlich. (TZ 21)



Kurzfassung

BMVIT

SCHIG – Aufgabenübertragung durch das BMVIT

Geschäftsführung für die Sachverständigenkommission nach § 48 EisbG 1957

Die SCHIG war mit der Geschäftsführung der Sachverständigenkommission nach § 48 EisbG 1957 betraut. Die Aufgabenerfüllung erforderte einen geringen Ressourceneinsatz der SCHIG. (TZ 22)

Ressourceneinsatz für die Aufgaben der SCHIG

In Summe wendete die SCHIG im Jahr 2013 rd. 69,7 % der gesamten Personalressourcen für operative Tätigkeiten auf. 30,3 % der Personalressourcen flossen in unterstützende, administrative Tätigkeitsbereiche (Overhead). Der Anteil der administrativen Tätigkeiten an den gesamten Personalressourcen war vergleichsweise hoch. (TZ 23)

Strategische Vorgaben und Aufsicht

Das BMVIT verfügte bis zum Jahr 2012 über keine Eigentümerstrategie für die SCHIG. Die strategischen Vorgaben der Eigentümerstrategie aus dem Jahr 2012 waren zum Teil wenig ambitioniert (z.B. Einhaltung von Budgetvorgaben, Einhaltung aller Terminvorgaben). Zu den Zielsetzungen der Eigentümerstrategie gab es umfassende Umsetzungsmaßnahmen in der SCHIG. (TZ 24)

In einem Jahr des überprüften Zeitraums entlastete ein Mitglied des Aufsichtsrats der SCHIG als Vertreter der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie den Aufsichtsrat. Dies widersprach dem Prinzip der Trennung von operativer Tätigkeit und Kontrolle. (TZ 25)

Organisation

Personal

Im überprüften Zeitraum nahm die Anzahl der Mitarbeiter ab; der Anteil der Mitarbeiterinnen stieg an. (TZ 26)

Die Mitarbeiter waren fünf Funktionsgruppen zugeordnet. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren rd. 27 % der Mitarbeiter in der Funktionsgruppe „Experten, fachliche Leiter“ bzw. „Abteilungsleiter“. Dies stellte einen Widerspruch zum Auftrag des Aufsichtsrats, die „Kriterien des Expertentums objektiv und sehr restriktiv zu handhaben“, dar. Der Frauenanteil in den Funktionsgruppen „Experten, fachliche Leiter“ und „Abteilungsleiter“ war mit 14 % bzw. 25 % gering. (TZ 27)

Kurzfassung

Die Mitarbeiterfluktuation der SCHIG betrug im überprüften Zeitraum durchschnittlich rd. 12 %; allein im Jahr 2011 verließ rund ein Viertel aller Mitarbeiter die SCHIG. Dies war ein Hinweis auf eine mangelnde Mitarbeiterzufriedenheit in der SCHIG, aber auch auf strukturelle Veränderungen im Unternehmen. Die SCHIG war mittlerweile bestrebt, durch entsprechende Maßnahmen eine Erhöhung der Mitarbeiterzufriedenheit zu erreichen. (TZ 28)

Der durchschnittliche Personalaufwand inkl. anteiliger Gemeinkosten war bei der SCHIG in der Funktionsgruppe der Referenten und Sachbearbeiter in etwa gleich hoch wie die Normkostensätze des öffentlichen Dienstes, in den Funktionsgruppen „Experten, fachliche Leiter“ und „Abteilungsleiter“ lag er entgegen den strategischen Vorgaben des Eigentümers aber um rd. 21 % über den Normkostensätzen des öffentlichen Dienstes. (TZ 29)

Vergleich der Normkostensätze des Bundes mit den Personalkosten der SCHIG inkl. anteiliger Gemeinkosten für ausgewählte Funktionsgruppen im Jahr 2013			
Funktionsgruppe	SCHIG	BMVIT	Differenz SCHIG – BMVIT
	EUR		in %
Referenten (Sachbearbeiter) ¹	107.806	107.282	+ 0,5
Experten, fachliche Leiter, Abteilungsleiter ²	157.769	130.395	+ 21,0

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

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

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

Rund 27 % der Mitarbeiter der SCHIG waren in den Funktionsgruppen „Experten, fachliche Leiter“ und „Abteilungsleiter“ beschäftigt. Der Anteil der Ressourcen für den Overhead am gesamten Personalressourceneinsatz der SCHIG war mit rd. 30 % hoch. (TZ 29)

Die SCHIG bot als ausgegliedertes Unternehmen Experten im technischen Bereich eine marktkonforme Entlohnung an und konnte diese damit für eine Mitarbeit gewinnen. Diese Vorgehensweise stellte aber einen Widerspruch zur Eigentümerstrategie dar, die vorsah, dass sich Gehaltsniveau und –abschlüsse am öffentlichen Dienst orientieren sollten. (TZ 29)



Kurzfassung

BMVIT**SCHIG – Aufgabenübertragung durch das BMVIT**

Die Überlassung eines Mitarbeiters der SCHIG an das BMVIT auf unbestimmte Zeit im Rahmen einer Arbeitskräfteüberlassung stellte eine Umgehung des Personalplans des BMVIT dar und stand einer Transparenz bezüglich des Personalstandes des BMVIT entgegen. (TZ 30)

Effizienz der Leistungserbringung

Die SCHIG verfügte über ein Kennzahlensystem; sie definierte für Unternehmensprozesse Kennzahlen und Zielgrößen, um die Leistungsfähigkeit der Prozesse zu ermitteln. Die Entwicklung des Kennzahlensystems der SCHIG war grundsätzlich zweckmäßig; die Anzahl war mit 70 Kennzahlen aber groß. (TZ 31)

Die SCHIG führte in den Jahren 2010 und 2012 Kundenbefragungen durch. Die Ergebnisse der beiden Befragungen waren nur eingeschränkt vergleichbar. (TZ 32)

Risikomanagement und Internes Kontrollsyste

Die SCHIG führte im Jahr 2011 erstmalig ein Risikomanagementsystem ein. Die Einführung des Risikomanagements, die Gestaltung des Prozesses und die Umsetzung waren grundsätzlich positiv. Die beiden Top-Risiken des Jahres 2014 (Ausfall der Betreibergesellschaft des Klima-Wind-Kanals und Haftungsrisiko für die Kredite der Projektgesellschaft des Klima-Wind-Kanals) hingen sehr stark zusammen. Sollte die Betreibergesellschaft des Klima-Wind-Kanals ausfallen, müsste die Projektgesellschaft und damit die SCHIG die Rückzahlung der Kredite, die über den Bestandzins finanziert wird, selbst übernehmen. Es würden damit beide Risiken gleichzeitig schlagend und ein Schaden (147.000 EUR bzw. 144.300 EUR) eintreten. (TZ 33)

Die SCHIG hatte ein Internes Kontrollsyste eingerichtet, das sie regelmäßig von Externen evaluieren ließ. Die Geschäftsführung griff die Empfehlungen der Evaluierungen auf und setzte entsprechende Maßnahmen. Die SCHIG etablierte im Jahr 2011 eine Interne Revision und beauftragte ein externes Unternehmen mit der Durchführung der Revisionsprüfungen. Die Vergabe von Revisionsaufgaben an Externe war eine geeignete Organisationsform für kleinere Organisationen. (TZ 34)

Kurzfassung

Die Finanzströme für die unterschiedlichen Aufgabenbereiche der SCHIG wurden getrennt voneinander über eigene Konten geführt. Dies förderte die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Aufgabenerfüllung. Die SCHIG führte bis zur Gebarungsüberprüfung zwei Konten mit Einzelzeichnungsberechtigungen des Geschäftsführers. Damit war ein Missbrauchsrisiko verbunden. Die Vorgaben der Veranlagungs-Richtlinie zielten auf eine risikoarme Veranlagungsstrategie ab; die Veranlagungen entsprachen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung diesen Vorgaben. (TZ 35)

Zukauf externer Leistungen

Die SCHIG kaufte im überprüften Zeitraum im Bereich der technischen Infrastrukturkontrolle externe Leistungen im Umfang von 1,6 Mio. EUR zu. Aufgrund der Kosten von externen Leistungen sind vorrangig interne Ressourcen einzusetzen. Für die Begleitende Kontrolle des Eisenbahninfrastrukturprojekts Unterinntal über die Jahre 2009 bis 2014 wäre ein unternehmensinterner Ressourcen- und Know-how-Aufbau zweckmäßiger gewesen, weil es sich dabei um einen Bereich handelt, der zur Kernkompetenz der SCHIG gehört. (TZ 36)

Die Benannte Stelle konnte seit ihrer Redimensionierung im Jahr 2012 mit zwölf statt zuvor 23 Fachgebieten wesentlich weniger Bereiche durch hausinterne Experten abdecken; deswegen griff sie im Bedarfsfall verstärkt auf externe Sachverständige in Form von externen Beauftragungen zurück. (TZ 36)

Finanzielle Lage der SCHIG

Aufwendungen, Erträge

Die SCHIG konnte ihre Aufwendungen in den Jahren 2009 bis 2013 nominell um rd. 2 % senken, obwohl sie im überprüften Zeitraum zusätzliche Aufgaben wie z.B. die Abwicklung der Verkehrsdienstverträge übernahm. Die Inflation – bezogen auf den Verbraucherpreisindex 2005 – betrug im gleichen Zeitraum rd. 10,5 %. (TZ 37)

Die SCHIG wurde als zentrales Dienstleistungsunternehmen des BMVIT für den Schienenverkehr zu rd. 79 % vom BMVIT finanziert. Rund ein Fünftel der Erträge lukrierte die SCHIG von anderen Stellen – z.B. von Eisenbahn- oder Seilbahnunternehmen – für die für diese erbrachten Leistungen. Die Auszahlung mehrerer, teilweise nicht kostendeckender Beträge durch das BMVIT für einzelne Leistungen der SCHIG zusätzlich zum allgemeinen Personal-



Kurzfassung

BMVIT**SCHIG – Aufgabenübertragung durch das BMVIT**

und Sachaufwand stellte einen administrativen Mehraufwand dar, der nicht zur Kostentransparenz beitrug. [\(TZ 38\)](#)

Betriebsergebnis

Die SCHIG wies in den Jahren 2009 und 2010 bedingt durch die Benannte Stelle ein negatives Betriebsergebnis auf. Der Verlust vor Zinsen und Steuern (EBIT) im Jahr 2011 ergab sich aufgrund von Verlusten im Bereich der Seilbahnsachverständigen. Im Jahr 2012 wurde die Benannte Stelle in die Abteilung Infrastrukturkontrolle integriert und das BMVIT glich ab diesem Zeitpunkt Verluste der Benannten Stelle und der Seilbahnsachverständigen über den Sach- und Personalaufwand aus. Ab diesem Jahr wies die SCHIG ein ausgewglichenes Betriebsergebnis (EBIT) auf. [\(TZ 39\)](#)

Kosten- und Leistungsrechnung

Die Kosten- und Leistungsrechnung der SCHIG, das Auftragscontrolling in Datenbankform sowie das Berichtswesen waren zweckmäßig. Die Benannte Stelle wurde ab Mitte 2012 nicht mehr als eigener Rechnungskreis (bzw. Profit Center) geführt. Damit war die wirtschaftliche Gebarung der nunmehr redimensionierten Benannten Stelle für den Aufsichtsrat und den Eigentümer nicht mehr ersichtlich und der Informationsgehalt betreffend die wirtschaftliche Gebarung der Benannten Stelle stark eingeschränkt. [\(TZ 40\)](#)

Bilanz und Finanzierung

Die Bilanzgrößen der SCHIG schwankten aufgrund des sich ändernden Aufgabenspektrums – vor allem durch den Verkauf einer PPP-Projektgesellschaft und die Abwicklung der Verkehrsdiestverträge – im überprüften Zeitraum. Damit schwankten auch die aus den Bilanzgrößen abgeleiteten Bilanzkennzahlen und deren Aussagekraft war eingeschränkt. [\(TZ 41\)](#)

Kenndaten der Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG)							
gesetzliche Grundlagen	Bundesgesetz über die Errichtung einer Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft, BGBl. Nr. 201/1996 i.d.g.F. Bundesbahnstrukturgesetz 2003, BGBl. I Nr. 163/2005						
Eigentümer	100 % Republik Österreich, vertreten durch den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie						
Beteiligungen	Rail Test & Research GmbH (100 %), RoLa Regensburg Projektgesellschaft mbH (100 %), Güterterminal Werndorf Projekt GmbH (100 %; Verkauf im Dezember 2012)						
Mitarbeiter							
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013	
	Anzahl					in %	
Köpfe gesamt ¹	63	64	58	59	59	– 6,3	
VZÄ gesamt ¹	59,0	60,1	55,8	55,6	55,1	– 6,6	
	in %						
Frauenquote (Köpfe)	40	41	43	46	44	10,0	
Frauenquote (VZÄ)	37	40	42	43	40	8,1	
finanzielle Lage							
	2009	2010	2011	2012	2013	Mittelwert 2009 bis 2013	Veränderung 2009 bis 2013
	in 1.000 EUR						in %
Aufwendungen	6.763	7.717	6.676	6.759	6.599	6.903	– 2,4
Erlöse	6.399	7.190	6.608	6.761	6.599	6.711	+ 3,1
EGT	– 324	– 472	124	32	63	– 115,2	–
vom BMVIT stammende Erlöse	5.225	5.768	4.894	5.383	5.136	5.281	– 1,7
	in %						
Anteil Erlöse BMVIT an den Gesamterlösen	81,7	80,2	74,1	79,6	77,8	78,7	–

¹ Jahresdurchschnittswerte

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Mai bis Juli 2014 das Zusammenwirken zwischen dem BMVIT und der Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH (in der Folge: SCHIG) hinsichtlich der Aufgabenübertragung. Ziel der Geburungsüberprüfung war es, die Aufgabenübertragung des BMVIT an die SCHIG hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu beurteilen. Schwerpunkt der Prüfung war u.a. eine Darstellung bzw. Beurteilung,



- welche Aufgaben aus dem Bereich des BMVIT an die SCHIG übertragen wurden,
- welche (Personal-)Ressourcen die SCHIG für die übertragenen Aufgaben benötigte,
- wie detailliert die strategischen und operativen Vorgaben des BMVIT für die SCHIG waren,
- wie das BMVIT in Entscheidungsprozesse in der SCHIG eingebunden war,
- in welcher Form und Detailliertheit die SCHIG dem BMVIT über ihre laufende Tätigkeit berichtete,
- wie das BMVIT seinen Kontrollaufgaben in seiner Eigentümerfunktion nachkam

und

- wie sich die Aufgabenübertragung auf die parlamentarischen Kontrollrechte auswirkte.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2009 bis 2013.

Zu dem im März 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die SCHIG im April 2015 und das BMVIT im Juni 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 2015.

Allgemeine Grundlagen

Das Unternehmen
SCHIG

2 Die Schieneninfrastruktur-Finanzierungsgesellschaft mbH, das Vorgängerunternehmen der SCHIG, wurde im Jahr 1996 gegründet. Unternehmenszweck war die Finanzierung von Schieneninfrastruktur-Vorhaben für die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) und die Eisenbahn-Hochleistungsstrecken AG.

Im Jahr 2005 wurde der Finanzierungsbereich im Zuge der Reform der ÖBB zu den ÖBB transferiert und im April 2005 die SCHIG durch Abspaltung und Übertragung der für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Vermögensgegenstände und Schulden rückwirkend per 1. Jänner 2005 gegründet. Als solche erbringt die SCHIG für das BMVIT gemäß § 3 Schieneninfrastrukturfinanzierungsgesetz (in der Folge: SCHIG-Gesetz) Dienstleistungen im Zusammenhang



Allgemeine Grundlagen

- mit der Mittelverwendungskontrolle im Eisenbahnwesen,
- mit der Liberalisierung des Eisenbahnwesens im europäischen Kontext (Aufgaben als Benannte Stelle und Zuweisungsstelle, Vergabe von Fahrzeugcodes und Fahrerlaubnissen, Bestellung Gemeinwirtschaftlicher Leistungen) und
- mit der Vergabe von Förderungen für das Eisenbahnwesen.

Die SCHIG stand im überprüften Zeitraum zu 100 % im Eigentum der Republik Österreich, vertreten durch den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie.

Aufgaben- übertragung

3.1 (1) § 3 Abs. 1 des SCHIG-Gesetzes¹ übertrug der SCHIG „insbesondere“ die in Tabelle 1 angeführten Aufgaben.

¹ Bundesgesetz über die Errichtung einer Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft, BGBl. Nr. 201/1996 i.d.g.F.



Aufgabenübertragung

SCHIG – Aufgabenübertragung durch das BMVIT

Tabelle 1: Per Gesetz an die SCHIG übertragene Aufgaben

SCHIG-Gesetz	Definition gem. SCHIG-Gesetz	siehe dazu im Text
§ 3 Abs. 1 Zi. 1	Abschluss von PPP-Projekten über die Mitfinanzierung, Errichtung und Verwertung von Schieneninfrastruktur sowie Abwicklung von damit verbundenen Projekten	PPP-Projekte (TZ 17 bis 21)
§ 3 Abs. 1 Zi. 2	Mitwirkung bei der Vorbereitung von Zuschussverträgen gemäß § 42 BBG, der sechsjährigen Rahmenplanung, der Zahlungsabwicklung sowie Kontrolle im Bereich der Schieneninfrastrukturfinanzierung	technische Infrastrukturkontrolle (z.B. ÖBB-Zuschussvertrag für Rahmenplan, EU-Förderungen für Infrastrukturprojekte) (TZ 5)
§ 3 Abs. 1 Zi. 3	Geschäfte und Tätigkeiten, die der diskriminierungsfreien Entwicklung und Verbesserung des Eisenbahnwesens sowie neuer Eisenbahntechnologien auf dem Schienennetz dienen	Forschung und Entwicklung (TZ 15)
§ 3 Abs. 1 Zi. 4	Geschäfte und Tätigkeiten einer akkreditierten Stelle (benannte Stelle) auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens	Benannte Stelle (Akkreditierte Prüfstelle für Interoperabilitätsprüfungen) (TZ 10 bis 12)
§ 3 Abs. 1 Zi. 5	Zuweisungsstelle gemäß 6. Teil des EisbG 1957 (Regulierung des Schienenverkehrsmarktes) nach Übertragung durch ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen	Trassenzuweisung (TZ 16)
§ 3 Abs. 1 Zi. 6	Geschäftsführung einer Sachverständigenkommission gemäß § 48 Abs. 4 EisbG 1957	zur Aufteilung der Kosten für den Bau von Kreuzungen von Schiene und Straße (TZ 22)
§ 3 Abs. 1 Zi. 7	Zuständigkeit gemäß § 130 EisbG 1957 (Ausstellung von Fahrerlaubnissen)	Ausstellung von Fahrerlaubnissen für Triebfahrzeugführer (TZ 14)
§ 3 Abs. 1 Zi. 8	Errichtung und Verwaltung von Registern	Registerführung (Einstellungsregister, Fahrerlaubnisregister) (TZ 14)
§ 3 Abs. 1 Zi. 9	Abschluss von Verträgen über die Bestellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen gemäß § 48 BBG	Abwicklung der Verkehrsdiestverträge für den Schienengüterverkehr (TZ 9)

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Tabelle 2: Per Vertrag an die SCHIG übertragene Aufgaben

Vertragspartner	Definition laut Vertrag	siehe dazu im Text
BMVIT	Aufgaben im Rahmen der Anschlussbahn- und Terminalförderung	Förderabwicklung (TZ 6 bis TZ 8)
KLIEN	Aufgaben als Abwicklungsstelle des Klima- und Energiefonds	Förderabwicklung (TZ 6 bis TZ 8)
BMVIT	Präfaufräge zu den Gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Schienengüter- und Schienengüterverkehr	Förderabwicklung (TZ 6 bis TZ 8)
BMVIT	Förderung von Schienengüterverkehrsleistungen in bestimmten Produktionsformen	Förderabwicklung (TZ 6 bis TZ 8)
BMVIT	Seilbahnagenden	nicht amtliche Seilbahnsachverständige (TZ 13)
BMVIT	Aufgaben im Rahmen der ETCS-Förderverträge	Förderabwicklung (TZ 6 bis TZ 8)
BMVIT	Arbeitskräfteüberlassung	Arbeitskräfteüberlassung (TZ 30)

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Aufgabenübertragung

Das BMVIT übertrug der SCHIG seit deren Gründung im Jahr 2005 (siehe TZ 2) im Zuge von drei Novellierungen des SCHIG-Gesetzes – durch Erweiterung des § 3 um die Ziffern 4, 7, 8 und 9 – sukzessive neue Aufgabenbereiche (siehe Tabelle 1). Auch Bestimmungen im Eisenbahngesetz 1957 sowie im Bundesbahngesetz bezogen sich auf die Verpflichtung der SCHIG, einige der in § 3 Abs. 1 SCHIG-Gesetz genannten Aufgaben wahrzunehmen.

(2) Die Aufgaben der SCHIG waren im SCHIG-Gesetz nicht abschließend geregelt und ließen weitere Aufgabenübertragungen des BMVIT an die SCHIG zu. Das BMVIT beauftragte die SCHIG seit dem Jahr 2006 mit nicht explizit im Gesetz genannten Aufgabengebieten (siehe Tabelle 2). Die Zahl der Aufgaben stieg seither schrittweise an. Grundlage bildete in der Regel ein zwischen dem BMVIT und der SCHIG unterfertigter Vertrag (z.B. Rahmenvereinbarung, Werkvertrag). Die vertraglich übertragenen Aufgaben wurden i.d.R. unter § 3 Abs. 1 Zi. 3 SCHIG-Gesetz subsumiert.

(3) Gründe für die Aufgabenauslagerung waren laut BMVIT fehlende Personalkapazitäten in den zuständigen Abteilungen des BMVIT sowie das in der SCHIG mittlerweile aufgebaute Expertenwissen für bestimmte Fachbereiche.

Gemäß § 6 SCHIG-Gesetz hatte der Bund die Kosten des Personal- und Sachaufwands der SCHIG zu tragen, soweit sich diese aus der Erfüllung der ihr aus diesem Bundesgesetz übertragenen Aufgaben ergaben und nicht durch Dritte aufgebracht werden konnten.

(4) Nachfolgend (siehe TZ 5 bis 22) sind die der SCHIG übertragenen Aufgaben in der Reihenfolge des Personalressourcen-Einsatzes bei der SCHIG (Bezugsjahr 2013) dargestellt, wobei jeweils die Ressourcen für die Förderabwicklung (TZ 6 bis 8) und für die Registerführung (TZ 14) zusammengefasst wurden.

3.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Anzahl der an die SCHIG übertragenen Aufgaben in den Jahren 2005 bis 2014 stieg und dass die SCHIG damit sukzessive auch Kernaufgaben des BMVIT übernahm. Der RH stellte kritisch fest, dass die an die SCHIG übertragenen Aufgaben grundsätzlich von Mitarbeitern des BMVIT hätten wahrgenommen werden können. Er kritisierte, dass das BMVIT durch die Auslagerung von Aufgaben das Einsparungsziel des Bundes, welches die Aufnahme von neuen Mitarbeitern stark einschränkte, konterkarierte, weil das BMVIT die einzusparenden Personalausgaben durch Ausgaben an ausgegliederte bzw. externe Unternehmen ersetzte und damit die Transparenz des Personalplans beeinträchtigte. Der RH kritisierte,



dass mit dieser Vorgehensweise der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion verlor und verwies auf seine bisherigen Feststellungen.²

Der RH empfahl dem BMVIT, vor einer Aufgabenauslagerung an die SCHIG bzw. an andere ausgegliederte Unternehmen primär interne Ressourcen zu nutzen und entsprechende Kosten–Nutzen–Überlegungen anzustellen, um die Kosten für die Aufgabenerfüllung gering zu halten. Der RH empfahl dem BMVIT, im Rahmen einer Evaluierung zu prüfen, ob die Rückführung bestimmter, an die SCHIG übertragener (Kern–) Aufgabengebiete in das BMVIT möglich ist.

3.3 *Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bei einer Aufgabenauslagerung an die SCHIG stets die pro- und contra-Argumente abgewogen und auf dieser Basis Entscheidungen getroffen würden.*

3.4 Der RH entgegnete, dass das BMVIT im Rahmen der Gebarungsüberprüfung keine Unterlagen vorgelegt hatte, die die Überlegungen und Argumente des BMVIT vor der Auslagerung der Aufgaben an die SCHIG dokumentierten. Der RH blieb bei seiner Kritik, dass das BMVIT durch die Auslagerung von Aufgaben das Einsparungsziel des Bundes, welches die Aufnahme von neuen Mitarbeitern stark einschränkte, konterkarierte und Personalaufwand (für eigenes Personal) durch Sachaufwand (für die SCHIG) ersetzte. Er blieb bei seiner Empfehlung.

Auswirkung der Aufgabenübertragung auf die parlamentarischen Kontrollrechte

4.1 (1) Gemäß Art. 52 Bundes–Verfassungsgesetz (B–VG)³ sind der Nationalrat und der Bundesrat u.a. befugt, die Geschäftsführung der Bundesregierung zu überprüfen sowie deren Mitglieder (Bundeskanzler, Vizekanzler und Bundesminister) im Rahmen des sogenannten Interpellationsrechts über alle Gegenstände der Vollziehung zu befragen. Dieses Kontrollrecht steht gemäß Art. 52 Abs. 2 B–VG dem Nationalrat und dem Bundesrat auch gegenüber Unternehmen zu, an denen der Bund mit mindestens 50 % des Stamm–, Grund– oder Eigenkapitals beteiligt ist und die der Kontrolle des RH unterliegen (öffentliche Unternehmen). Damit unterliegt auch die SCHIG grundsätzlich dem Interpellationsrecht.

Das Interpellationsrecht gegenüber öffentlichen Unternehmen bezieht sich aber nur auf die Rechte (z.B. Beteiligungsrechte) des Bundes und auf die Ingerenzmöglichkeiten der Organe des Bundes. Es bezieht sich nicht auf die Tätigkeit der Organe (Geschäftsführung, Vorstand) der

² siehe Bericht des RH „Justizbetreuungsagentur“, Reihe Bund 2014/7

³ BGBL. Nr. 1/1930 i.d.g.F.

Aufgabenübertragung

juristischen Person⁴. Entsprechende Einflussmöglichkeiten können etwa durch Personalhoheit, Organisations- und Finanzgewalt, Entsendungsrechte oder sondergesetzlich bzw. gesellschaftsrechtlich statuierte (Zustimmungs-)Rechte begründet sein⁵. Ist das nicht der Fall, greift die parlamentarische Kontrolle durch den Nationalrat bzw. Bundesrat nicht.

(2) Die Geschäftsführung der SCHIG nahm die übertragenen Aufgaben i.d.R. selbstständig bzw. in Abstimmung mit dem Aufsichtsrat – sofern eine Genehmigungspflicht durch den Aufsichtsrat bestand – wahr. Damit unterlagen lediglich Weisungen des Eigentümers an die Geschäftsführung und folgende, im SCHIG-Gesetz geregelte Zustimmungsrechte des BMVIT dem Interpellationsrecht: Die Geschäftsführung musste beim Eingehen von Zahlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit der Abwicklung von PPP-Projekten und beim Abschluss von Verkehrsdiestverträgen für den Schienenpersonenverkehr die Zustimmung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie einholen.⁶

(3) Bei einer parlamentarischen Anfragebeantwortung im Jahr 2011⁷ zur SCHIG und den Aktivitäten des neuen Geschäftsführers beantwortete die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie, Doris Bures, 23 Fragen – u.a. zur Höhe der Gehälter, zu Auffertigungen und zu Dienstfreistellungen – nicht. Dies unter dem Hinweis, dass diese Fragen nicht unter das Interpellationsrecht des Art. 52 Abs. 1 und Abs. 2 B-VG fallen würden.

Auch im Jahr 2012 beantwortete sie bei einer parlamentarischen Anfrage zum Personalstand im Ressort und in den ausgegliederten Dienststellen die Fragen zu den ausgegliederten Einheiten (darunter auch die SCHIG) nicht und verwies darauf, dass das Interpellationsrecht des Nationalrats und des Bundesrats hierbei nicht vorliege.

(4) Ungeachtet dessen finanzierten der Bund bzw. das BMVIT den Personal- und Sachaufwand der SCHIG zu rd. 79 % (siehe TZ 38).

⁴ Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht, Manz-Verlag, Wien 2007, 10. Auflage, Rz 502; 1142 der Beilagen XVIII. GP – Ausschussbericht NR

⁵ Kahl, Art. 52 B-VG, in Korinek/Holoubek (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Rz 25ff; 7. Lfg., 2005, Springer-Verlag

⁶ § 3 Abs. 1 Zi. 1 SCHIG-Gesetz: Beim Eingehen von Zahlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit PPP-Projekten war zusätzlich das Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen herzustellen.

⁷ Anfragebeantwortung 7443/AB XXIV. GP des BMVIT



4.2 Der RH stellte kritisch fest, dass durch die Übertragung von Aufgaben des BMVIT an die SCHIG die parlamentarische Kontrolle – aufgrund der Beschränkung des Interpellationsrechts – gegenüber Unternehmen eingeschränkt war.

Zudem nahm bei der SCHIG im überprüften Zeitraum die Aufgaben- auslagerung durch die gesetzliche Aufgabenerweiterung und durch die vermehrte Anzahl an vertraglich übertragenen Aufgaben zu. Nach Ansicht des RH war diese Entwicklung geeignet, die parlamentarische Kontrolle zu unterlaufen. Nur in den Fällen des § 3 Abs. 1 Zi. 1 und Zi. 9 SCHIG-Gesetz bestand – aufgrund der vorherigen Zustimmungs- erfordernisse des BMVIT – eine Auskunftspflicht des BMVIT gegenüber dem Nationalrat bzw. Bundesrat.

Im Hinblick auf eine allfällige Stärkung der parlamentarischen Kontrolle verwies der RH auf seine Empfehlung zur Evaluierung einer Rückführung von Aufgaben von der SCHIG in das BMVIT in TZ 3.

4.3 *Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, dass parlamentarische Anfragen insbesonders zu Bereichen, in denen die SCHIG als Abwicklungsstelle für das BMVIT tätig sei, sehr wohl beantwortet würden. Die vom RH angeführten Beispiele beträfen keine inhaltlichen Fragen zu den an die SCHIG übertragenen Aufgabenbereichen.*

4.4 Der RH entgegnete dem BMVIT, dass der Personal- und Sachaufwand der SCHIG zu 79 % vom BMVIT finanziert wurde. Wegen dieses hohen Anteils der Finanzierung aus öffentlichen Mitteln erachtete der RH grundsätzlich auch Fragen zur Organisation bzw. zum Personal der SCHIG von öffentlichem Interesse.

Aufgaben der SCHIG

Technische Infrastrukturkontrolle

5.1 (1) Die SCHIG prüfte die laufende Umsetzung von Eisenbahninfrastrukturprojekten der ÖBB-Holding AG bzw. der ÖBB-Infrastruktur AG, die in Rahmenplänen für die jeweils folgenden sechs Jahre festgelegt waren. Die Prüfungen umfassten Termin- und Kostenkontrollen, die vertiefte Kontrolle von Einzelbauvorhaben und die Begleitung von Planungsprozessen.

Aufgaben der SCHIG

Tabelle 3: Eckdaten der Aufgabe „technische Infrastrukturkontrolle“

Basis der Aufgabenübertragung	SCHIG-Gesetz § 3 Abs. 1 Zi. 2 BBG §§ 42, 43
Spezifikation der Aufgabenübertragung	im Anhang im Zuschussvertrag über Prüfung des Zuschussvertrags
Wahrnehmung der Steuerungsfunktion durch BMVIT	jährliche Vorgabe des Prüfplans der SCHIG durch das BMVIT Abnahme der Prüfberichte der SCHIG durch das BMVIT
Aufgabenumfang	rd. 20 Projektprüfungen pro Jahr
administrativer Aufwand bei SCHIG	rd. 14,2 VZÄ im Jahr 2013
Abgeltung des administrativen Aufwands	Sach- und Personalaufwand – abgegolten durch das BMVIT

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

(2) Das BMVIT schloss als Vertreterin der Republik Österreich (Bund) gemäß § 42 Bundesbahngesetz mit der ÖBB-Holding AG und der ÖBB-Infrastruktur AG Zuschussverträge ab. Diese jährlich abgeschlossenen Verträge regelten, welche in Bau bzw. Betrieb befindlichen Eisenbahninfrastrukturprojekte in welcher Höhe vom Bund finanziert werden. Die für die jeweils kommenden sechs Jahre vereinbarten Projekte wurden in einem Rahmenplan angeführt. Anlage 5 des Zuschussvertrags regelte die Überwachungs- und Kontrolltätigkeit der SCHIG im Zusammenhang mit dem ÖBB-Rahmenplan.

Die ÖBB-Infrastruktur AG erstellte zwei Mal jährlich einen Bericht über alle Projekte des Rahmenplans (rd. 300), in dem für jedes Projekt ein Soll-Ist-Vergleich in Bezug auf Kosten und Zeitplan sowie Begründungen bei Abweichungen von den Planwerten dargestellt wurden. Diesen Bericht übermittelte die ÖBB-Infrastruktur AG an die SCHIG. Aufgabe der SCHIG war es, bei den Projekten des ÖBB-Rahmenplans eine Termin- und Kostenkontrolle durchzuführen und bei Projekten, die eine bestimmte Mindestgröße⁸ überschritten und die größere Abweichungen von den Planwerten aufwiesen, die Begründungen der ÖBB-Infrastruktur AG für diese Abweichungen zu plausibilisieren. Nach Abschluss der Prüfung erstellte die SCHIG einen Bericht über die laufende Umsetzung des Rahmenplans an das BMVIT.

Auf Basis dieses jeweils im Herbst dem BMVIT vorgelegten Berichts akkordierten das BMVIT, die ÖBB-Holding AG und die ÖBB-Infrastruktur AG den nächstjährigen Rahmenplan und schlossen ihn – rollierend für die kommenden sechs Jahre – ab.

⁸ z.B. Mindestgröße bei Erweiterungsinvestitionen: valorisierte Jahresquote oder Ist-Wert größer als 5 Mio. EUR; Abweichung größer als 5 Mio. EUR oder größer als 10 %



Des Weiteren prüfte die SCHIG verschiedene Kennzahlen⁹, die zur Messung der Leistungserbringung der ÖBB-Infrastruktur AG dienten und gegebenenfalls zu finanziellen Rückforderungen¹⁰ seitens des Bundes an die ÖBB-Infrastruktur AG führten.

(3) Die SCHIG führte entsprechend einem mit dem BMVIT abgestimmten Prüfplan im überprüften Zeitraum rd. 20 über mehrere Jahre verlaufende vertiefte Prüfungen einzelner Bauprojekte durch. Diese Prüfungen hatten einen unterschiedlichen Detaillierungsgrad und reichten von einer reinen Termin- und Kostenkontrolle bis zu einer ständigen begleitenden Kontrolle einzelner größerer Bauvorhaben¹¹. Die SCHIG erstellte zu den Prüfungen der einzelnen Bauprojekte Berichte mit den wesentlichen Ergebnissen, wie z.B. Kostenreduktionen durch die Einsparung von Brandschutzmauern bei Bahnhofprojekten auf Anregung der SCHIG. Diese Prüfungsergebnisse stellte die SCHIG sowohl dem BMVIT als auch dem jeweiligen Bauträger (z.B. ÖBB-Infrastruktur AG) vor. Des Weiteren kontrollierte die SCHIG im überprüften Zeitraum 33 Abrechnungen von EU-geförderten Projekten.

(4) Erkenntnisse aus den laufenden Prüfungen von Infrastrukturprojekten brachte die SCHIG im Rahmen von Stellungnahmen zu dem von der Bundesregierung im Regierungsprogramm vorgegebenen Effizienzsteigerungsprogramm ein. Des Weiteren wirkten Experten der SCHIG an der operativen Infrastrukturentwicklung im Zuge von Masterplanertreffen mit Experten der ÖBB-Infrastruktur AG und des BMVIT mit. Dabei machte die SCHIG im Rahmen des Planungsprozesses Vorschläge, wie konkrete Infrastrukturvorhaben effizienter und damit kostengünstiger geplant und umgesetzt werden könnten.

(5) Der Aufsichtsrat der SCHIG setzte dem Geschäftsführer der SCHIG im Rahmen der MBO-Vereinbarungen der Jahre 2012 bis 2014 das Ziel, einen jährlichen Bericht über konkrete Einsparungspotenziale bei Infrastrukturprojekten der ÖBB zu erstellen. Die SCHIG legte dem BMVIT in den Jahren 2012 und 2013 jeweils einen solchen Bericht vor. Vorschläge zu Einsparungspotenzialen und Systemoptimierungen betrafen z.B. die Häufigkeit von Überleitstellen zum Gleiswechsel auf Eisenbahnstrecken, Brandschutzmaßnahmen oder die technischen Anforderungen an Rolltreppen in Bahnhöfen. Das BMVIT konnte im Rahmen der

⁹ z.B. Kennzahlen zu Sicherheit, Verschub, Langsamfahrstellen, Finanzierung der Lehrlingskosten

¹⁰ z.B. Rückforderungsanspruch aufgrund von Akontozahlungen des BMVIT an die ÖBB-Infrastruktur AG für die Förderung von Kosten zur Ausbildung von Lehrlingen in der Höhe von rd. 476.000 EUR im Jahr 2012

¹¹ z.B. Hauptbahnhof Wien, Eisenbahnachse Brenner Zulaufstrecke, Westbahnstrecke Wien-St. Pölten

Aufgaben der SCHIG

Gebarungsüberprüfung gegenüber dem RH nicht nachvollziehbar darlegen, inwieweit die Anregungen dieser Berichte in die Praxis umgesetzt wurden.

(6) Im BMVIT waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vier Mitarbeiter (rd. 2 VZÄ), die laut Auskunft des BMVIT kurz vor der Pensionierung standen, ebenfalls mit technischen Infrastrukturkontrollen auf der Ebene von Termin- und Kostenkontrollen betraut. Das BMVIT und die SCHIG akkordierten jährlich den Prüfplan und legten fest, welche Infrastrukturprojekte von der SCHIG und welche vom BMVIT überprüft werden.

Es war fraglich, ob das BMVIT auch nach Ausscheiden der aktuell mit der technischen Infrastrukturkontrolle betrauten Mitarbeiter aus dem Aktivstand auch in Zukunft über die notwendige Fachkompetenz verfügen würde, um die Prüfergebnisse zu technischen Infrastrukturkontrollen durch die Experten der SCHIG mbH abnehmen zu können. Nach Auskunft des BMVIT war es schwierig, entsprechend qualifizierte Techniker zum Gehaltsschema des Bundes neu einzustellen. Die SCHIG konnte im Gegensatz zum BMVIT technischen Spezialisten marktgerechte Gehälter zahlen.

5.2 Der RH erachtete die Durchführung der technischen Infrastrukturkontrolle durch die SCHIG grundsätzlich als zweckmäßig. Er merkte an, dass das BMVIT der SCHIG die jährlichen Prüfpläne nach einer entsprechenden Abstimmung vorgab und damit seiner Steuerungsfunktion nachkam. Zudem bot das Zusammenwirken zwischen der technischen Infrastrukturkontrolle und der Benannten Stelle der SCHIG Synergieeffekte, weil sich die technische Infrastrukturkontrolle des spezifischen fachlichen Know-how der Techniker der Benannten Stelle bedienen konnte.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass sowohl in der SCHIG als auch im BMVIT Mitarbeiter mit technischen Infrastrukturkontrollen betraut waren und es damit zu Doppelgleisigkeiten kam. Aus Sicht des RH wäre die Durchführung der technischen Infrastrukturkontrolle ausschließlich durch die SCHIG zweckmäßig, weil die technische Detailprüfung von Bauvorhaben nicht zu den Kernaufgaben einer verkehrs-politischen Steuerung des BMVIT zählte.

Der RH empfahl dem BMVIT im Sinne einer Bündelung der Fachkompetenzen, zukünftig technische Infrastrukturkontrollen nur noch durch die SCHIG durchführen zu lassen. Er empfahl dem BMVIT weiters, im BMVIT jene technische Kernkompetenz vorzuhalten, die erforderlich ist, um die technischen Infrastrukturkontrollen der SCHIG beauftragt zu werden.



gen, steuern, die Ergebnisse dieser Kontrollen abnehmen und deren Umsetzung veranlassen zu können.

Der RH erachtete die Erstellung von Berichten über konkrete Einsparungspotenziale bei Infrastrukturprojekten der ÖBB als zweckmäßig, weil dadurch Erkenntnisse aus dem laufenden Prüfgeschehen der SCHIG systematisiert aufbereitet wurden und für eine Steigerung der Effektivität und Effizienz im Rahmen der Infrastrukturentwicklung zur Verfügung standen. Der RH kritisierte, dass nicht nachvollziehbar war, in welcher Form das BMVIT die von der SCHIG erstellten Berichte in weiterer Folge berücksichtigte. Er empfahl dem BMVIT, in Zukunft verstärkt auf die Umsetzung der von der SCHIG aufgezeigten Verbesserungsvorschläge hinzuwirken.

5.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT entspreche die Empfehlung, im BMVIT die technische Kernkompetenz zur Beauftragung der technischen Infrastrukturkontrollen vorzuhalten, der Strategie des BMVIT, die dem RH bei der Gebarungsüberprüfung dargelegt wurde und bereits umgesetzt werde.*

In Bezug auf die Umsetzung der Verbesserungsvorschläge werde das BMVIT in Zukunft weiterhin auf die Nutzung von Einsparungspotenzialen hinwirken. Dabei sei auf die Langfristigkeit von Schienenprojekten hinzuweisen, die dazu führe, dass konkrete Verbesserungsvorschläge nur mittel- und langfristig umsetzbar seien. Im Übrigen weise das BMVIT auf die bereits im Zusammenhang mit den ÖBB-Rahmenplänen erzielten Einsparungen bei Schienenprojekten hin.

5.4 Der RH wies betreffend die Strategie bei der technischen Infrastrukturkontrolle darauf hin, dass es – laut Auskunft des BMVIT während der Gebarungsüberprüfung – fraglich gewesen war, ob nach dem absehbaren Ausscheiden der mit der technischen Infrastrukturkontrolle betrauten Mitarbeiter des BMVIT aus dem Aktivstand auch in Zukunft Mitarbeiter mit der notwendigen Fachkompetenz zur Beauftragung, Steuerung und Abnahme der technischen Infrastrukturkontrollen der SCHIG im BMVIT verfügbar sein würden. Dies u.a. deshalb, weil es – laut Auskunft des BMVIT – schwierig sei, entsprechend qualifizierte Techniker zum Gehaltsschema des Bundes neu einzustellen. Zudem war die entsprechende Abteilung im BMVIT zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Auflösung gewesen.

Im Übrigen erachtete der RH die in der Stellungnahme seitens des BMVIT indizierte Strategie, die technische Kernkompetenz im BMVIT vorzuhalten, für positiv.

Aufgaben der SCHIG

Förderabwicklung

Förderprogramm ETCS-Level 2

6.1 ETCS (European Train Control System)-Level 2 ist ein einheitlicher europäischer Standard für Zugsicherungs- und Zugleitsysteme, welcher mittelfristig auf der europäischen Schieneninfrastruktur zum Einsatz kommen soll. Das BMVIT verfolgte mit dem Förderprogramm, das im Jahr 2013 16,5 Mio. EUR umfasste, die rasche Ausrüstung von Triebfahrzeugen und Triebwagen österreichischer Eisenbahnverkehrsunternehmen mit ETCS-Level 2-tauglichen Systemen, um die mit diesem Sicherungssystem bereits ausgestattete und in Planung bzw. Bau befindliche Eisenbahninfrastruktur optimal nutzen zu können.¹² Das BMVIT beauftragte die SCHIG mittels Vertrag mit der Abwicklung des Förderprogramms.

Tabelle 4: Eckdaten der Aufgabe „Förderprogramm ETCS-Level 2“

Basis der Aufgabenübertragung	SCHIG-Gesetz § 3 Abs. 1 Zi. 3 Vertrag zwischen BMVIT und SCHIG vom 13. Dezember 2012
Spezifikation der Aufgabenübertragung	im Vertrag
Wahrnehmung der Steuerungsfunktion durch BMVIT	vertiefte Diskussion der Förderanträge in den Beiratssitzungen; BMVIT trifft Förderentscheidung
Aufgabenvolumen	16,5 Mio. EUR im Jahr 2013
administrativer Aufwand bei SCHIG	rd. 0,2 VZÄ im Jahr 2013
Abgeltung des administrativen Aufwands	Sach- und Personalaufwand – abgegolten durch das BMVIT

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Der Vertrag zur Abwicklung des ETCS-Level 2-Förderprogramms sah für die SCHIG insbesondere folgende Aufgaben vor:

- die Durchführung der Aufrufe zur Einreichung von Förderanträgen,
- die Aufbereitung der Förderanträge,
- die Organisation und Dokumentation der Sitzungen des Beirats,

¹² Die Europäische Kommission genehmigte das Förderprogramm ETCS-Level 2 in einem maximalen Umfang von 45 Mio. EUR im Zeitraum 2011 bis 2017.



- die Erstellung eines Musterfördervertrags und der konkreten Förderverträge,
- die Auszahlung der Fördergelder nach schriftlicher Zustimmung des BMVIT und
- die Wahrnehmung von Berichtspflichten.

Die Entscheidung der Fördervergabe oblag dem BMVIT, das auf Basis der Empfehlungen des Beirats, der für die ETCS-Level 2-Förderung eingerichtet war, entschied. Der Beirat setzte sich aus Mitarbeitern des BMVIT sowie vom BMVIT eingeladenen Experten zusammen. Vertreter der SCHIG nahmen als Auskunftspersonen an den Beiratssitzungen teil, waren aber nicht stimmberechtigt. Das BMVIT schloss die Förderverträge mit den Fördernehmern ab. Die Auszahlung der Fördermittel erfolgte, nachdem die Förderwerber die ETCS-Zugsicherungssysteme eingebaut hatten. Beiratssitzungen fanden anlassbezogen – bei Auszahlung der Fördermittel – statt, um die rechtmäßige Verwendung der Fördermittel zu gewährleisten.

6.2 Der RH wies darauf hin, dass die organisatorische Abwicklung des Förderprogramms ETCS-Level 2 an die SCHIG ausgelagert war, dass die Entscheidung über die tatsächliche Förderung der einzelnen Anträge aber von Mitarbeitern des BMVIT getroffen wurde. Er stellte kritisch fest, dass die an die SCHIG übertragene Abwicklung des Förderprogramms auch von Mitarbeitern des BMVIT hätte wahrgenommen werden können.

Der RH empfahl dem BMVIT, im Rahmen einer Evaluierung zu prüfen, ob die Abwicklung der ETCS-Level 2-Förderung nicht wieder vom BMVIT übernommen werden könnte und allenfalls die Förderabwicklung in das BMVIT zurückzuführen (siehe TZ 3).

6.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT habe es die SCHIG nach reiflicher Überlegung mit der ETCS-Level 2-Fahrzeugförderung betraut. Eine Rückführung in das BMVIT sei in keiner Weise zielführend, weil im Förderprogramm nach dem Einbau der ETCS-Ausrüstungen ein fünfjähriges Monitoring unter Heranziehung von IT-Systemen der ÖBB-Infrastruktur AG vorgesehen sei, zu welchen die SCHIG aufgrund ihrer Abwicklungstätigkeiten für andere Förderprogramme bereits Zugang habe. Auf diese Weise würden Synergien genutzt werden können, die bei einer Abwicklung durch das BMVIT nicht erzielbar wären.*

Aufgaben der SCHIG

6.4 Nach Ansicht des RH könnte auch dem BMVIT ein Zugang zu den IT-Systemen der ÖBB-Infrastruktur AG gewährt werden. Die ins Treffen geführten Synergien könnten auch im BMVIT genutzt werden, wenn weitere Förderprogramme von der SCHIG ins BMVIT rückgeführt werden. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung, die Rückführung der ETCS-Level 2-Förderung ins BMVIT zu evaluieren.

Förderung des Schienengüterverkehrs

7.1 Verkehrs- und umweltpolitisch ist ein hoher Anteil des Schienengüterverkehrs am Gesamtgüterverkehrsaufkommen erwünscht. Bis zum Jahr 2012 zahlte das BMVIT Förderungen für den Schienengüterverkehr auf der Grundlage der VO (EU) Nr. 1191/69. Im Jahr 2012 genehmigte die Europäische Kommission ein neues Beihilfenprogramm des BMVIT mit einem Volumen von 79,2 Mio. EUR im Jahr 2013.¹³ Das BMVIT beauftragte die SCHIG mit der Abwicklung dieses „Beihilfeprogramms für die Erbringung von Schienengüterverkehrsleistungen in bestimmten Produktionsformen“¹⁴ für die Jahre 2013 bis 2017.

Tabelle 5: Eckdaten der Aufgabe „Förderung des Schienengüterverkehrs“

Basis der Aufgabenübertragung	SCHIG-Gesetz § 3 Abs. 1 Zi. 3 Prüfaufträge des BMVIT an die SCHIG vor dem 1. Oktober 2012 Vertrag zwischen BMVIT und SCHIG vom 1. Oktober 2012
Spezifikation der Aufgabenübertragung	in den Prüfaufträgen des bzw. Verträgen mit dem BMVIT
Wahrnehmung der Steuerungsfunktion durch BMVIT	BMVIT trifft Förderentscheidung; laufende – zum Teil wahrgenommene – Einsichtsmöglichkeiten für das BMVIT in die Abrechnung; halbjährliche Berichte; Jours fixes
Aufgabenvolumen	rd. 79,2 Mio. EUR Fördermittel im Jahr 2013
administrativer Aufwand bei SCHIG	rd. 2,8 VZÄ im Jahr 2013
Abgeltung des administrativen Aufwands	Sach- und Personalaufwand – abgegolten durch das BMVIT

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

¹³ Notifizierung der Europäischen Kommission vom 25. Juli 2012

¹⁴ Der Begriff „bestimmte Produktionsformen“ bezeichnet verschiedene Beförderungstechniken auf der Schiene. Es werden die Formen Einzelwagenverkehr, unbegleiteter kombinierter Verkehr und Rollende Landstraße unterschieden.



Bis zum Jahr 2012 lag die Abwicklung des Beihilfeprogramms beim BMVIT. Die SCHIG erhielt bis dahin vom BMVIT Aufträge zur Überprüfung der ordnungsgemäßen Verwendung der Fördermittel und der Abrechnungen der Fördernehmer. Die SCHIG erstellte Prüfberichte, auf deren Grundlage das BMVIT entweder Nachforderungen auszahlte oder Rückforderungen stellte.

Mit der Umstellung des Förderprogramms Schienengüterverkehr im Jahr 2012 übernahm die SCHIG die Abwicklung des Beihilfenprogramms. Die Tätigkeiten der SCHIG umfassten:

- die Durchführung der Aufrufe zur Einreichung von Förderanträgen,
- die Aufbereitung der Förderanträge,
- die Erstellung eines Musterfördervertrags und der konkreten Förderverträge,
- die Auszahlung von Fördergeldern nach schriftlicher Zustimmung des BMVIT,
- die Durchführung einer Evaluierung des Beihilfeprogramms sowie
- die Wahrnehmung von Berichtspflichten.

Das BMVIT schloss mit allen Antragstellern, die die Förderkriterien erfüllten, Förderverträge ab.

Die SCHIG und die Fördernehmer stellten die monatlich von der SCHIG erstellten Abrechnungen innerhalb von vier Wochen außer Streit. Das BMVIT war laufend durch Einsichtsmöglichkeit in – auf Basis des elektronischen Abrechnungstools der SCHIG erstellte – Abrechnungstabellen in den Abrechnungsprozess eingebunden. Es war nicht dokumentiert, inwiefern das BMVIT von dieser Einsichtsmöglichkeit Gebrauch machte. Aufgrund der Einsichtsmöglichkeit verzichtete das BMVIT auf die vertraglich festgelegten Zwischenberichte. Der von der SCHIG zu erstellende Jahresbericht für das Jahr 2013 lag zur Zeit der Gebrauchsüberprüfung im Juli 2014 noch nicht vor.

7.2 Der RH merkte kritisch an, dass das BMVIT bei der Abwicklung der Schienengüterverkehrsförderung auf Zwischenberichte der SCHIG verzichtete und die vom BMVIT durchgeführten Einsichtnahmen ins Abrechnungssystem nicht ausreichend dokumentiert waren. Dies wäre für die Nachvollziehbarkeit einer aktiven Rolle des BMVIT als Fördergeber bei der Kontrolle erforderlich. Der RH wies kritisch darauf hin,

Aufgaben der SCHIG

dass die SCHIG den Jahresbericht für das Jahr 2013 zur Zeit der Gebaungsüberprüfung im Juli 2014 noch nicht fertiggestellt hatte.

Der RH empfahl dem BMVIT, seine Einsichtnahmen im Abrechnungsprozess der Schienengüterverkehrsförderung bei der SCHIG schriftlich zu dokumentieren und die von der SCHIG laut Vertrag zu legenden Berichte einzufordern. Weiters empfahl der RH dem BMVIT zu evaluieren, ob das – bis 2012 vom BMVIT abgewickelte – Schienengüterverkehrs-Beihilfeprogramm wieder vom BMVIT übernommen werden könnte und diese Förderabwicklung gegebenenfalls in das BMVIT rückzuführen (siehe TZ 3).

7.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT lägen die von der SCHIG laut Vertrag zu erstellenden Berichte, die aufgrund der Anlaufphase zum Teil mit geringfügiger Verspätung gelegt wurden, mittlerweile vor; das BMVIT würde diese bei allfälligen künftigen Verspätungen verstärkt einfordern. Sämtliche Auszahlungen der SCHIG an die Fördernehmer würden in Abstimmung mit dem BMVIT erfolgen und diese Abstimmungen würden schriftlich dokumentiert.*

Das BMVIT lasse sich im Bedarfsfall zusätzlich zu den Berichten über Details ad hoc informieren. In den regelmäßigen Jour fixe-Besprechungen informiere die SCHIG das BMVIT über den aktuellen Stand und es würden offene Fragen sowie künftige Vorgangsweisen besprochen. Diese Besprechungen würden in Gesprächsprotokollen dokumentiert.

Eine Rückführung der Schienenverkehrsförderung in das BMVIT sei aus Sicht des BMVIT in keiner Weise zielführend. Für die seit Dezember 2012 laufende, neue Schienenverkehrsförderung werde eine IT-gestützte Abrechnung eingesetzt, mit der die Förderabrechnung früher außer Streit gestellt und Auswertungen hinsichtlich einer Optimierung und einer Erhöhung der Treffsicherheit der Förderung erstellt werden könnten. Die Beschaffung bzw. Erstellung der erforderlichen Hard- und Software könne über die SCHIG flexibler erfolgen als durch das BMVIT. Die Abrechnungen würden anhand von IT-Systemen der ÖBB-Infrastruktur AG plausibilisiert, zu welchen die SCHIG aufgrund ihrer übrigen Tätigkeit bereits Zugang habe. Auf diese Weise würden Synergien genutzt werden können, die im Falle einer Abwicklung durch das BMVIT nicht erzielbar wären.

7.4 Der RH würdigte die Absicht des BMVIT, die Berichte bei zukünftigen allfälligen Verspätungen verstärkt einzufordern und den Informationsfluss zu intensivieren, positiv, jedoch hätte die von der SCHIG für die Schienengüterverkehrsförderung eingesetzte IT-Struktur seiner Ansicht nach ebenso vom BMVIT angeschafft werden können. Dass die SCHIG



die Hard- und Software flexibler beschaffen und erstellen könne als das BMVIT, war für den RH nicht nachvollziehbar. Nach Ansicht des RH könnte auch dem BMVIT ein Zugang zu den IT-Systemen der ÖBB-Infrastruktur AG gewährt werden. Die ins Treffen geführten Synergien könnten auch im BMVIT genutzt werden, wenn weitere Förderprogramme von der SCHIG ins BMVIT zurückgeführt werden. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, eine Übernahme des Schienengüterverkehrs-Beihilfeprogramms durch das BMVIT zu evaluieren und das Beihilfeprogramm gegebenenfalls ins BMVIT rückzuführen.

Anschlussbahn- und Terminalförderung

8.1 (1) Seit Mitte 2008 fungierte die SCHIG als Abwicklungsstelle für die Förderung des BMVIT von Anschlussbahn- und Terminalprojekten.¹⁵ Parallel dazu förderte auch der Klima- und Energiefonds (KLIEN) Anschlussbahn- und Terminalprojekte über die SCHIG.¹⁶

Fördergegenstand waren Einrichtungen für die Nutzung der Schiene in den Quell- und Zielgebieten des Schienengüterverkehrs, wie z.B. Gleisanlagen, Krananlagen oder Be- und Entladegeräte.

Tabelle 6: Eckdaten der Aufgabe „Anschlussbahn- und Terminalförderung“ (BMVIT und KLIEN)

Basis der Aufgabenübertragung	SCHIG-Gesetz § 3 Abs. 1 Zi. 3 Rahmenvertrag zwischen BMVIT und SCHIG Rahmenvertrag zwischen KLIEN und SCHIG
Spezifikation der Aufgabenübertragung	in den jährlichen Ausführungsverträgen mit dem KLIEN und in den Richtlinien des BMVIT
Wahrnehmung der Steuerungsfunktion durch BMVIT	BMVIT trifft Förderentscheidung; laufende Berichterstattung der SCHIG in den Beiratssitzungen an das BMVIT
Aufgabenvolumen	2,8 Mio. EUR im Jahr 2013 durch BMVIT 8,0 Mio. EUR im Jahr 2013 durch KLIEN
administrativer Aufwand bei SCHIG	rd. 4,9 VZÄ im Jahr 2013
Abgeltung des administrativen Aufwands	nach tatsächlichem Aufwand, gedeckelt mit 2 % des Auftragsvolumens

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

¹⁵ Notifizierungen der Europäischen Kommission vom 29. Jänner 2007 und vom 19. September 2012

¹⁶ siehe Bericht des RH „Klima- und Energiefonds“ (Reihe Bund 2011/4)

Aufgaben der SCHIG

(2) Das BMVIT schloss im Jahr 2008 mit der SCHIG einen Vertrag über die Abwicklung der von der Europäischen Kommission für den Zeitraum 2007 bis 2012 notifizierten Anschlussbahn- und Terminalförderung ab. Das BMVIT übertrug der SCHIG insbesondere folgende Aufgaben:

- die Beratung von Interessenten und Antragstellern,
- die Analyse der Anträge,
- die Behandlung von Förderansuchen,
- die Unterstützung des BMVIT bei der Förderungsabwicklung sowie
- die Kontrolle und die Rückforderung zu Unrecht bezogener Leistungen.

Das BMVIT entschied über die Förderansuchen und schloss die Förderverträge mit den Fördernehmern ab. Das BMVIT richtete dazu einen Beirat zur Bewertung der eingereichten Förderfälle ein und zog dessen Empfehlungen als Entscheidungsgrundlage heran.¹⁷ Der Beirat setzte sich aus Vertretern des BMVIT, der ÖBB-Infrastruktur AG, externen Expertenvertretern sowie nicht stimmberechtigten Vertretern der SCHIG zusammen. Das BMVIT hatte ein Einsichtsrecht betreffend die Überprüfung der Abwicklung der Förderansuchen bei der SCHIG. Eine schriftliche Dokumentation über die Ausübung des Einsichtsrechts sowie der darauf fußenden Ergebnisse gab es nicht.

Die SCHIG kontrollierte nach dem Auslaufen des Förderprogramms 2012 die Einhaltung der bis dahin abgeschlossenen Förderverträge, in denen sich die Fördernehmer über einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren zu einem vertraglich festgelegten Transportvolumen verpflichtet hatten.

Anders als bei den Förderprogrammen für ETCS-Level 2 und den Schienengüterverkehr, bei denen der Aufwand der SCHIG über den Sach- und Personalaufwand des BMVIT abgegolten wurde, erfolgte die Berechnung des Entgelts der SCHIG für die Abwicklung des Förderprogramms nach tatsächlichem Aufwand. Dieser Abgeltungsbetrag war mit 2 % des im jeweiligen Jahr abgewickelten Fördervolumens gedeckelt. Das BMVIT konnte einen Mehrbedarf, der über den 2 % des Fördervolumens lag, schriftlich anerkennen. Im Jahr 2013 zahlte das BMVIT rd. 4 % (109.000 EUR) des Fördervolumens (2,8 Mio. EUR) als Abgeltungsbetrag für die Förderabwicklung an die SCHIG aus. Die Abgeltungsbeiträge nahmen im überprüften Zeitraum folgende Entwicklung:

¹⁷ Der Beirat behandelte auch die für eine Förderung durch den KLIEN eingereichten Förderansuchen.



Tabelle 7: Mittelflüsse vom BMVIT an die SCHIG für die Anschlussbahn- und Terminalförderung in den Jahren 2009 bis 2013

	2009	2010	2011	2012	2013
	in 1.000 EUR				
Fördermittel	14.790	15.000	15.400	14.600	2.800
Abgeltungsbetrag	300	300	300	199	109
in %					
Anteil Abgeltungsbetrag am Fördervolumen	2,0	2,0	2,0	1,4	3,9

Quellen: BMVIT, SCHIG; Darstellung RH

(3) Der Klima- und Energiefonds (KLIEN)¹⁸ schloss im Jahr 2007 mit der SCHIG einen Rahmenvertrag über die Abwicklung der Anschlussbahn- und Terminalförderung auf unbestimmte Zeit und jährliche Ausführungsverträge ab. Die Aufbringung der Fördermittel erfolgte durch das BMVIT und das BMLFUW annähernd je zur Hälfte¹⁹. Neben der Anschlussbahn- und Terminalförderung wickelte die SCHIG weitere Förderprogramme für den KLIEN (z.B. Mikro-Systeme des öffentlichen Verkehrs im ländlichen Raum, Rollende Landstraße) ab.

8.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die beiden parallelen Förderschienen des BMVIT und des KLIEN für die Anschlussbahn- und Terminalförderung bis zum Jahr 2012 den administrativen Aufwand für die SCHIG erhöhten und den Überblick über den gesamten Mitteleinsatz erschweren. Er wies kritisch darauf hin, dass das BMVIT denselben Fördergegenstand über zwei verschiedene Programme – die Anschlussbahn- und Terminalförderung des BMVIT und die des KLIEN – förderte. Die SCHIG fungierte in beiden Fällen als Abwicklungsstelle.

Darüber hinaus kritisierte der RH die für das Jahr 2013 getätigte Auszahlung des BMVIT an die SCHIG für die Abwicklung des Förderprogramms, weil der Auszahlungsbetrag mit rd. 109.000 EUR rund das Doppelte der maximal zulässigen Summe von rd. 56.000 EUR (2 % von 2,8 Mio. EUR) betrug. Der RH bemängelte die nicht schriftlich dokumentierten Einsichtnahmen des BMVIT bei der SCHIG. Dies wäre erforderlich, damit das BMVIT seine Kontrollfunktion als Fördergeber nachvollziehbar erfüllt.

¹⁸ Der KLIEN ist ein Fonds öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, dessen Präsidium der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie sowie der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft angehörten.

¹⁹ In den Jahren 2011 bis 2013 waren paritätische Zahlungen der beiden Bundesministerien lt. Bundesvoranschlag nicht gegeben.

Aufgaben der SCHIG

Der RH empfahl dem BMVIT, in Zukunft die durchgeführten Einsichtnahmen bei der SCHIG in schriftlicher Form festzuhalten, um die ihm zukommende und notwendige Kontrollfunktion über die Fördergelder ausreichend und transparent zu dokumentieren.

Der RH wies darauf hin, dass das Förderprogramm des BMVIT für Anschlussbahn- und Terminalprojekte auslief. Er empfahl, in Zukunft Doppelgleisigkeiten durch parallele Förderprogramme zu vermeiden.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT habe der RH im Rahmen der Gebrauchsüberprüfung „Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung“ bereits eine verstärkte Abstimmung der Förderprogramme ange regt. Diese Empfehlung werde vom BMVIT aufgegriffen. Die Abteilung 1/ K4 – Kombinierter Verkehr werde mit der Gesamtkoordination der nationalen Strategie zum Kombinierten und Intermodalen Verkehr und mit der Koordination der Förderprogramme zur Verkehrsverlagerung auf alternative Verkehrsträger beauftragt, um eine Gesamtstrategie, Effizienzen und Synergien der Programme sicherzustellen.*

Abwicklung der Verkehrsdiestverträge für den Schienenpersonenverkehr

9.1 Das BMVIT war gemäß § 7 ÖPNRV-G 1999 verpflichtet, ein Grundangebot im Schienenpersonenverkehr zu bestellen. Die administrative Abwicklung der Verkehrsdiestverträge, mit denen das Grundangebot bestellt wurde, lagerte das BMVIT ab dem Jahr 2010 mittels einer Novellierung des SCHIG-Gesetzes an die SCHIG aus.

Tabelle 8: Eckdaten der Aufgabe „Verkehrsdiestverträge für den Schienenpersonenverkehr“

Basis der Aufgabenübertragung	SCHIG-Gesetz § 3 Abs. 1 Zi. 9
Spezifikation der Aufgabenübertragung	in den Richtlinien des BMVIT
Wahrnehmung der Steuerungsfunktion durch BMVIT	regelmäßig – 1 bis 2 mal im Monat – stattfindende Jours fixes
Aufgabenvolumen	rd. 690 Mio. EUR p.a. (Jahr 2013)
administrativer Aufwand bei SCHIG	rd. 3,6 VZÄ im Jahr 2013
Abgeltung des administrativen Aufwands	Pauschalbetrag des BMVIT (300.000 EUR im Jahr 2013); darüber hinausgehender Aufwand über den Sach- und Personalaufwand – abgegolten durch das BMVIT

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Der Bund, vertreten durch den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie, hatte gemäß § 5 Abs. 4 SCHIG-Gesetz der SCHIG die finanziellen Mittel für die Bestellung des Grundangebots im Schienennpersonenverkehr mit den Verkehrsdiestverträgen zur Verfügung zu stellen. Das BMVIT formulierte „Richtlinien über die Abwicklung der Bestellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Schienennpersonenverkehr durch die SCHIG“.

Abbildung 1: Akteure im Verkehrsdiestvertrag



Quelle: RH

Gründe für die Aufgabenauslagerung an die SCHIG waren laut Auskunft des BMVIT einerseits die Vorsteuerabzugsfähigkeit der SCHIG. Eine Vorsteuerabzugsberechtigung des BMVIT ergab sich aus der „Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem“ bei der Beauftragung von Personenbeförderungsleistungen (Art. 13 in Verbindung mit Anhang I Pkt. 5). Andererseits verfügte das BMVIT laut eigenen Angaben über zu wenig Personal und es fehlte das Know-how, um insbesondere das Monitoring im Zuge der Abwicklung der Verkehrsdiestverträge vollinhaltlich zu erfüllen.

Die SCHIG führte die Vertragsverhandlungen mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen, arbeitete die Verkehrsdiestverträge aus und unterzeichnete diese als Auftraggeberin. Das BMVIT war in diesen Prozess laufend eingebunden, indem es an den Besprechungen teilnahm und z.B. Änderungsvorschläge zu den Verträgen einbrachte. Nach Abschluss der Verkehrsdiestverträge übernahm die SCHIG die laufende Abwicklung, z.B. das Qualitätsmonitoring und die monatlichen Mittelüberweisungen.

Auch in die laufende Abwicklung war das BMVIT insofern eingebunden, als durchschnittlich ein Mal pro Monat sogenannte „GWL-Jours fixes“ mit Vertretern des BMVIT, der SCHIG und der ÖBB-Personenverkehr AG²⁰ stattfanden. Die in diesem Gremium getroffenen Vereinbarungen, z.B. zur Adaptierung von Qualitätskriterien oder zu Fahrplanänderungen, hatten verbindlichen Charakter.

²⁰ GWL steht für Gemeinwirtschaftliche Leistung; Jours fixes mit anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen fanden im Bedarfsfall statt.

Aufgaben der SCHIG

Die Vertretungs- und Entscheidungsbefugnis des BMVIT in den GWL-Jours fixes war nicht explizit geregelt. Ebenso wenig gab es im BMVIT eine verbindliche Regelung über die Genehmigungs- und Fertigungsbefugnis für Entscheidungen zu den gemeinwirtschaftlichen Leistungsverträgen – die Geschäftsfälle wurden auf der Grundlage von Erfahrungswerten vom Sachbearbeiter, der Abteilungsleiterin oder vom Sektionsleiter genehmigt.

9.2 Der RH stellte fest, dass das BMVIT trotz Übertragung der Bestellung der Gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Schienenpersonenverkehr an die SCHIG in die Vertragserstellung und in die laufende Abwicklung der Verträge eingebunden war. Er hielt aber kritisch fest, dass es sich bei der Bestellung von Gemeinwirtschaftlichen Leistungen um eine verkehrspolitische Kernaufgabe des BMVIT handelte. Aus diesem Grund empfahl der RH dem BMVIT, im Rahmen einer Evaluierung zu prüfen, ob die Bestellung von Gemeinwirtschaftlichen Leistungen nicht vom BMVIT erledigt werden sollte, und diese gegebenenfalls in das BMVIT rückzuführen (siehe TZ 3).

Der RH kritisierte die fehlenden, schriftlichen Genehmigungsvorschriften für die Gemeinwirtschaftlichen Leistungen im BMVIT, obwohl in diesem Bereich hohe Beträge (rd. 690 Mio. EUR im Jahr 2013) ausbezahlt werden. Er empfahl dem BMVIT, Genehmigungs- und Fertigungsvorgaben schriftlich auszuarbeiten und für verbindlich zu erklären.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sei zwar die administrative Abwicklung der Verkehrsdiestverträge an die SCHIG übertragen worden, die verkehrspolitische Verantwortung und damit die Wahrnehmung einer der Kernaufgaben des Ressorts sei jedoch im BMVIT geblieben. Dies komme auch in den Richtlinien des BMVIT klar zum Ausdruck. Das BMVIT habe die Vertragsinhalte federführend gestaltet. Demgemäß würden auch alle relevanten und budgetwirksamen jährlichen Vertragsanpassungen dem BMVIT zur Genehmigung vorgelegt. Aus Sicht des BMVIT seien weder seine Kernkompetenzen an einen ausgegliederten Rechtsträger ausgelagert worden, noch würden zwischen BMVIT und SCHIG Doppelgleisigkeiten bestehen. Die SCHIG werde effizient zur Unterstützung des BMVIT eingesetzt. Von einer Rückführung der administrativen Abwicklung in das BMVIT werde daher keine Verbesserung erwartet.*

Genehmigungs- und Fertigungsvorgaben zwischen BMVIT und SCHIG seien in den Richtlinien eindeutig festgelegt. Der BMVIT-interne Genehmigungsprozess sei in der Geschäftsordnung des BMVIT festgelegt.



9.4 Nach Ansicht des RH sollte die Wahrnehmung der verkehrspolitischen Verantwortung als einer Kernaufgabe des Ressorts durch das BMVIT von entsprechendem Know-how betreffend die verkehrspolitische Steuerung getragen sein. Da das BMVIT – wie es in seiner Stellungnahme selbst darlegte – die Vertragsinhalte federführend gestaltete sowie gemäß den Feststellungen des RH in die Vertragsverhandlungen eingebunden war und an den Besprechungen teilnahm, bekräftigte der RH seine Empfehlung, die Übernahme der Bestellung der Gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Schienenpersonenverkehr durch das BMVIT zu evaluieren und gegebenenfalls ins BMVIT rückzuführen.

Der RH stellte klar, dass er nicht fehlende Genehmigungs- und Fertigungsvorschriften zwischen BMVIT und SCHIG, sondern das Fehlen schriftlicher Genehmigungs- und Fertigungsvorschriften innerhalb des BMVIT kritisiert hatte. Er hielt daher an seiner Kritik und Empfehlung fest.

Benannte Stelle

10.1 Die Europäische Kommission war bestrebt, länderübergreifend ein durchgängig nutzbares Eisenbahnsystem mit einheitlichen technischen Standards beispielsweise für Energieversorgung, Zugsteuerung, Zugsiccherung oder Signalgebung zu ermöglichen. Dafür mussten z.B. neue Eisenbahnstrecken bzw. neue Lokomotiven nach bestimmten Interoperabilitätsmerkmalen von dazu berechtigten Stellen, sogenannten Benannten Stellen, geprüft werden. Am 30. September 2009 wurde die SCHIG nach mehrjähriger Vorbereitungszeit und einem Akkreditierungsverfahren durch das BMWFW als Benannte Stelle für Interoperabilität im Eisenbahnwesen notifiziert.

Tabelle 9: Eckdaten der Aufgabe „Benannte Stelle“

Basis der Aufgabenübertragung	SCHIG-Gesetz § 3 Abs. 1 Zi. 4
Spezifikation der Aufgabenübertragung	in der Genehmigung des „Strategiekonzepts Benannte Stelle 2.0“ durch den Aufsichtsrat
Wahrnehmung der Steuerungsfunktion durch BMVIT	SCHIG arbeitet weitgehend selbstständig (akquiriert selbstständig Aufträge); regelmäßige Berichte zum Geschäftsverlauf an den Aufsichtsrat
Aufgabenumfang	rd. 510.000 EUR Umsatz von Unternehmen im Jahr 2013
administrativer Aufwand bei SCHIG	rd. 3,1 VZÄ im Jahr 2013
Abgeltung des administrativen Aufwands	Aufträge durch Externe, Verlustdeckung seit 2012 über den Sach- und Personalaufwand – abgegolten durch das BMVIT

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Aufgaben der SCHIG

Als Benannte Stelle war die SCHIG u.a. berechtigt, im Auftrag von Eisenbahnunternehmen Bescheinigungen zu eisenbahnrechtlichen Bau- bzw. Betriebsgenehmigungen von Eisenbahnstrecken oder über die Interoperabilität von Fahrzeugen auszustellen.

Da es in Österreich bis zum Jahr 2009 nur eine einzige Benannte Stelle gab, befürchtete das BMVIT ein Marktversagen aufgrund einer zu geringen Anzahl an Benannten Stellen und Verzögerungen bei der Beurteilung der Interoperabilität von Eisenbahnprojekten. Als Konsequenz daraus hätten nach Ansicht des BMVIT wesentliche Investitionsvorhaben im Eisenbahnwesen nicht rechtzeitig umgesetzt werden können. Daher hatte das BMVIT die SCHIG im Jahr 2005 mit dem Aufbau einer Benannten Stelle beauftragt.

Zusätzlich zur SCHIG und der bereits im Jahr 2009 bestehenden Benannten Stelle wurden in den Jahren 2010 und 2011 zwei weitere Benannte Stellen durch das BMWFW akkreditiert, womit ab dem Jahr 2011 vier Benannte Stellen am österreichischen Markt tätig waren.²¹

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war das BMVIT neben der SCHIG über das AIT Austrian Institute of Technology an einer weiteren Benannten Stelle A beteiligt, die mit der SCHIG am österreichischen Markt im Wettbewerb stand.

10.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die öffentliche Hand nicht verpflichtet war, eine Benannte Stelle zur Interoperabilitätsprüfung einzurichten und es deshalb für das BMVIT keine Verpflichtung gab, die SCHIG mit dem Aufbau einer Benannten Stelle zu beauftragen. Nach Ansicht des RH hätte bereits mit dem Eintritt zweier weiterer Benannter Stellen in den österreichischen Markt in den Jahren 2010 bzw. 2011 ersichtlich sein müssen, dass das erwartete Marktversagen bei Benannten Stellen in Österreich nicht eintreten würde.

Der RH kritisierte, dass das BMVIT an zwei zueinander am Markt im Wettbewerb stehenden österreichischen Benannten Stellen beteiligt war, was zu Doppelgleisigkeiten und Parallelitäten führte und wirtschaftlich unzweckmäßig war. Er empfahl dem BMVIT, eine Veräußerung der Anteile einer der beiden Benannten Stellen unter Berücksichtigung der Ergebnisse einer Evaluierung zu prüfen.

10.3 Das BMVIT hielt betreffend die Benannte Stelle A fest, dass diese Beteiligung der AIT positive Ergebnisse bringe und darüber hinaus ein Mitarbeiter der AIT in dieser Benannten Stelle A tätig sei und dem

²¹ In Deutschland war nur eine Benannte Stelle akkreditiert.



AIT vollständig refundiert werde, was wiederum einen weiteren wirtschaftlichen Vorteil darstelle. Mit Pensionsantritt dieser Person in ca. sechs Jahren sei die Beteiligung der AIT an diesem Unternehmen neu zu bewerten.

10.4 Der RH entgegnete, dass die Arbeitskräfteüberlassung eines Mitarbeiters der AIT an die Benannte Stelle A und deren positive Ergebnisse keine ausreichenden Argumente für die Beteiligung des Bundes an zwei zueinander am Markt im Wettbewerb stehenden Benannten Stellen waren. Dies war nach Ansicht des RH vielmehr wirtschaftlich unzweckmäßig, zumal die öffentliche Hand nicht verpflichtet war, eine Benannte Stelle zur Interoperabilitätsprüfung einzurichten und das erwartete Marktversagen nicht eintrat. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

11.1 Das BMVIT ging bei der Gründung der Benannten Stelle bei der SCHIG mittelfristig von einem ausgeglichenen wirtschaftlichen Ergebnis aus. Gemäß Businessplan der SCHIG für die Benannte Stelle war eine Amortisation der Anlaufkosten bis zum Jahr 2017 geplant.

Tabelle 10: Umsatzziele und externe Erlöse der Benannten Stelle

	2009	2010	2011	2012 (1. HJ)	2012	2013
	in 1.000 EUR					
angestrebte externe Erlöse ⁷	339	681	900 ²	420 ³	840 ⁴	420
tatsächliche externe Erlöse ⁷	326	396	677	174	324	510
Differenz Ist – Soll	– 13	– 285	– 223	– 246	– 516	90
Betriebsergebnis	– 399	– 564	51	– 92	k.A ⁵	196 ⁵
EGT kumuliert ¹	– 806	– 1.371	– 1.320	– 1.485 ⁶	–	–

¹ nur Benannte Stelle ohne Seilbahnsachverständige

² Umsatzziel im Dezember 2011 auf 720.000 EUR gesenkt

³ für 1. Jahreshälfte 2012: halbierter Wert des Umsatzzieles für 2012 gesamt

⁴ Umsatzziel 2012 mehrmals wie folgt angepasst: August 2011: 1.050.000 EUR; Dezember 2011: 840.000 EUR; Juni 2012: 125.000 EUR; September 2012: 400.000 EUR

⁵ Benannte Stelle zum Halbjahr 2012 in Abteilung Technische Infrastrukturkontrolle integriert; damit ab 2. Halbjahr 2012 keine eigene Kostenbetrachtung für Benannte Stelle mehr vorgenommen; das Betriebsergebnis 2013 wurde im Rahmen der Geburungsüberprüfung für den RH errechnet

⁶ inkl. Rechnungskorrekturen in der Höhe von 73.115 EUR

⁷ externe Erlöse = von SCHIG-externen Auftraggebern; im Gegensatz zu internen Erlösen für Leistungen, die die Benannte Stelle für andere Abteilungen innerhalb der SCHIG erbrachte

Tabelle enthält Rundungsdifferenzen

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Aufgaben der SCHIG

Aus Sicht der SCHIG waren für ein ausgeglichenes Ergebnis der Benannten Stelle jährlich Einnahmen von rd. 1,1 Mio. EUR und davon rd. 720.000 EUR an externen Erlösen notwendig. Die Benannte Stelle konnte die gesteckten Umsatzziele allerdings bis zum Jahr 2012 in keinem Jahr erfüllen. Die Benannte Stelle wurde im Aufsichtsrat der SCHIG wiederholt behandelt; u.a. diskutierte der Aufsichtsrat im August 2011, die Benannte Stelle aufzulösen. Auf Empfehlung der Vertreter der SCHIG stimmte der Aufsichtsrat auf Basis von Prognoseberechnungen für mehrere Varianten für den Weiterbetrieb der Benannten Stelle gemäß Strategiekonzept BS 2.0 (= überarbeiteter Businessplan) als die „für den Eigentümer (BMVIT) wirtschaftlich sinnvollste und risikoärmste Variante“.

Im Jahr 2011 stellte die SCHIG einem Eisenbahnunternehmen zumindest eine Rechnung über rd. 65.000 EUR – ohne eigentliche Leistungserbringung – aus, um dem im Dezember 2011 nach unten korrigierten Umsatzziel für 2011²² nahe zu kommen.

Im ersten Halbjahr des Jahres 2012 brachen die Erlöse der Benannten Stelle ein.²³ Dies war teilweise auch durch den Rückgang öffentlicher Investitionen im Infrastrukturbereich und in weiterer Folge durch das Ausbleiben von Aufträgen des Hauptkunden²⁴, der ÖBB-Infrastruktur AG, bedingt.

Der Geschäftsführer der SCHIG berichtete dem Aufsichtsrat im Mai 2012, dass der Leiter der Benannten Stelle auf Basis der Auftragserwartungen zuversichtlich sei, dass sich die Benannte Stelle gut entwickeln würde. Das Risikomanagement der SCHIG berichtete dem Aufsichtsrat im Mai 2012, dass das Risiko eines wirtschaftlichen Scheiterns der Benannten Stelle²⁵ eine Eintrittswahrscheinlichkeit von 30 % habe und im Schadensfall einen Schaden von 400.000 EUR bedeuten würde. Zu diesem Zeitpunkt hatten sich die Anlaufkosten der Benannten Stelle bereits auf rd. 1,4 Mio. EUR kumuliert. Im Juni 2012 korrigierte die SCHIG die Eintrittswahrscheinlichkeit für das Risiko eines wirtschaftlichen Scheiterns der Benannten Stelle auf 50 % und die Schadenshöhe auf 1,8 Mio. EUR.

²² korrigiertes Umsatzziel für 2011: 720.000 EUR

²³ Externe Erlöse im ersten Halbjahr 2012: rd. 174.000 EUR; im Jahr 2010 erwartete man noch einen Umsatz von rd. 1,3 Mio. EUR für das Jahr 2012.

²⁴ 2012: rd. 192.000 EUR an Aufträgen an die Benannte Stelle der SCHIG
2011: rd. 608.000 EUR an Aufträgen an die Benannte Stelle der SCHIG

²⁵ Nichterfüllung des vom Aufsichtsrat im August 2011 genehmigten „Strategiekonzepts BS 2.0“



Nach einem entsprechenden Beschluss des Aufsichtsrats der SCHIG vom 21. Juni 2012 wurde die Benannte Stelle von rd. 7 VZÄ im Jahr 2011 auf rd. 3,1 VZÄ im Jahr 2013 stark verkleinert und in die Abteilung Infrastrukturkontrolle der SCHIG integriert, um Synergieeffekte durch eine stärkere inhaltliche und organisatorische Verzahnung der Bereiche Benannte Stelle und Infrastrukturkontrolle zu erreichen. Die Geschäftsführung setzte der redimensionierten Benannten Stelle seit Mitte 2012 erheblich geringere Erlösziele.²⁶ Die bis Mitte 2012 kumulierten Verluste von rd. 1,5 Mio. EUR²⁷ trug schlussendlich das BMVIT als Eigentümer der SCHIG.

11.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass bei der Benannten Stelle der SCHIG bis Mitte des Jahres 2012 kumulierte Verluste von rd. 1,5 Mio. EUR entstanden waren. Diese konnten entgegen dem ursprünglichen Businessplan nicht durch laufende Gewinne kompensiert werden und waren damit schlussendlich vom Eigentümer BMVIT zu tragen.

Der RH merkte kritisch an, dass die externen Erlöse der Benannten Stelle der SCHIG durch den verstärkten Wettbewerb (siehe TZ 10) wesentlich geringer als in den Businessplänen der SCHIG waren. Er kritisierte, dass die Benannte Stelle der SCHIG die gesteckten Umsatzziele aufgrund unrealistischer Annahmen bis zur Umstrukturierung im Jahr 2012 deutlich verfehlte.

Der RH kritisierte zudem, dass die SCHIG den Umsatz der Benannten Stelle im Jahr 2011 durch das Legen einer Rechnung ohne entsprechende Leistung zu positiv darstellte. Die Geschäftsführung der SCHIG stellte das Risiko eines Scheiterns der Benannten Stelle gegenüber dem Aufsichtsrat noch im Mai 2012 wesentlich geringer dar als einen Monat später. Die Geschäftsführung legte im Mai 2012 gegenüber dem Aufsichtsrat eine positive Entwicklungsvorschau für die Benannte Stelle. Im Juni 2012 stand das Scheitern des Strategiekonzepts für die Benannte Stelle aus Sicht der Geschäftsführung aber fest und wurde dem Aufsichtsrat entsprechend kommuniziert. Aus Sicht des RH informierte die Geschäftsführung den Aufsichtsrat damit unzureichend bzw. verspätet über die prekäre wirtschaftliche Lage der Benannten Stelle. Damit wurde die notwendige Reorganisation der Benannten Stelle zeitlich verzögert.

Der RH wies darauf hin, dass die erzielten Erlöse der Benannten Stelle im Jahr 2013 erstmalig über den angestrebten Erlösen lagen. Damit bestand aus Sicht des RH die Möglichkeit, die bisher angefallenen

²⁶ Erlösziel 2013: 420.000 EUR; Erlösziel vor Umstrukturierung: 1,1 Mio. EUR

²⁷ kumulierte Verluste der Benannten Stelle 2008 bis Mitte 2012 ohne Seilbahnsachverständige

Aufgaben der SCHIG

Kosten für den Aufbau der Benannten Stelle zumindest teilweise über Markterlöse zu decken. Der RH empfahl dem BMVIT, die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Benannten Stelle zu verfolgen und darauf aufbauend eine Entscheidung über den Fortbestand der Benannten Stelle zu treffen. Dabei wären auch die zwischen der Benannten Stelle und der technischen Infrastrukturkontrolle bestehenden Synergien (siehe TZ 5) zu beachten.

11.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMVIT handle es sich bei der Benannten Stelle nur mehr um einen Leistungsbereich innerhalb der SCHIG und es werde wie schon bisher nach wirtschaftlichen Kriterien entschieden, ob diese Leistung auch künftig erbracht werde.*

(2) Laut Stellungnahme der SCHIG habe sie die im Dezember 2011 ohne eigentliche Leistungserbringung ausgestellte Rechnung im November 2012 storniert und im März 2013 den Aufsichtsrat darüber in Kenntnis gesetzt. Der damals zuständige Abteilungsleiter befindet sich nicht mehr im Unternehmen. Prüfungen der Internen Revision hätten zu einer Weiterentwicklung der Controlling-Tätigkeiten u.a. in den Bereichen „Rechnungswesen durchführen“ und „Infrastrukturkontrolle und Notified Body (Benannte Stelle)“ geführt.

Die SCHIG könne die Kritik des RH bezüglich einer zu positiven Entwicklungsvorschau für die Benannte Stelle nicht nachvollziehen, da sie die prekäre Situation der Benannten Stelle vollumfänglich und transparent dargestellt habe und eigens im Juni 2012 – bei Vorliegen der realistischen Halbjahresprognose – einen Sonderaufsichtsrat angeregt habe.

Zur Risikoeinschätzung der Benannten Stelle hielt die SCHIG fest, dass sie das Risiko eines Scheiterns des Businessplans der Benannten Stelle im Mai 2012 mit 30 % beziffert habe und diese Risikobewertung im Juni 2012 – nach Vorliegen der Halbjahresprognose – auf 50 % erhöht und die Umstrukturierung eingeleitet habe.

11.4 (1) Der RH entgegnete dem BMVIT, dass die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Benannten Stelle mit erhöhter Aufmerksamkeit zu verfolgen wäre. Zu diesem Zweck erachtete es der RH für zweckmäßig, die Geschäftstätigkeiten der Benannten Stelle in einem eigenen Buchungskreislauf darzustellen (siehe TZ 12).

(2) Der RH entgegnete der SCHIG, dass Vertreter der SCHIG in der Aufsichtsratssitzung vom Mai 2012 darüber informierten, dass die Umsatzziele der Benannten Stelle für das Jahr gehalten werden können, weil die Benannte Stelle hinreichend Angebote für potenzielle



Aufträge gelegt habe. Angesichts eines Umsatzzieles von 840.000 EUR für das Jahr 2012 und Einnahmen von 17.000 EUR im ersten Quartal 2012 erachtete der RH diese Entwicklungsvorschau für zu optimistisch. Der RH hielt jedoch fest, dass es aus seiner Sicht zweckmäßig war, im Juni 2012 einen Sonderaufsichtsrat einzuberufen und nicht bis zur nächsten planmäßigen Aufsichtsratssitzung im November 2012 zu warten.

Bezüglich der Risikoeinschätzung der Benannten Stelle entgegnete der RH der SCHIG, dass diese zwar die Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos „Scheitern“ auf 50 % erhöhte, aus Sicht des RH die Schadenshöhe mit 400.000 EUR im Falle eines Scheiterns des Businessplans der Benannten Stelle aber zu niedrig angesetzt wurde, weil sich bis Mai 2012 die Anlaufkosten der Benannten Stelle bereits auf rd. 1,4 Mio. EUR kumuliert hatten.

12.1 Die SCHIG agierte als

- Prüferin von Infrastrukturprojekten der ÖBB im Auftrag des BMVIT (siehe TZ 5),
- Prüferin von Infrastrukturprojekten der ÖBB im Auftrag der ÖBB-Infrastruktur AG in geringem Umfang²⁸ und als
- Benannte Stelle für Interoperabilitätsprüfungen u.a. im Auftrag der ÖBB-Infrastruktur AG

und setzte sich dadurch der Kritik über mögliche Unvereinbarkeiten der Tätigkeit als Prüforgan und Auftragnehmer desselben Unternehmens aus. Kunden der SCHIG beurteilten die Rollen der SCHIG bzw. deren Unvereinbarkeit im Rahmen der Beauftragungen als kritisch.

Auch der Aufsichtsrat der SCHIG äußerte im Jahr 2010 Bedenken, dass die ÖBB aufgrund der Beauftragung der Benannten Stelle der SCHIG zunehmend Druck auf die SCHIG ausüben und damit deren Prüftätigkeit beeinflussen könnten. Er legte Wert auf eine klare organisatorische und personelle Trennung der einzelnen Geschäftsbereiche Benannte Stelle und technische Infrastrukturkontrolle. Der Aufsichtsrat beauftragte die Geschäftsführung der SCHIG damit, die Benannte Stelle als eigenen Rechnungskreislauf innerhalb des Unternehmens zu führen. So könne die SCHIG einerseits das Ergebnis der Benannten Stelle gesondert darstellen und andererseits ausschließen, dass die

²⁸ rd. 352.000 EUR im überprüften Zeitraum

Aufgaben der SCHIG

Benannte Stelle mit Hilfe von öffentlichen Mitteln wettbewerbsverzernde Preise am Markt anbot.

Nach der Fusionierung der Benannten Stelle mit der Abteilung technische Infrastrukturkontrolle im Jahr 2012 lag keine organisatorische und personelle Trennung dieser beiden Bereiche mehr vor und für die Benannte Stelle wurde kein eigener Rechnungskreislauf mehr geführt.

Am 6. August 2012 wurde die Benannte Stelle einem Überwachungsaudit durch Sachverständige der Akkreditierungskommission unterzogen. Sie bestätigten die bestehende Akkreditierung, sahen jedoch Handlungsbedarf bei der Darstellung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Benannten Stelle. Nach Ansicht der Akkreditierungskommission bestand die Gefahr, dass sich Tätigkeiten der technischen Infrastrukturkontrolle und der Benannten Stelle für denselben Auftraggeber gegenseitig beeinflussen könnten.

Die SCHIG erstellte bis November 2013 ein internes Rechtsgutachten darüber, ob durch die Neuorganisation der Benannten Stelle innerhalb der SCHIG die Anforderungen an die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit²⁹ weiterhin gegeben seien. Das Gutachten kam zu dem Schluss, dass die Benannte Stelle die Anforderungen an die Unparteilichkeit und Unabhängigkeit weiterhin erfüllt.

12.2 Der RH teilte die Bedenken des Aufsichtsrats, dass die Aufträge der ÖBB-Infrastruktur AG an die Benannte Stelle der SCHIG und die gleichzeitige Prüfung von Infrastrukturprojekten der ÖBB durch die SCHIG im Auftrag des BMVIT und der ÖBB das Risiko von Interessenskonflikten barg. Für den RH war es zwar nachvollziehbar, dass die Zusammenlegung von Benannter Stelle und technischer Infrastrukturkontrolle durch die stärkere inhaltliche und organisatorische Verzahnung Synergieeffekte bot (siehe TZ 11). Jedoch erachtete er es im Interesse der Transparenz der operativen Aufgabenerfüllung für geboten, die Geschäftstätigkeiten der Benannten Stelle in einem eigenen Rechnungskreislauf darzustellen. Er empfahl deshalb der SCHIG, die Geschäftstätigkeit der Benannten Stelle auch nach der Umstrukturierung in einem eigenen Buchungskreis zu erfassen (siehe TZ 40).

Der RH erachtete ferner die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Benannten Stelle als eine wesentliche Voraussetzung für deren Akkreditierung. Er empfahl der SCHIG, weiterhin alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den Anforderungen an die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Benannten Stelle zu genügen.

²⁹ gemäß EN ISO 17020



12.3 *Laut Stellungnahme der SCHIG werde sie die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit eines eigenen Buchungskreises für die Benannte Stelle (Notified Body) unter Beibehaltung der Synergieeffekte mit der Abteilung Infrastrukturkontrolle prüfen.*

In Bezug auf die Unabhängigkeit der Mitarbeiter der Benannten Stelle wies die SCHIG darauf hin, dass sich die Mitarbeiter, der Technische Leiter und der Oberste Leiter dieser Inspektionsstelle zur Unabhängigkeit bei ihrer Tätigkeit verpflichten müssen. Sämtliche Mitarbeiter würden sich durch Unterzeichnung einer Verschwiegenheitserklärung dazu verpflichten, unparteiisch zu handeln. Externen Inspektoren und Unterauftragnehmern würde die entsprechende Verpflichtung zur Unparteilichkeit vertraglich auferlegt.

Auch im Rahmen des Risikomanagements überprüfe die SCHIG regelmäßig die Unparteilichkeit der Benannten Stelle. Bei der Erstellung von Angeboten der Benannten Stelle werde jedes Mal individuell geprüft, ob es in Bezug auf die Unparteilichkeit zu möglichen Konflikten durch andere Auftragsverhältnisse der SCHIG oder durch die frühere Tätigkeit einzelner Mitarbeiter kommen könne. Bei Kunden erfolge eine Bewertung der Unabhängigkeit durch Analyse der gesellschaftsrechtlichen und finanziellen Zusammenhänge.

Weiters überprüfe das BMWFW die Unabhängigkeit der Benannten Stelle der SCHIG regelmäßig. Bisher habe es bei diesen Überprüfungen (zuletzt im März 2015) keine Beanstandungen zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Benannten Stelle gegeben.

12.4 *Der RH betonte gegenüber der SCHIG, dass es seiner Ansicht nach im Interesse der Transparenz der operativen Aufgabenerfüllung geboten wäre, die Geschäftstätigkeiten der Benannten Stelle in einem eigenen Rechnungskreislauf darzustellen. Er bekräftigte deshalb seine Empfehlung, die Geschäftstätigkeit der Benannten Stelle auch nach der Umstrukturierung in einem eigenen Buchungskreis zu erfassen.*

Vor dem Hintergrund der Tätigkeiten der SCHIG in der technischen Infrastrukturkontrolle und als Benannte Stelle wies der RH erneut auf die Bedeutung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Benannten Stelle hin.

Nichtamtliche
Seilbahnsach-
verständige

13.1 *(1) Voraussetzung für den Bau oder die Inbetriebnahme einer Seilbahn in Österreich war die Einbringung eines entsprechenden Antrags bei der Obersten Seilbahnbehörde im BMVIT. Das BMVIT holte für die jeweilige Bau- bzw. Betriebsbewilligung ein seilbahntechnisches Gut-*

Aufgaben der SCHIG

achten von einem Sachverständigen ein. Standen die amtlichen Sachverständigen des BMVIT aufgrund ihrer Auslastung nicht unmittelbar zur Verfügung, so konnten mit Einverständnis des Seilbahnunternehmens auch nichtamtliche Sachverständige herangezogen werden.

Tabelle 11: Eckdaten zur Aufgabe „Nichtamtliche Seilbahnsachverständige“

Basis der Aufgabenübertragung	Rahmenvertrag zwischen BMVIT und SCHIG über Mitwirkung an Normenerstellung und Bereitstellung von nichtamtlichen Sachverständigen für Seilbahnen
Spezifikation der Aufgabenübertragung	im Rahmenvertrag zwischen BMVIT und SCHIG bzw. in § 48 Abs. 2 Seilbahngesetz 2003
Wahrnehmung der Steuerungsfunktion durch BMVIT	enge Kooperation zwischen den amtlichen Sachverständigen im BMVIT und den nichtamtlichen Sachverständigen in SCHIG; regelmäßige Jours fixes der zuständigen Abteilungsleiter in BMVIT und SCHIG
Aufgabenumfang	rd. 317.000 EUR Erlöse (2013) von Dritten (Seilbahnunternehmen)
administrativer Aufwand bei SCHIG	rd. 2,4 VZÄ im Jahr 2013
Abgeltung des administrativen Aufwands	überwiegend durch Externe (Seilbahnunternehmen) darüber hinausgehender Aufwand über Sach- und Personalaufwand – abgegolten durch das BMVIT

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Auf Wunsch des BMVIT stellte die SCHIG mit 1. Oktober 2009 vier Experten auf den Gebieten Seilbahntechnik, Bautechnik, Maschinenbau, Elektro- und Sicherungstechnik als nichtamtliche Seilbahnsachverständige ein.³⁰ Im BMVIT³¹ gab es parallel dazu vier amtliche Seilbahnsachverständige für dieselbe Tätigkeit.

(2) Die Kosten für ein Gutachten eines nichtamtlichen Seilbahnsachverständigen lagen bei rd. 10.000 bis 16.000 EUR und waren im Vergleich zu den Gesamtkosten einer Seilbahn und in Anbetracht der Kosten einer möglichen Zeitverzögerung bei der Inbetriebnahme der Seilbahn durch eine lange Verfahrensdauer gering. Ein amtlicher Seilbahnsachverständiger des BMVIT verrechnete dem antragstellenden Seilbahnunternehmen für die gleiche Leistung rd. 1.000 bis 2.000 EUR³² an

³⁰ Diese Mitarbeiter waren im Zuge des Management Buy-outs einer mit der Benannten Stelle der SCHIG in Konkurrenz stehenden Benannten Stelle A nicht mitübernommen worden.

³¹ Abteilung SCH3

³² Der Stundensatz für nichtamtliche Seilbahnsachverständige lag je nach Tätigkeit zwischen 114 EUR und 141 EUR und orientierte sich an der Ziviltechniker-Gebührenordnung. Die Kommissionsgebühr der amtlichen Seilbahnsachverständigen lag bei 13,80 EUR je angefangene halbe Stunde.



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

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

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

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

Tabelle 12: Ergebnisse der Kostenstelle Seilbahnsachverständige in der SCHIG

2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt 2009 bis 2013
in 1.000 EUR					
– 76	21	– 143	23	23	– 30

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

³³ Bundesamtsgebäude, 1030 Wien, Radetzkystraße 2

³⁴ 1020 Wien, Lassallestraße 9b

Aufgaben der SCHIG

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

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

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

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

Registerführung

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

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



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

Tabelle 13: Eckdaten der Aufgabe „Einstellungsregister“

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

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

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

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

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

³⁶ BGBl. I Nr. 124/2011

Aufgaben der SCHIG

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

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

Tabelle 14: Eckdaten der Aufgabe „Ausstellung von Fahrerlaubnissen und Fahrerlaubnisregister“

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

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

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

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



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

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

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

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

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

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

³⁷ Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt m.b.H.

Aufgaben der SCHIG

Forschung und Entwicklung

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

Tabelle 15: Eckdaten der Aufgabe „Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen für den Schienengüterverkehr“

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

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Aufgaben der SCHIG

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

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

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

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

Trassenzuweisung

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

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

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

Tabelle 16: Eckdaten der Aufgabe „Zuweisungsstelle“

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

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

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

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

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

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

Aufgaben der SCHIG

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

PPP-Projekte

Überblick

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

Tabelle 17: Eckdaten der Aufgabe „PPP-Projekte“

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

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

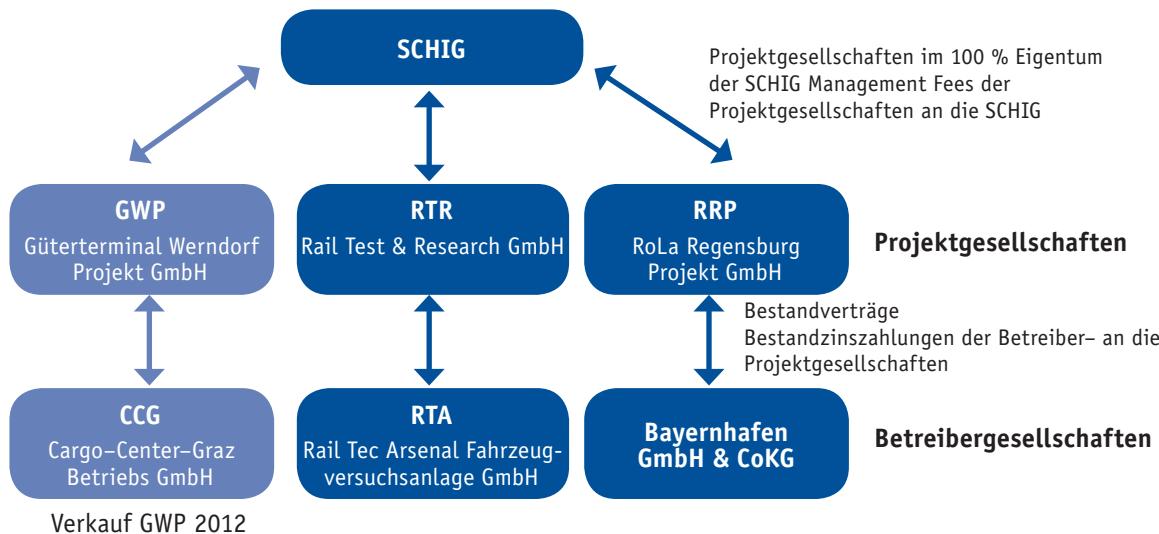
Geschäftsführer der Projektgesellschaften war der Geschäftsführer der SCHIG. Die Projektgesellschaften verfügten darüber hinaus über kein Personal. Vielmehr erledigte ein Mitarbeiter der SCHIG jene Tätigkeiten, die die Projektgesellschaften betrafen. Er wendete dafür in den Jahren 2009 bis 2013 Personalressourcen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

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

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

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

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



Quellen: SCHIG; Darstellung RH

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

Güterterminal Graz-Werndorf

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

Aufgaben der SCHIG

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

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

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

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

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

Klima–Wind–Kanal

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



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

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

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

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

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

⁴⁰ zu rd. 50 % in Besitz des BMVIT

⁴¹ ERP – European Recovery Program – Europäisches Wiederaufbauprogramm

Aufgaben der SCHIG

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

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

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

Güterterminal Rollende Landstraße (RoLa) Regensburg

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Finanzierung der PPP-Projekte

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

Aufgaben der SCHIG

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

Tabelle 18: Kredite zur Finanzierung der PPP-Projekte der SCHIG – Übersicht

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

¹ Verkauf der GWP im Jahr 2012

² EIB = Europäische Investitionsbank

³ ERP = European Recovery Program – Europäisches Wiederaufbauprogramm

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

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

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



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

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

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

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

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

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

Aufgaben der SCHIG

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Geschäftsführung
für die Sachverständigenkommission
nach § 48 EisbG 1957

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

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

Aufgaben der SCHIG

Tabelle 19: Eckdaten der Aufgabe „Geschäftsführung der Sachverständigenkommission gemäß § 48 EisbG“

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

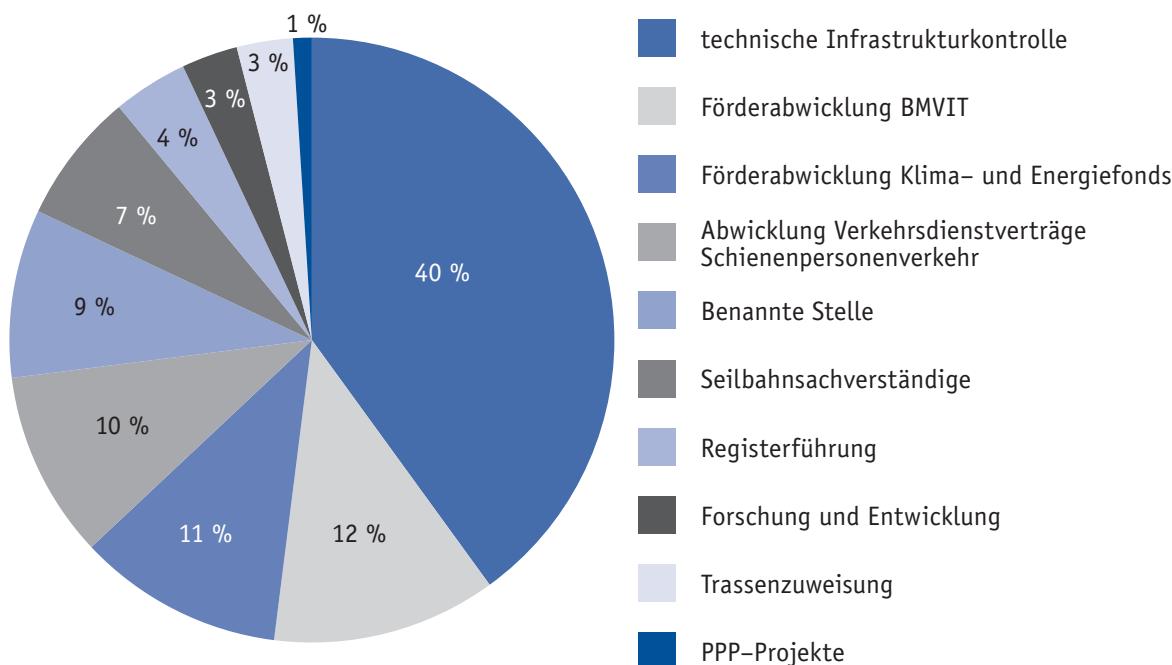
Quellen: SCHIG; Darstellung RH

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

Ressourceneinsatz
für die Aufgaben der
SCHIG

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

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



Quellen: SCHIG; Darstellung RH

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

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

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

⁴⁴ 15,6 von 51,4 VZÄ

Aufgaben der SCHIG

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

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

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

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

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

Strategische Vorgaben und Aufsicht durch den Eigentümer

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

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

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



Tabelle 20: Eigentümerstrategie des BMVIT für die SCHIG

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

¹ INES = Identifizierung von konkretem Einsparungspotenzial bei ÖBB-Infrastrukturprojekten

² ÖV = Öffentlicher Verkehr

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

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

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

⁴⁶ Leiter der Abteilung Finanzen, Controlling und Beteiligungsmanagement

Strategische Vorgaben und Aufsicht durch den Eigentümer

übergebenen Eigentümerstrategie gab es umfassende Umsetzungsmaßnahmen im Unternehmen.

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

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

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

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

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

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

SCHIG – Aufgabenübertragung durch das BMVIT

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

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

Organisation der SCHIG

Personal Mitarbeiter und Funktionsgruppen

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

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

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

¹ Jahresdurchschnittswerte

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

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

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

Organisation der SCHIG

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

27.1 Die Mitarbeiter der SCHIG waren grundsätzlich fünf Funktionsgruppen, die von der SCHIG in Abstimmung mit dem Aufsichtsrat entwickelt worden waren, zugeordnet. Im überprüften Zeitraum verfügte die SCHIG über keine Mitarbeiter der Funktionsgruppe 1 „Ferialpraktikanten, Lehrlinge, Aushilfskräfte“. Die Verteilung der Mitarbeiter in den vier anderen Funktionsgruppen ist in der folgenden Tabelle ersichtlich:

Tabelle 22: Verteilung der Mitarbeiter der SCHIG auf die Funktionsgruppen am 31. Dezember 2013

Funktionsgruppe	Mitarbeiter		Frauenanteil in %
	in VZÄ ¹	in %	
Assistenten, Empfang, Trainees	11,0	20	91
Referenten (Sachbearbeiter)	29,8	53	42
Experten, fachliche Leiter	11,4	20	14
Abteilungsleiter	4,0	7	25
gesamt	56,2	100	40

¹ inkl. Mitarbeiterinnen in Karenz

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

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

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

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



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

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

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

Mitarbeiterfluktuation und Mitarbeiterbefragung

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

Organisation der SCHIG

Tabelle 23: Mitarbeiterfluktuation in der SCHIG

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

¹ berechnet aus (Abgänge / durchschnittlicher Personalstand)*100 %

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

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

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

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

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

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



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

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

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

Personalkosten SCHIG vs. BMVIT

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

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

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

Organisation der SCHIG

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁹ Der durchschnittliche Personalaufwand im öffentlichen Dienst enthält folgende Positionen: 1. Bezüge samt Neben- und Sachleistungen für die Bundesbediensteten; 2. Leistungen an die Allgemeine Sozialversicherung; 3. Sozialleistungen, soweit sie im Dienst- und Besoldungsrecht eine Grundlage haben; 4. Nebengebühren; 5. Zuwendungen nach Beendigung des Dienstverhältnisses; 6. Dotierung und Auflösung von Rückstellungen für Jubiläumszuwendungen und Abfertigungen und 7. Leistungsprämien.

Nicht zum Personalaufwand zählen: 1. Geldleistungen aufgrund von Ausbildungsverhältnissen (z.B. Verwaltungspraktika) und Lehrverhältnissen bis zum Ablauf der Weiterverwendungspflicht; 2. Mittelverwendungen nach der Reisengebührenvorschrift 1955, BGBl. Nr. 133/1955, 3. sonstige Aufwandsentschädigungen und 4. Vorschüsse.

Die anteiligen Gemeinkosten im öffentlichen Dienst enthalten den arbeitsplatzbezogenen betrieblichen Sachaufwand in Form von laufenden Verwaltungssachaufwendungen wie beispielsweise die Aufwendungen für einen üblichen Büroarbeitsplatz (Miete, Abschreibung auf Büroausstattung usw.)



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

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

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

Arbeitskräfteüberlassung

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

30.2 Der RH kritisierte die Überlassung eines Mitarbeiters der SCHIG an das BMVIT auf unbestimmte Zeit im Rahmen einer Arbeitskräfteüberlas-

Organisation der SCHIG

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

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

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

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

Effizienz der Leistungserbringung

Kennzahlen

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

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

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



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

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

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

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

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

Kundenbefragungen

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

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

⁵¹ zuvor bereits im Jahr 2008

Organisation der SCHIG

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

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

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

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

Risikomanagement
und Internes
Kontrollsystem

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



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

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

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

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

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

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

Organisation der SCHIG

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



Organisation der SCHIG

Zukauf externer Leistungen

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

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

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

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

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

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

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

SCHIG – Aufgabenübertragung durch das BMVIT

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

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

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

Finanzielle Lage der SCHIG

Aufwendungen

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

	Tabelle 25: Entwicklung der Aufwendungen der SCHIG						
	2009	2010	2011	2012	2013	Mittelwert 2009 bis 2013	Veränderung 2009 bis 2013
in 1.000 EUR							in %
Personalaufwand	4.478	5.353	4.909	4.921	4.846	4.901	+ 8,2
Aufwendungen für bezogene Leistungen	772	498	388	520	304	496	- 60,6
Rechts- und Beratungsaufwand	389	515	323	223	267	343	- 31,4
Mieten und Reinigung	300	327	316	328	343	323	+ 14,3
Abschreibungen	177	161	190	152	203	177	+ 14,7
sonstige Aufwendungen	647	863	550	615	636	662	- 1,7
Betriebsaufwendungen gesamt	6.763	7.717	6.676	6.759	6.599	6.903	- 2,4

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

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

Finanzielle Lage der SCHIG

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

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

Erträge

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

Tabelle 26: Entwicklung der Erträge der SCHIG

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

- Erträge vom BMVIT
- „externe Erträge“, nicht vom BMVIT
- ATF Anschlussbahn- und Terminalförderung
- VDV Verkehrsdienstverträge
- PPP Public Private Partnership

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

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

Finanzielle Lage der SCHIG

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

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

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

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

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

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

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

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

Betriebsergebnis

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

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

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

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

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

Kosten- und
Leistungsrechnung

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

Finanzielle Lage der SCHIG

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

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

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

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

40.3 *Laut Stellungnahme der SCHIG werde sie die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit eigener Buchungskreise (Profit Center) für wesentliche Geschäftsbereiche, die am Markt externe Erlöse erwirtschaften, prüfen und mit dem Aufsichtsrat über mögliche Berichtsformen diskutieren.*

40.4 Der RH betonte gegenüber der SCHIG, dass es im Interesse der Transparenz der operativen Aufgabenerfüllung geboten wäre, wesentliche Geschäftsbereiche, die am Markt externe Erlöse erwirtschaften, in eigenen Rechnungskreisläufen darzustellen. Er blieb deshalb bei seiner Empfehlung, diese Bereiche in eigenen Rechnungskreisen zu erfassen (siehe TZ 12).

⁵⁶ = synonym zu: Technische Infrastrukturkontrolle und Notified Body



Bilanz und
Finanzierung

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

Tabelle 28: Bilanz der SCHIG in den Jahren 2009 bis 2013					
	2009	2010	2011	2012	2013
in 1.000 EUR					
Anlagevermögen	67.568	64.520	61.677	6.898	6.649
– immaterielles Vermögen	32	10	75	132	138
– Sachanlagen	17.343	17.027	16.973	325	257
– Finanzanlagen	50.193	47.483	44.629	6.441	6.254
Umlaufvermögen	4.777	472.228	113.458	86.338	89.395
– Vorräte	–	–	42	40	40
– Forderungen u. sonst. Vermögensgegenstände	1.310	470.374	91.814	76.187	39.570
– Kassenbestand	3.467	1.854	21.602	10.111	49.785
Rechnungsabgrenzung	44	42	40	83	67
Aktiva	72.389	536.790	175.175	93.319	96.111
Eigenkapital	9.752	9.279	9.404	9.435	9.498
– Stammkapital	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
– Kapitalrücklagen	7.768	7.768	7.768	7.768	7.768
– Bilanzverlust	– 16	– 489	– 364	– 333	– 270
Kostenbeiträge von Dritten	16.604	16.552	16.550	–	–
Fremdkapital	46.033	510.959	147.946	83.885	86.614
– Rückstellungen	549	1.854	33.961	6.829	4.908
– Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	41.083	38.229	35.375	3.188	3.000
– Verbindlichkeiten aus Lieferungen u. Leistungen	582	468.658	77.163	73.147	77.858
– Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	2.926	1.417	–	–	–
– sonstige Verbindlichkeiten	893	801	1.447	721	848
Rechnungsabgrenzung	–	–	1.276	–	–
Passiva	72.389	536.790	175.176	93.320	96.112
Haftungen	42.677	42.298	40.379	37.751	29.515

Tabelle enthält Rundungsdifferenzen

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Finanzielle Lage der SCHIG

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 29: Eigenkapitalquote der SCHIG						
	2009	2010	2011	2012	2013	
	in %					
Eigenkapitalquote	13,5	1,7	5,4	10,1	9,9	

Quellen: SCHIG; Darstellung RH

Die Eigenkapitalquote schwankte im überprüften Zeitraum entspre-chend den Änderungen der Bilanzgrößen. Durch den im Jahr 2010 stark ansteigenden Wert der Verbindlichkeiten bei gleichbleibendem Eigenkapital sank die Eigenkapitalquote unter den im Unternehmens-reorganisationsgesetz geforderten Mindestwert von 8 %. Ein Wirt-schaftstreuhänder bescheinigte der SCHIG aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Jahre 2010 und 2011 eine positive Fort-bestehensprognose. Ab dem Jahr 2012 lag die Eigenkapitalquote wie-der im geforderten Bereich.

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

Schlussempfehlungen

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

BMVIT

- (1) Vor einer Aufgabenauslagerung an die SCHIG bzw. an andere ausgegliederte Unternehmen wären primär interne Ressourcen zu nutzen und entsprechende Kosten–Nutzen–Überlegungen anzustellen, um die Kosten für die Aufgabenerfüllung gering zu halten. Im Rahmen einer Evaluierung wäre zu prüfen, ob die Rückführung bestimmter, an die SCHIG übertragener (Kern–)Aufgabengebiete in das BMVIT möglich ist. **(TZ 3, 22)**
- (2) Im Sinne einer Bündelung der Fachkompetenzen wären zukünftig technische Infrastrukturkontrollen nur noch durch die SCHIG durchführen zu lassen. Im BMVIT wäre jene technische Kernkompetenz vorzuhalten, die erforderlich ist, um die technischen Infrastrukturkontrollen der SCHIG beauftragen, steuern, die Ergebnisse der Kontrollen abnehmen und deren Umsetzung veranlassen zu können. **(TZ 5)**
- (3) In Zukunft wäre verstärkt auf die Umsetzung der von der SCHIG in Berichten über konkrete Einsparungspotenziale bei Infrastrukturprojekten der ÖBB aufgezeigten Verbesserungsvorschläge hinzuwirken. **(TZ 5)**
- (4) Im Rahmen einer Evaluierung wäre zu prüfen, ob die Abwicklung der ETCS–Level 2–Förderung nicht wieder vom BMVIT übernommen werden könnte, und allenfalls die Förderabwicklung in das BMVIT zurückzuführen. **(TZ 6)**
- (5) Die Einsichtnahmen des BMVIT in den Abrechnungsprozess der Schienengüterverkehrsförderung wären schriftlich zu dokumentieren und die von der SCHIG laut Vertrag zu legenden Berichte wären einzufordern. **(TZ 7)**
- (6) Es wäre zu evaluieren, ob das – bis 2012 vom BMVIT abgewickelte – Schienengüterverkehrs–Beihilfeprogramm wieder vom BMVIT übernommen werden könnte, und diese Förderabwicklung wäre gegebenenfalls in das BMVIT rückzuführen. **(TZ 7)**



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

(8) In Zukunft wären Doppelgleisigkeiten durch parallele Förder-programme zu vermeiden. **(TZ 8)**

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

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

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

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

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

(14) Der zukünftige Bedarf an Seilbahnsachverständigen wäre abzu-schätzen und gegebenenfalls entsprechende amtliche Sachverständige im BMVIT – u.a. durch Übernahme der nichtamtlichen Sach-verständigen der SCHIG ins BMVIT – aufzubauen. **(TZ 13)**

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

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

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

Schlussempfehlungen

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

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

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

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

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

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

SCHIG

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Schlussempfehlungen

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

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

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

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

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

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

BMVIT und SCHIG

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

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

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



BMVIT

ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

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



ANHANG
Entscheidungsträger

**Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH
(SCHIG)**

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

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

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

**Vorsitzender des
Aufsichtsrates** Mag. Dr. Gerhard Gürtlich
(30. April 2005 bis 20. September 2010)

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

Mag. Roland SCHUSTER
(seit 12. Dezember 2013)



Bericht des Rechnungshofes

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	153
Abkürzungsverzeichnis	155
Glossar	157

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

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde	
KURZFASSUNG	160
Prüfungsablauf und -gegenstand	170
ESF-Programmperiode 2007–2013 in Österreich	171
ESF-Ziele, Programmschwerpunkte und finanzielle Mittel	171
Programmzuständige Stellen in Österreich	173
Programmumsetzung 2007 bis 2011	181
Ausgangslage	181
Zentralisierung der Prüfbehörde	186
Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit	186
Qualitätsaufsicht über die Prüftätigkeiten externer Dienstleister	186
Gewährleistung einheitlicher Prüfungsstandards	188
Systemprüfungen	190
Vorhabensprüfungen	194
Bund 2015/15	151

Inhalt

R
H

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



Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

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

Tabellen Abbildungen

R
H

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



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

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



Abkürzungen

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

Glossar

Begünstigte

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

Förderfähige Kosten

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

Geteilte Mittelverwaltung

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

Kofinanzierung

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

Programm

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

Glossar



Verwaltungs- und Kontrollsyste

Das Verwaltungs- und Kontrollsyste (VKS) umfasst die für jedes EU-Pro gramm einzurichtende Aufbau- und Ablauforganisation für eine EU-kon forme Programm- bzw. Projektumsetzung.

Vorhabensprüfungen einer Referenzperiode

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

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

Europäischer Sozialfonds (ESF) — Prüfbehörde

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

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

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

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

ESF-Ziele, Programmschwerpunkte und finanzielle Mittel

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

Programmzuständige Stellen in Österreich

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

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



Kurzfassung

BMASK BMBF

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde

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

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

Programm- umsetzung 2007 bis 2011

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

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

Kurzfassung

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

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

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

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

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

System- und Vorhabensprüfungen

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



Kurzfassung

BMASK BMBF

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde

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

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

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

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

Kurzfassung

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

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

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

Rückforderungen

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



Kurzfassung

BMASK BMBF

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde

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

Organisation und Kosten der Prüfbehörde

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

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

Tagsätze externer Dienstleister gemäß Werkvertrag

Dienstleister	Leistung (programmumsetzende Stelle)	Vertragsdauer	Tagsatz inkl. USt in EUR ¹
A	Vorhabensprüfungen (AMS)	2010–2015	702
B	Systemprüfungen (Länder)	2010–2015	876 ²
C	Vorhabensprüfungen (Länder, Sozialministeriumservice); Systemprüfungen (Sozialministeriumservice, BMBF, Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde)	2009–2015	1.336 ³

verwaltungsinterne Tagsätze – Allgemeine Verwaltung, Vertragsbedienstete bzw. Beamte⁴

Akademiker, Höherer Dienst 2 (z.B. Abteilungsleiter)	Jahr 2013	594 bis 729
Akademiker, Höherer Dienst 3		447 bis 593

¹ Tagsätze unterlagen Preisangepassungsklauseln und wurden wiederholt adaptiert.

² Mischstundensatz; Auftragsentgelt mit einem vereinbarten Höchstbetrag gedeckelt

³ kalkulierter Mischsatz gemäß Anbot

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

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

Kurzfassung

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

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

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



Kurzfassung

BMASK BMBF

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde

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

Weichenstellungen für die Periode 2014–2020

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

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

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

Kurzfassung

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

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

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

Das BMASK verabsäumte es, rechtzeitig eine angemessene Projektorganisation zur Vorbereitung der ESF-Umsetzung 2014–2020 einzurichten, weshalb geplante Maßnahmen und administrative Vorehrungen – etwa die Erarbeitung der ESF-Sonderrichtlinie mit Bestimmungen für Pauschalen oder die Vereinfachung der Verfahren und des Formularwesens – in Verzug gerieten. (TZ 30)

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



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

Rechtsgrundlagen (Auszug)

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

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

Personalstand der Prüfbehörde	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Durchschnitt 2009–2014
VZÄ							
insgesamt¹	5,2	6,2	8,8	9,0	7,8	5,7	7,1
<i>davon Prüfbehörde BMASK</i>	<i>2,3</i>	<i>3,3</i>	<i>5,9</i>	<i>7,0</i>	<i>5,9</i>	<i>5,7</i>	<i>5,0</i>
<i>Prüfstelle BMUKK²</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 AMS²</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>

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

Sachausgaben	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Summe 2009–2014
in 1.000 EUR							
externe Dienstleistungen	29,40	451,34	1.391,87	718,58	126,31	314,28	3.031,77
<i>davon</i> <i>Prüfbehörde BMASK</i>	26,15	398,34	1.041,27	718,58	126,31	314,28	2.624,93
<i>Prüfstelle AMS</i>	3,25	53,00	350,60	0,00	0,00	0,00	406,85
durchgeführte Prüfungen	Anzahl						
Systemprüfungen	6	1	33	3	1	0	48
jährliche Vorhabensprüfungen ³	0	961 ⁴	224	76	49	36	1.346
Ausgabenmeldungen⁵ an Europäische Kommission	in Mio. EUR						
für Vorhaben (Projekte)	200,35	140,24	53,28	273,41	185,85	149,95	1.003,08

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Personalkapazität der Prüfbehörde im BMASK und der Prüfstelle AMS inkludiert auch Programm „Phasing–Out Burgenland“

² Prüfstelle AMS aufgelöst im Jahr 2011, Prüfstelle BMUKK aufgelöst im Jahr 2013

³ Zuordnung gemäß Jahreskontrollberichten der Prüfbehörde an die Europäische Kommission (per 31. Dezember eines Jahres)

⁴ gemäß der ergänzten Fassung des Jahreskontrollberichts 2010 vom 15. April 2011

⁵ öffentliche und private Projektausgaben (jeweils Grundgesamtheit bzw. Basis für die im Folgejahr auszuwählenden und durchzuführenden Vorhabensprüfungen)

Quellen: BMASK, Verwaltungsbehörde, OP Beschäftigung 2007–2013, Stand April 2012; Umsetzungsstand November 2014, AMS; Darstellung und Berechnungen: RH; gemeldete Ausgaben 2009 bis 2013 laut Jahreskontrollberichten 2010–2014, 2014 laut Zahlungsantrag Nr. 17 vom 30. September 2014

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

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

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

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

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



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

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

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

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

ESF-Programmperiode 2007–2013 in Österreich

ESF-Ziele, Programm-
schwerpunkte und
finanzielle Mittel

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

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

ESF-Programmperiode 2007–2013 in Österreich

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

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

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

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

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

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

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



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

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

funktionelle Zentralisierung	Die Programmverwaltung und –kontrolle obliegt primär den Mitgliedstaaten, die Aufsicht dagegen der Europäischen Kommission (Art. 12 und Art. 70).
umfassende Informationspflichten der Mitgliedstaaten	<ul style="list-style-type: none"> – jährliche Durchführungsberichte (Art. 67), – jährliche Kontrollberichte (Art. 62), – umfassende Beschreibung des Systems zur Verwaltung und Kontrolle des EU-Programms binnen zwölf Monaten nach Programmenehmigung (Art. 71)
präventive Kontrollen	Die erste Zahlung von EU-Mitteln an ein Programm erfolgt erst nach präventiver Prüfung der EU-Konformität des Verwaltungs- und Kontrollsysteins durch die Prüfbehörde (oder eine unabhängige Stelle) (Art. 71).
raschere Sanktionen	Enthält ein Bericht eines nationalen oder EU-Prüforgans Hinweise auf erhebliche Systemmängel, so kann der zuständige Generaldirektor eine sofortige Unterbrechung der Zahlungsfrist für bis zu sechs Monate veranlassen. Die Unterbrechung endet, wenn der Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat (Art. 91).

Quellen: Allg. SF-VO 2006; Darstellung RH

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

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

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

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

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

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

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

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

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



ESF-Programmperiode 2007–2013
in Österreich

BMASK BMBF

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde

Tabelle 2: Aufgaben der EU-Programmbehörden

	BMASK, Abteilung VI/A/9 und elf zwischengeschaltete Stellen
VERWALTUNGSBEHÖRDE gemäß Art. 60 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	<p>Die Verwaltungsbehörde</p> <ul style="list-style-type: none"> – ist u.a. dafür verantwortlich, dass das Programm nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet und durchgeführt wird, – stellt sicher, dass die Vorhaben nach den Programmmerkriterien ausgewählt werden und ihre Durchführung den Rechtsvorschriften der EU und Österreichs entspricht, – vergewissert sich, dass die kofinanzierten Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen geliefert bzw. erbracht und die vom Begünstigten geltend gemachten Ausgaben tatsächlich und gemäß den Vorschriften der EU und Österreichs getätigten wurden, – stellt sicher, dass die Begünstigten und sonstige beteiligte Stellen — unbeschadet der österreichischen Vorschriften — über die Vorhaben entweder gesondert Buch führen oder einen geeigneten Buchführungscode verwenden, – stellt die Aufbewahrung aller prüfungsrelevanten Belege und Unterlagen sicher, – stellt sicher, dass die Bescheinigungsbehörde alle Informationen erhält.
BESCHEINIGUNGSBEHÖRDE gemäß Art. 61 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	<p>Die Bescheinigungsbehörde</p> <ul style="list-style-type: none"> – übermittelt bescheinigte Ausgabenerklärungen und Zahlungsanträge an die Europäische Kommission, – bescheinigt, dass die Ausgabenerklärungen wahrheitsgetreu sind, auf zuverlässigen Verfahren und überprüfbaren Belegen beruhen, für nach den Kriterien des Programms ausgewählte und rechtskonforme Vorhaben getätigten wurden, – stellt sicher, dass hinreichende Angaben der Verwaltungsbehörde vorliegen und berücksichtigt die Ergebnisse von Prüfungen der Prüfbehörde, – führt in elektronischer Form Buch über die bei der Europäischen Kommission geltend gemachten Ausgaben sowie über wieder einzuhaltende bzw. einbehaltene Beträge.
PRÜFBEHÖRDE gemäß Art. 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	<p>Die Prüfbehörde</p> <ul style="list-style-type: none"> – ist funktional vollkommen unabhängig und nicht an der Verwaltung von Programmen oder Einzelvorhaben beteiligt, – gewährleistet, dass das effektive Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsysteins für das jeweilige Programm geprüft wird, – stellt sicher, dass Einzelvorhaben anhand geeigneter Stichproben geprüft werden, – legt der Europäischen Kommission eine Prüfstrategie vor, aus der die prüfungszuständige Stelle sowie Methode und Zeitplan hervorgehen, – übermittelt der Europäischen Kommission jährlich einen Kontrollbericht sowie eine Programmabschlusserklärung, – gewährleistet die Berücksichtigung international anerkannter Prüfstandards.

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

ESF-Programmperiode 2007–2013 in Österreich

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶ BMBF-Fachbereiche Schule, Erwachsenenbildung und Wissenschaft



ESF–Programmperiode 2007–2013
in Österreich

BMASK BMBF

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde

Abbildung 1: Zwischengeschaltete und weitere Stellen der ESF–Programmbehörden



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

² Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff)

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

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

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

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

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

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

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

Programmumsetzung 2007 bis 2011

Ausgangslage

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

Tabelle 3: Programmrelevante Ereignisse und Prüfungshandlungen des RH, Ende 2006 bis Ende 2010	
November 2006 bis Jänner 2007	Prüfung des RH¹: Das Verwaltungs- und Kontrollsyste der Periode 2000–2006 wies bedeutende Kontrolldefizite (Umfang, Zeitverzug) auf. Der dezentralen Organisation mangelte es an Abstimmung und gemeinsamer Interpretation von Verantwortung, Zuständigkeiten, Vorschriften. Der RH empfahl für die Periode 2007–2013 u.a. eine Zentralisierung der Aufgaben der Prüfbehörde.
2007	Einreichung des Programmentwurfs „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ bei der Europäischen Kommission
März 2008	Einrichtung einer Prüfstelle im vormaligen BMUKK (nunmehr BMBF)
Februar 2009	Novelle zum Bundesministeriengesetz: Zuständigkeit des BMWA als EU-Finanzkontrolle und ESF-Prüfbehörde ging ab 1. Februar 2009 an das BMASK
Ende 2009	Nachfrageverfahren 2008 des RH²: Die Umsetzung der RH-Empfehlung, die Aufgaben der Prüfbehörde und der Bescheinigungsbehörde zu zentralisieren, blieb offen.
Juni 2009 bis Jänner 2010	Prüfung des RH³: Das System der ESF-Umsetzung 2007–2013 stützte sich verstärkt auf externe Wirtschaftsprüfer mit unterschiedlich hohen Tagsätzen und wies bedeutende Kontrolldefizite sowie Zeitverzug bei der Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsyste und beim Beginn der Prüftätigkeit auf.
Dezember 2009	Übermittlung der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsyste am 15. Dezember 2009 an die Europäische Kommission mit beinahe einjähriger Verspätung; das BMASK konnte damit die Rückforderung des erhaltenen EU-Vorschusses (35,42 Mio. EUR) verhindern.
August 2010	formelle Einrichtung einer Prüfstelle im AMS
Herbst 2010	Prüfung der Europäischen Kommission: Im Verwaltungs- und Kontrollsyste des Programms „Beschäftigung Österreich 2007–2013“ bestanden bedeutende Mängel, wie u.a. Prüfungsrückstände und mangelnde Qualitätsaufsicht.
November 2010	Der zuständige Generaldirektor der Europäischen Kommission veranlasste aufgrund der festgestellten Mängel die Unterbrechung der Zahlungsfrist einer von Österreich beantragten ESF-Zahlung (gemäß Art. 91 Allg. SF-VO).

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

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

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

Quellen: BMASK; Darstellung RH

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

Programmumsetzung 2007 bis 2011

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

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

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

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

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

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



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

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

Feststellungen	Beschreibung
mangelhafte Übertragung von Aufgaben an Dritte	<ul style="list-style-type: none"> - keine einheitlichen Verfahren für die Prüfbehörde, Prüfstellen und externe Dienstleister (v.a. Mängel bei Handbüchern, Checklisten und Berichterstattung) - ungenügende Überwachung der Arbeit der Prüfstellen und externen Dienstleister durch die Prüfbehörde (v.a. ungenügende Anleitung, fehlender Überblick über Prüffortschritt und Prüfmethoden, fehlende Qualitätssicherung)
mangelhafte Prüftätigkeit	<ul style="list-style-type: none"> - Rückstand bei den geplanten Systemprüfungen; Nicht-Einhaltung der bei Erstellung der Prüfstrategie durchgeföhrten Risikoanalyse; Mängel bei der Qualität der Prüfberichte (eingeschränkte Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse) - Rückstand bei Vorhabensprüfungen; keine einheitliche Stichprobenziehung

Quellen: BMASK; Darstellung RH

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

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

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

¹⁹ gemäß Art. 87 Allg. SF-VO 2006

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

Programmumsetzung 2007 bis 2011

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

Tabelle 5: Aktionsplan des BMASK zur Neuausrichtung der Prüftätigkeit, Juni 2011

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

Quellen: BMASK; Darstellung RH

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Programmumsetzung 2007 bis 2011

Zentralisierung der Prüfbehörde

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

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

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

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

Qualitätsaufsicht über die Prüftätigkeiten externer Dienstleister

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

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

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

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



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

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

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

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

Tabelle 6: Begleitung von Prüfungen externer Dienstleister durch die Prüfbehörde

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

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

² siehe Tabelle 7 Systemprüfungen

³ siehe Tabelle 9 Vorhabensprüfungen

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

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

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

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

- 8.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMASK die operativen Prüftätigkeiten der Prüfbehörde de facto zur Gänze an externe Dienstleister übertrug, obwohl es EU-rechtlich die Letztverantwortung für die Qualität der Jahreskontrollberichte und der dafür relevanten Prüfungsergebnisse trug. Zur Qualitätssicherung begleitete die Prüfbehörde im Zeitraum 2011 bis 2013 u.a. knapp ein Drittel aller Systemprüfungen sowie ein Viertel aller Vorhabensprüfungen der externen Dienstleister. Wenngleich dies im Hinblick auf die Letztverantwortung des BMASK unverzichtbar war, so bemerkte der RH jedoch kritisch, dass der laufende Einsatz verwaltungseigener Ressourcen für die Qualitätsaufsicht den Nettonutzen aus dem Zukauf externer Leistungen verringerte. Zudem erhöhte die Vielzahl an involvierten Stellen den Aufwand für die Qualitätsaufsicht (etwa die Anzahl der Sitzungen, Prüfberichte und Prüfbegleitungen). Der RH verwies nachdrücklich auf seine Empfehlungen zum Zukauf externer Dienstleistungen (siehe TZ 18) sowie auf seine Empfehlung zur Vereinfachung der ESF-Umsetzung in institutioneller Hinsicht (siehe TZ 4).
- 8.3** Das BMASK wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass Kosten für Vorbereitungs- und Anwesenheitszeiten nur bei einem Teil der genannten Besprechungen mit den externen Dienstleistern verrechnet worden seien. Dies habe die mit Stundensätzen abgerechneten Verträge betroffen. Für die über Pauschalen abgerechneten Verträge seien dazu keine Kosten angefallen.
- 8.4** Der RH entgegnete dem BMASK, dass die externen Dienstleister mehr als die Hälfte der Vorhabensprüfungen des Jahreskontrollberichts 2014 nach Zeit (Tagsätze) abrechneten. Im Übrigen bezog sich die Kritik des RH vor allem auf die Kosten für den laufenden Einsatz verwaltungseigener Ressourcen, die zwecks Qualitätsaufsicht über die externen Dienstleister anfielen.

Gewährleistung einheitlicher Prüfungs-standards

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

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



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

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

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

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

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

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

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

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

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

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

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

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

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

Systemprüfungen

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



Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

BMASK BMBF

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde

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

Tabelle 7: Systemprüfungen inkl. Follow-up-Prüfungen								
Jahr	Referenz- periode	Anzahl gesamt	davon Umsetzungsbereich:					Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde
			AMS	Sozialministerium- service	BMBF	Länder		
2009	2009	6	1	5 ²				
2010		5	1		4			
2011	2010	33		10	4	16		3
2012	2011	3				3		
2013	2012	1						1 ¹
Summe		48	2	15	8	19		4

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

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

Quellen: BMASK, Prüfbehörde; Darstellung RH

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

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

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

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

Tabelle 8: Bewertungskategorien für Systemprüfungen

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

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

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

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

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

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

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



Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

BMASK BMBF

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde

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

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

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

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

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

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

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

Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

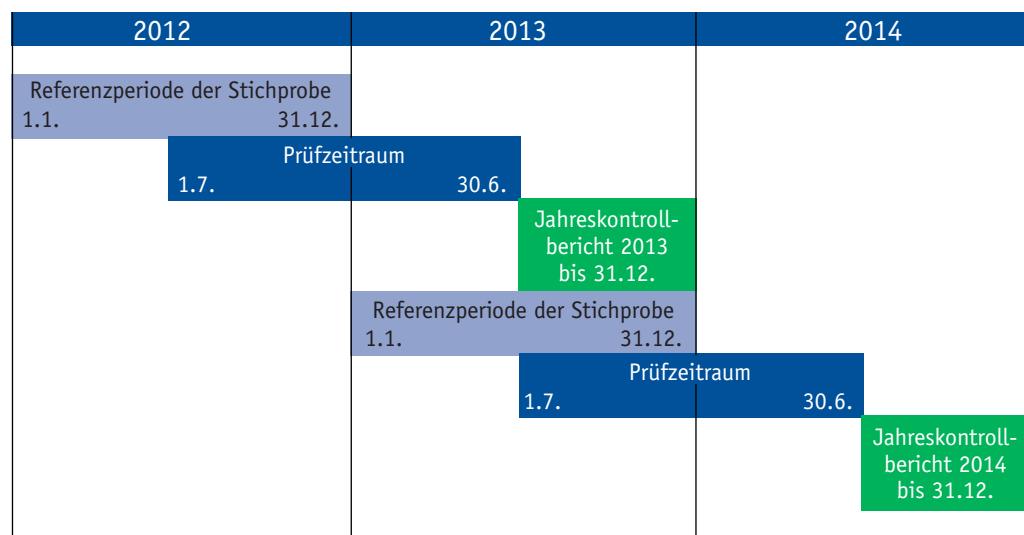
fungstätigkeiten zur Verfügung gestanden wären. Der RH unterstrich daher seine Empfehlung in TZ 4, die ESF-Umsetzung in Österreich institutionell grundlegend zu vereinfachen.

Vorhabensprüfungen

Umfang von Vorhabensprüfungen und jährliche Fehlerquoten

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

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



Quellen: Prüfhandbuch der Prüfbehörde 2014; Darstellung RH

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

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

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



Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

BMASK BMBF**Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde**

(2) Die Stichproben aus den Referenzperioden 2009 bis 2013 umfassten in Summe 1.346 Vorhaben, davon knapp drei Viertel aus der mängelbehafteten 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
		AMS	Sozialministeriumservice	BMBF	Länder	Verwaltungsbhörde	
Anzahl							in %
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 erreichbar

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 BMASK, 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 BMASK 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 BMASK betonte ferner, dass die Prüfbehörde zu Beginn der Programmperiode in der Ziehung ihrer statistischen Stichprobe alle Vorhabenstypen gleichermaßen berücksichtigt habe. Mangels bereits durchgeföhrter 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 BMASK 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 BMASK 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 Gesamtausmaß (über 97 % aller gemeldeten Vorhaben) relativ gering. Alle anderen Vorhabenstypen seien daher überproportional zu ihrem Anteil in der Grundgesamtheit geprüft worden.

11.4 Der RH entgegnete dem BMASK, 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 BMASK daraus im Allgemeinen jedoch keine, über die einzelnen Vorhaben hinausgehenden Schlussfolgerungen für Maßnahmen zur System- bzw. Verfahrensverbesserung zog. Der RH empfahl dem BMASK 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 BMASK treffe nicht zu, dass es auf Kritiken zu Systemprüfungen und systematische Feststellungen im Rahmen von Vorhabensprüfungen nicht reagiert habe. Bei systemischen, in Vorgaben des BMASK begründeten Feststellungen seien entsprechende Anpassungen ehestmöglich erfolgt. Die vom RH angeführten Beispiele hätten ihre Ursache nicht in fehlenden oder unzureichenden Vorgaben des BMASK, 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 BMASK, 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) erschweren 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 erschweren. 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-



Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

BMASK BMBF

Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde

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

13.4 Der RH entgegnete dem BMASK, 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 BMASK (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 BMASK nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Es betonte, dass bereits seit Jahren Vorgaben des BMASK beständen, 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 BMASK ab. Das BMASK (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 BMASK 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 BMASK (die Prüfbehörde) als durchaus zweckmäßig.

14.4 Der RH entgegnete dem BMASK, dass die Mindestelemente gemäß Art. 12 Abs. 2 der Art. 15a-Vereinbarung auch als Grundlage für Kontrollen durch die Prüfbehörden dienten. 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 Prüfdokumentation 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. Indikatoren erreichung 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



Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit

BMASK BMBF**Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde**

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 anerkennbaren 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 BMASK, 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 BMASK 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 BMASK, 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 Pauschalforderungen im Rahmen einer Sonderrichtlinie für zweckmäßig. Mit Bezug auf die Förderfähigkeitsprüfungen entgegnete er dem BMASK, 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 Umsetzungsbereich AMS mit rd. 31 % unterproportional zu den 180 fehlerbehafteten Vorhaben bei. Alle anderen Umsetzungsbereiche hatten – gemessen am jeweiligen Anteil an den Vorhabensprüfungen – überproportional hohe Fehleranteile. Am stärksten ausgeprägt war dies im Umsetzungsbereich 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	Sozialministeriumservice	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 BMASK allerdings ebenfalls nicht näher geregelt. Dies beeinträchtigte eine verursachergerechte Rückforderung. Für die Periode 2014–2020 beabsichtigte das BMASK, 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 BMASK, 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 Rückfördungsgrund 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 BMASK 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 BMASK	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 (BMASK, BKA, Länder, Förderstellen u.a.) schuf qualitativ und quantitativ besseres Marktangebot an EU-Prüfungs-Know-how 	<ul style="list-style-type: none"> - Letztaberantwortung 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 Letztaberantwortung 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

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.



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 BMWFW 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 beinhaltete 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 zugekauft 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 ex-
ternen 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		447 bis 593

¹ Tagsätze unterlagen Preisanpassungsklauseln und wurden wiederholt adaptiert.

² Mischstundensatz; Auftragsentgelt mit einem vereinbarten Höchstbetrag gedeckelt

³ kalkulierter Mischsatz gemäß Anbot

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

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

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 Prüfvolumens³⁹. Die Prozentsätze variierten je nach den bereichstypischen Vorhabensgrößen und Prüfvolumina.

(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:

Tabelle 13: Honorarmodelle im Vergleich

Modell	Vorteil für Auftragnegeber	Risiko für Auftragnegeber
Tagsätze	Qualität gesichert, erhöhter Prüfaufwand wird fallspezifisch abgegolten	Auftragnehmer hat weniger Veranlassung, seinen Aufwand gering zu halten oder allfällige Effizienzgewinne mit dem Auftragnegeber 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 Prüfvolumen 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 ersten an der Summe beider Programmbudgets betrug rd. 94 %, der Anteil an der Summe aller Vorhabensprüfungen im Zeitraum 2010 bis 2014 dagegen nur rd. 77 %.



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						
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
Prüfstelle BMBF ³	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	0,0	1,6
Prüfstelle AMS ¹	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,5

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
Prüfbehörde BMASK	0,03	0,40	1,04	0,72	0,13	0,31	2,62
Prüfstelle AMS	0,00	0,05	0,35	0,00	0,00	0,00	0,41
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

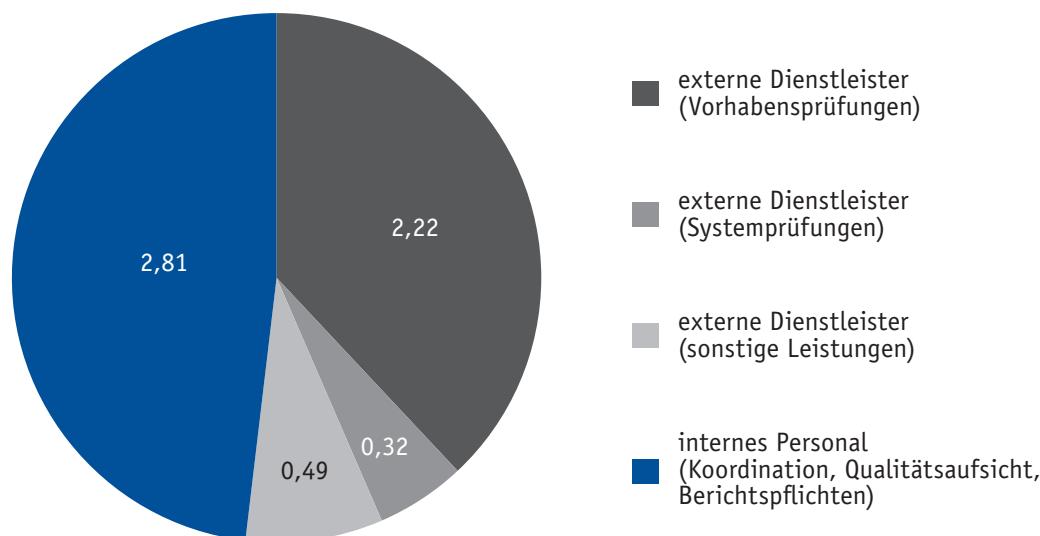
Quellen: BMASK, Prüfbehörde; BGBl. II Nr. 126/2010; BGBl. II Nr. 61/2014; Berechnungen und Darstellung RH

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: BMASK; 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 BMASK 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 zugekauft 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, teilte 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,



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 Programmvolume 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



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 Finanzprokuratur. 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 Finanzprokuratur geklärt werden konnte, fehlte.
- 22.2** Der RH erachtete die Vorgangsweise des BMASK, Rechtsfragen im Allgemeinen intern bzw. mit Unterstützung der Finanzprokuratur 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 Beziehung externer Dienstleister sowie den Leistungsgegenstand aktenmäßig nachvollziehbar zu dokumentieren.

Verhaltenskodex

- 23.1** (1) Gemäß EU-Haushaltssordnung 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 verpflichtete 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 BMASK zur Vereinfachung der ESF-Umsetzung durch Pauschalen und einheitliche Verfahrensstandards. Die institutionellen Strukturen der ESF-Umsetzung erachtete das BMASK 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 Vorestellungen 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.	Das Vereinfachungspotenzial von Pauschalierungen wird genutzt. Zwecks Rechtssicherheit wird ein Delegierter Rechtsakt der Europäischen Kommission angestrebt.
Zwischen Verwaltungsbehörde und zwischengeschalteten Stellen sowie Prüfbehörde und Begünstigten wäre ein gemeinsames Verständnis der Förderfähigkeitsregeln zu erlangen.	
	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 ESF–Umsetzung erfolgt wie in der Vorperiode durch die bewährten Verwaltungsstrukturen des Bundes und der Bundesländer.
Die Rolle der Bundesländer könnte künftig gestärkt werden.	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.	Prüfbehörde: seit Ende 2013 zentralisiert (siehe TZ 7)

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 einfloss und Ansatzpunkte zur Reduktion des Verwaltungsaufwands und der Fehleranfälligkeit identifizierte, wie z.B. thematische Konzentration, geringere Zahl an programmbeteiligten 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 BMASK keine Maßnahmen, die komplexen Verwaltungsstrukturen (Anzahl der programmbeteiligten 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 BMASK traf weitere Festlegungen zur ESF–Umsetzung, u.a. zum Bürokratieabbau für Begünstigte:

- Sonderrichtlinie zur Umsetzung des ESF in Österreich mit Pauschal-kostenoptionen gemäß Art. 14 der ESF–VO 2013;
- Anerkennung betriebsinterner Abrechnungen gemäß Regierungsprogramm 2013, z.B. Ausdruck aus gängigen Lohnverrechnungs-systemen 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 BMASK 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 entlas-ten. 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 BMASK 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. Förderungsempfän-ger 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.

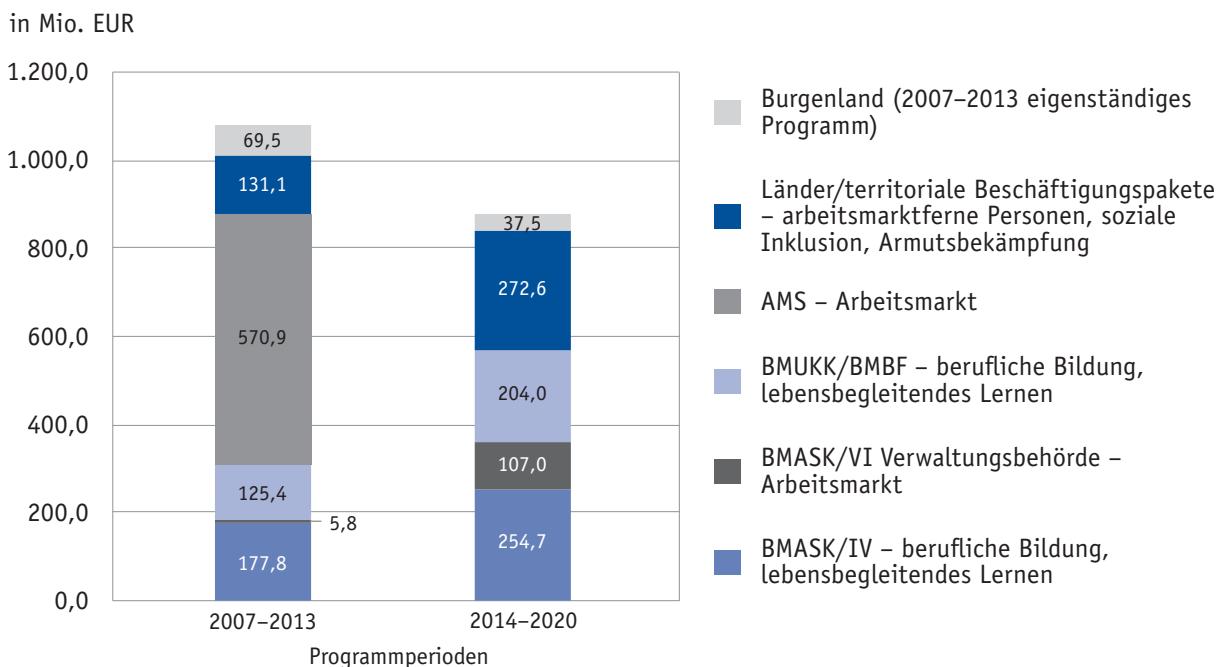
Veränderte Schwerpunkte, Mittelverteilung und institutionelle Zuständigkeiten in der Periode 2014–2020

- 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: BMASK (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 BMASK, 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 BMASK* 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 Preisaukskünfte vorzuliegen. Weniger als drei Angebote bzw. Preisaukskünfte 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 Echtkostenprinzips 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 übererteuert 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 verschiedene 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 BMASK 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 BMASK keine zeitgerechten Entscheidungen über die konkrete Umsetzung geplanter Vereinfachungsmaßnahmen gewährleistete (siehe auch TZ 29). Er empfahl dem BMASK, 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 BMASK 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 BMASK 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 „betrifftend 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 befindet 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 Pauschalenmodell mit allfälligen Optionen vorzubereiten bzw. mit allen befassten 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 bekraftigte 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 Gutachtentwurfs, Durchführung eines kontradiktiorischen 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 BMASK hervor:

- (1) Die Funktionen und Aufgaben der EU-Programmbehörden im Verantwortungsbereich des BMASK wären zu präzisieren und ihre Rechte und Pflichten an der Schnittstelle zwischen dem BMASK und der Europäischen Kommission – etwa in einer Geschäftsordnung – näher zu regeln. (TZ 3)
- (2) Das System der ESF-Umsetzung in Österreich sollte institutio-nell grundlegend vereinfacht werden, um den Aufwand für die Ver-waltung 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 ver-stärkt auf die Einhaltung der programmrelevanten EU- und natio-nalen Vorschriften zu achten. (TZ 11)
- (5) Aus systemischen Feststellungen im Rahmen der Vorhabensprü-fungen wären periodisch Schlussfolgerungen zu ziehen und allfäl-lige Verbesserungen der Verfahren bzw. der Systeme zeitnah umzu-setzen. (TZ 12)
- (6) Die Verfahrenseffizienz und Gebarungssicherheit wäre durch stan-dardisierte elektronische Antragsformulare zu verbessern. (TZ 13)
- (7) Die Qualität der Anträge wäre – ehe diese integrale Vertrags-bestandteile werden – durch ein entsprechendes Antragsprüfungs-verfahren zu erhöhen, bei dem insbesondere die Angemessenheit der beantragten Mittel im Verhältnis zu den angestrebten Vorha-benszielen und –ergebnissen zu beurteilen wäre. (TZ 13)
- (8) Im Rahmen der „kleinen Systemprüfungen“ wäre verstärkt auch auf die Behebung mangelhafter, v.a. finanziell relevanter Bestim-mungen 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 Personalumstrukturierung 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 restiktivere 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**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

R
H

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
Steuerungsrelevante 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 Vollbeschäftigungäquivalente (VBÄ) der BV-Teams beim Finanzamt Wien 1/23	276
Tabelle 8:	Aktenverteilung gesamt und davon Vereine sowie Vollbeschäftigungäquivalente (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

R
H

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 Bauvereinigungen 2009 bis 2012	291
Tabelle 14:	Einzelfälle von Außenprüfungen bei gemeinnützigen Vereinen und Bauvereinigungen	292

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AIS	Abgabeninformationssystem
AVOG	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz
AVOG-Ämter	Finanzämter mit Sonderzuständigkeiten gemäß AVOG
BAO	Bundesabgabenordnung
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
bspw.	beispielsweise
BV-Team	im Finanzamt tätiges Team mit den Aufgaben Betriebsveranlagung/-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	Vollbeschäftigungssäquivalente
VerGV	Vereinsgesetz-Durchführungsverordnung
vgl.	vergleiche
WGG 1979	Wohnungsgemeinnützigegegesetz
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 zweckmäßige 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 Abgabeninformationssystem. [\(TZ 8\)](#)

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 Veranlagungskosten 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 Abgabeninformationssystem keine eigene inner-organisatorische 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 Abgabeninformationssystems 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	Kenndaten zur Gemeinnützigkeit im Steuerrecht				
	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
Einnahmen in Mio. EUR¹					in %
Körperschaftsteuer	4.517,73	4.999,42	5.014,78	3.271,37	11
davon Vereine	4,03	4,14	4,21	3,20	4
davon GBV	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
davon Vereine	39,65	32,74	46,25	43,42	17
davon GBV ²	- 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
davon Vereine	263,70	276,31	288,39	313,67	9
davon GBV	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

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 Gebarungsüberprüfung:

- die steuerlichen Begünstigungen für mildtätige und kirchliche Zwecke,
- die Gemeinnützigkeit im Sinne des Krankenanstaltengesetzes,
- die Gemeinnützigkeit im Sinne des Bundes-Stiftungs- und Fondsgegesetzes,
- 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 Wohnungsgemeinnützigegegesetzes (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) Wohnungsgemeinnützigegegesetz (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 glich 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) verknüpften 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 (Immobiliensteuer)
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	Generaltatbestand
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		
		begünstigungs-schädlicher wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb ¹	entbehrl. Hilfsbetrieb ²	unentbehrl. 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 entbehrl. Hilfsbetrieb	unentbehrl. 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 entbehrl. Hilfsbetrieb liegt vor, wenn der Geschäftsbetrieb zwar für die Erfüllung des Vereinszwecks nicht unentbehrl. ist, aber doch mit ihm im Zusammenhang steht.
- 3 Ein unentbehrl. 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 unentbehrl. 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	Generalatbestand

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 zweckmäßige 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, Gemeinnützige- 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 legitime 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 anzuseigen. 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 Identifi-kation des Vereins zwingend in den Grunddaten des Abgabeninfor-mationssystems (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 Vereins-register 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 Bezirks-verwaltungsbehörde, 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 Unternehmensservicepor-tals (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 Gewerberegister, Abgabeninformati-onssystem) 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 Abgabeninformationssystem (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 zuordnbares 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 gemeinnütztätig 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

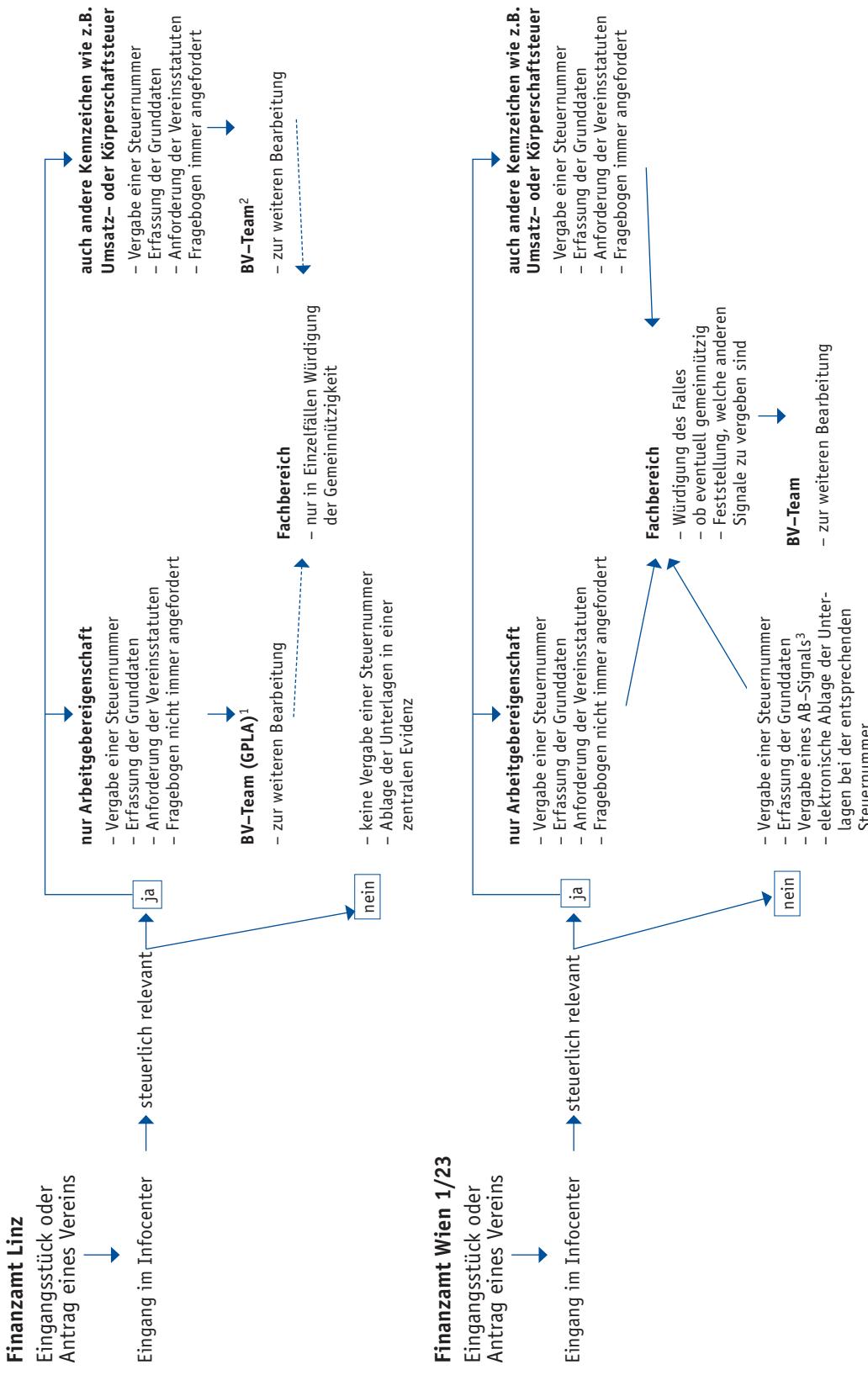
Neuaufnahmen (steuerliche Erfas- sung) von Vereinen

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 erheb 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



Team betriebliche Veranlagung und Betriebsprüfung mit der Sonderzuständigkeit Gemeinsame (in Zusammenarbeit mit den Sozialversicherungsträgern) Prüfung der lohnabhängigen Abgaben (GPLA) (siehe TZ 7)

Team betriebliche Veranlagung und Betriebsprüfung

AB-Signal: Si

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
davon bei Vereinen	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
davon bei Vereinen	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
davon bei Vereinen	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 verteilten sich die Steuerakten wie folgt auf die BV-Teams:

Tabelle 7: Aktenverteilung gesamt und davon Vereine sowie Vollbeschäftigungäquivalente (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 Vollbeschäftigungäquivalente (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 eruieren, 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 Körperschaftsteuerrichtlinien 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 BGBI. I. Nr. 9/2010

²⁶ BGBI. 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)



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

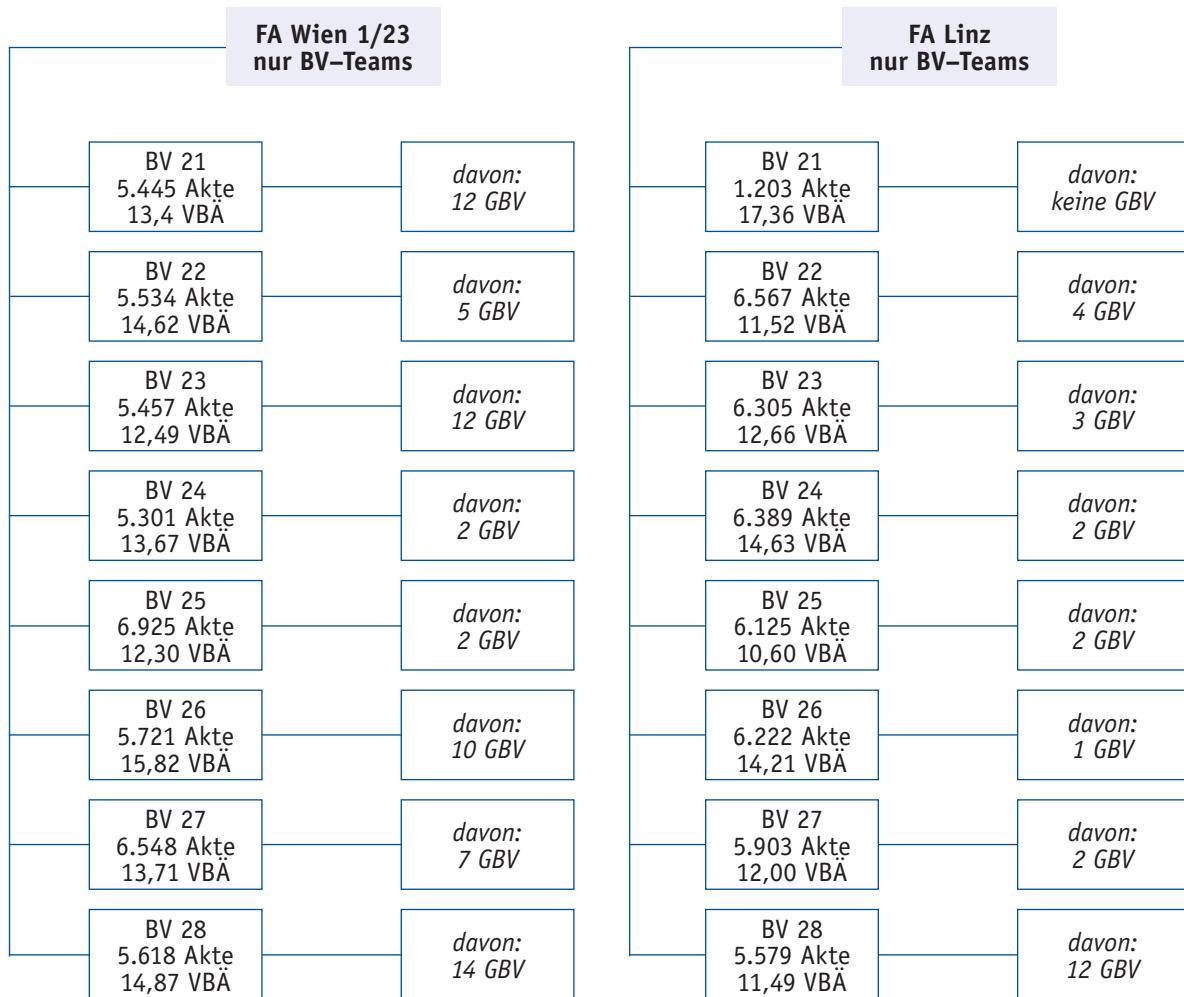
13.1 Für GBV-Akten gab es in den vom RH überprüften Finanzämtern (Wien 1/23 und Linz) keine gesondert geregelten Zuständigkeiten. Die Steuerakten waren – anders als etwa bei Banken und Versicherungen – auf alle Teams der Betriebsveranlagung/-prüfung (BV-Teams) verteilt, obwohl die Veranlagung der GBV 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



Quellen: BMF; Darstellung RH

In den BV-Teams entfielen bundesweit durchschnittlich 574 Steuerakten auf ein Vollbeschäftigungäquivalent (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.

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.

Steuerungsrelevante
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					
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 Feststellungsantrag	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 Feststellungsantrag	–	–	–	–	–	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 abgabenpflichtige 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 ermöglichen. 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 zuwidmen 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.



Außenprüfungen

Gemeinnützigkeit im Steuerrecht

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

¹ Beträge, die aufgrund von Außenprüfungen zu höheren Vorschreibungen auf Abgabenkonten 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 Verwaltungsvereinfachung 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)**

(9) Das BMF sollte auf eine Konzentrierung der Zuständigkeit für die Erhebung der Abgaben von GBV auf wenige Finanzämter bundesweit hinwirken. **(TZ 12)**

(10) Je Finanzamt wäre nur ein BV-Team mit der steuerlichen Betreuung von GBV vorzusehen, um die erforderlichen Fachkenntnisse zu bündeln. **(TZ 13)**

(11) Die Ausnahme- und Feststellungsanträge der GBV sowie die dementsprechenden Bescheide wären in den elektronischen Veranlagungsakten zu erfassen, um diese für die Beurteilung der Körperschaftsteuerpflicht und der Richtigkeit der Abgabenerklärungen entsprechend berücksichtigen zu können. **(TZ 14)**

(12) Das BMF sollte mit dem Revisionsverband verpflichtende sowie jeweils aktuelle Meldungen der Mitgliedsnummern von GBV vereinbaren. **(TZ 15)**

(13) Die steuerliche Kennzeichnung von GBV sollte für die Finanzämter elektronisch auswertbar sein. **(TZ 15)**

(14) Fehlende Prüfberichte über die Jahresabschlüsse der GBV wären beim Revisionsverband umgehend einzumahnen. **(TZ 16)**

(15) Die Prüfberichte über die Jahresabschlüsse der GBV wären entweder in den elektronischen Veranlagungsakten zu erfassen oder es wäre jedenfalls dort ein entsprechender Vermerk zu setzen. **(TZ 16)**

(16) Es wären 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. **(TZ 17)**





Bericht des Rechnungshofes

Leistungsvereinbarungen; Follow-up-Überprüfung



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____ 301

BMWFW

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Leistungsvereinbarungen; Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG _____ 303

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 312

Finanzielles Volumen _____ 312

Ermittlung des Grundbudgets _____ 312

Berechnung des Formelbudgets _____ 315

Einbehalt für besondere Finanzierungserfordernisse _____ 316

Kostenrechnung _____ 318

Abstimmung der Leistungsvereinbarungen mit den
Entwicklungsplänen _____ 319

Bereich Forschung _____ 319

Bereich Studien – Leistungsvereinbarungen _____ 321

Bereich Personalentwicklung – Leistungsvereinbarungen _____ 322

Ambitioniertheit der Ziele an den überprüften Universitäten _____ 323

Maßnahmen bei Nichterfüllung der Leistungsvereinbarungen _____ 325

Internationale Vergleiche _____ 325

Bund 2015/15

299

Inhalt

R
H

Zielvereinbarungen zwischen Universitätsrat und Rektor und Rektorat	327
Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten	330
Abschluss der Zielvereinbarungen	330
Leistungsanreize	338
in den Zielvereinbarungen	338
Zielvereinbarungsbegleitgespräche	339
Steuerungsgrößen	340
Lehrvolumen	340
Einsatz des allgemeinen Personals	341
Erfolgsquote	342
Monitoring	344
Schlussempfehlungen	344



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BidokVUni	Bildungsdokumentationsverordnung Universitäten, BGBl. II Nr. 30/2004 i.d.g.F.
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bspw.	beispielsweise
BVA	Bundesvoranschlag
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ERC-Grants	Beihilfen des European Research Council
EUR	Euro
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
KLR-VO	Kosten- und Leistungsrechnungs-Verordnung
lit.	litera (Buchstabe)
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
PhD	Doctor of philosophy
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl



Abkürzungen

u.a.	unter anderem
UG	Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG), BGBl. I Nr. 120/2002 i.d.g.F.
VZÄ	Vollzeitäquivalente(n)
WS	Wintersemester
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Leistungsvereinbarungen; Follow-up-Überprüfung

Das BMWFW, die Universität für Bodenkultur Wien und die Universität Klagenfurt kamen einem Großteil der Empfehlungen des RH, die dieser im Jahr 2012 zu Leistungsvereinbarungen veröffentlicht hatte, nach bzw. hatten deren Umsetzung zugesagt. Mit dem Kosten- und Leistungsrechnungs-Verordnungsentwurf, den Maßnahmen in Richtung kapazitätsorientierter, studierendenbezogener Universitätsfinanzierung sowie den konkreten Vorhaben und Maßnahmen zum Thema Betreuungsrelationen in den Leistungsvereinbarungen 2013–2015 soll die Steuerung des BMWFW verbessert werden.

Die Universität für Bodenkultur Wien und die Universität Klagenfurt verbesserten die Steuerung, was die Zielvereinbarungen betraf. An der Universität Klagenfurt waren die Empfehlungen des RH zum rechtzeitigen und zeitnahen Abschluss der Zielvereinbarungen allerdings noch nicht umgesetzt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der im Februar 2015 durchgeführten Follow-up-Überprüfung war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zu den Leistungsvereinbarungen beim BMWFW, an der Universität für Bodenkultur Wien und an der Universität Klagenfurt abgegeben hatte (Reihe Bund 2012/11, Vorbericht). [\(TZ 1\)](#)

Finanzielles Volumen

Ermittlung des Grundbudgets

Das BMWFW setzte die Empfehlung des RH, den Kosten der Leistungserbringung (wie bspw. den Kosten eines Studienplatzes, für ein Studium, für einen Absolventen) beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen einen höheren Stellenwert einzuräumen, teilweise um. Das BMWFW setzte in der Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 Schritte in Richtung der kapazitätsorientierten,

Kurzfassung

studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung (Mittelzuteilung gemäß Hochschulraum-Strukturmittelverordnung). Weitere Maßnahmen waren für die Leistungsvereinbarungen 2016–2018 vorgesehen (bspw. Festlegung von Plätzen für Studienanfänger in Verbindung mit Auswahl- bzw. Aufnahmeverfahren, Verbesserung der Betreuungsrelationen). **(TZ 2)**

Berechnung des Formelbudgets

Die Einführung der Hochschulraum-Strukturmittel mit qualitäts-, quantitäts- und leistungsbezogenen Indikatoren (BGBl. I Nr. 35/2012) ersetzte das Finanzierungsmodell des Formelbudgets. Die Bemessung dieser Mittel war – unter Beibehaltung des Wettbewerbs zwischen den Universitäten – transparenter gestaltet und weniger komplex. Damit setzte das BMWFW die Empfehlung des RH, für die nächste Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 das Finanzierungsmodell des Formelbudgets – unter Beibehaltung des Wettbewerbscharakters – neu zu gestalten, um. **(TZ 3)**

Einbehalt für besondere Finanzierungserfordernisse

Das BMWFW setzte die Empfehlung des RH, die für die Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 einbehaltenen Mittel als echte Reserve zu behandeln und nicht bereits am Beginn der dreijährigen Leistungsvereinbarungsperiode zu verplanen, teilweise um. Im März 2013 waren rd. 16,22 Mio. EUR oder knapp 15,5 % der Mittel frei verfügbar; dies war eine Verbesserung im Vergleich zur Vorperiode. **(TZ 4)**

Kostenrechnung

Der RH hatte dem BMWFW empfohlen, der Ausgestaltung bzw. Vereinheitlichung der Kosten- und Leistungsrechnungen an den Universitäten im Zuge der Verhandlungen zur Leistungsvereinbarung 2013–2015 besonderes Augenmerk zu schenken und Vorgaben für eine österreichweit einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung an den Universitäten zu erstellen. Diese Empfehlung setzte das BMWFW teilweise um. Zur Vorbereitung einer entsprechenden Kosten- und Leistungsrechnungs-Verordnung (KLR-VO) verpflichteten sich die Universitäten in der Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 zur Teilnahme an einem Projekt, das als ersten Schritt für die Gestaltung der künftigen KLR-VO eine Erhebung der aktuell in Verwen-



Kurzfassung



**Leistungsvereinbarungen;
Follow-up-Überprüfung**

dung befindlichen Kosten- und Leistungsrechnungs-Systeme (Ist-Stand) zum Ziel hatte. Eine Verordnung, mit welcher Vorgaben für eine österreichweit einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung an den Universitäten festgelegt werden, befand sich im Entwurfsstadium. (TZ 5)

Die Universität für Bodenkultur Wien bzw. die Universität Klagenfurt hielten in den Leistungsvereinbarungen 2013–2015 fest, an einem Projekt mitzuwirken, das zum Ziel hat, künftig einheitliche Standards für die Kosten- und Leistungsrechnung an den Universitäten zu entwickeln. (TZ 5)

**Abstimmung der
Leistungsverein-
barungen mit den
Entwicklungsplänen**

Bereich Forschung

Die Universität Klagenfurt stellte in ihren Entwicklungsplänen 2013–2015 sowie 2016–2018 ihr Forschungsprofil geschärft dar und verankerte eine gesamthafte Strategie. Sie setzte daher die Empfehlung des RH, auf Grundlage eines durchgeführten Strategieprozesses im nächsten Entwicklungsplan das Forschungsprofil der Universität geschärft darzustellen und darin eine gesamthafte Strategie deutlich werden zu lassen, um. (TZ 6)

Die Universität für Bodenkultur Wien setzte die Empfehlung des RH, im Sinne der Verständlichkeit und interuniversitären Vergleichbarkeit der Indikatoren in den Leistungsvereinbarungen künftig statt einer Steigerungsrate in Prozenten absolute Werte anzugeben, teilweise um. In der Leistungsvereinbarung 2013–2015 des BMWF mit der Universität für Bodenkultur Wien waren in den Bereichen Forschung bzw. Studien/Lehre (Lehr- und Lernorganisation) teilweise weiterhin Prozentwerte als Indikatoren vereinbart worden: bspw. beim Ziel der nachhaltigen Absicherung der Anzahl der Doktoratsstudierenden oder beim Ziel Didaktikkurse. Absolutwerte waren bspw. bei den Zielen Anzahl der geförderten Doktoratskollegs bzw. Anzahl der Vorlesungen im Internet vereinbart. (TZ 7)

Bereich Studien – Leistungsvereinbarungen

Da das BMWF und die Universität Klagenfurt konkrete Vorhaben und Maßnahmen zum Thema Betreuungsrelationen in die Leistungsvereinbarungen 2013–2015 aufnahmen, setzten sie die diesbezügliche Empfehlung des RH um. (TZ 8)

Kurzfassung**Bereich Personalentwicklung – Leistungsvereinbarungen**

Die Universität für Bodenkultur Wien setzte die Empfehlung des RH, jedem Vorhaben der Leistungsvereinbarung durchgängig Kriterien zur eindeutigen Beurteilung der Umsetzung zuzuordnen, teilweise um. Die Vorhaben im Bereich der Personalentwicklung bzw. –struktur waren nicht durchgängig mit expliziten Kriterien zur eindeutigen Beurteilung der Umsetzung hinterlegt. (TZ 9)

**Ambitioniertheit
der Ziele an den
überprüften Univer-
sitäten**

Der RH stellte von niedrigem Niveau ausgehend bei den Zielwerten in den Bereichen Forschung, Studien und Personalentwicklung einen leicht positiven Trend fest. So lagen rd. 39 % der Zielwerte für das Jahr 2015 unter den Istwerten des Jahres 2012; im Vergleich dazu lagen von den Zielwerten des Jahres 2013 noch mehr als die Hälfte unter den Istwerten des Jahres 2012. Das BMWFW und die Universität Klagenfurt setzten daher die Empfehlung des RH, in künftigen Leistungsvereinbarungen ambitioniertere Zielwerte zu vereinbaren, teilweise um. (TZ 10)

**Maßnahmen bei
Nichterfüllung der
Leistungsverein-
barungen**

Der RH hatte dem BMWFW empfohlen, in zukünftigen Leistungsvereinbarungen detailliertere und transparentere Maßnahmen im Falle der Nichterfüllung vorzusehen. Das BMWFW setzte die Empfehlung um, weil es entsprechende Maßnahmen bei Nichterfüllung der Leistungsvereinbarung mit der Universität für Bodenkultur Wien und der Universität Klagenfurt vorsah. (TZ 11)

**Internationale
Vergleiche**

Das BMWFW nahm zwar im Bereich der Lehre konkrete internationale Vergleiche in die Leistungsvereinbarungen 2013–2015 auf, aber im Bereich der Forschung fehlten internationale Vergleiche in den Leistungsvereinbarungen mit der Universität für Bodenkultur Wien und mit der Universität Klagenfurt. Es setzte daher die Empfehlung des RH, in der nächsten Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 verstärkt konkrete internationale Vergleiche in den Kernbereichen Forschung und Lehre (bspw. durch Benchmarking, Peer Reviews) auf Ebene der wissenschaftlichen Organisationseinheiten in den Leistungsvereinbarungen zu verankern, teilweise um. (TZ 12)



Kurzfassung

**Leistungsvereinbarungen;
Follow-up-Überprüfung**

**Zielvereinbarungen
zwischen Universi-
tätsrat und Rektor
und Rektorat**

Der RH hatte der Universität für Bodenkultur Wien und der Universität Klagenfurt empfohlen, die Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektor und Rektorat in Hinkunft rechtzeitig vor Beginn des Geltungszeitraums der Zielvereinbarungsperiode abzuschließen. Die Universität für Bodenkultur Wien setzte die Empfehlung um. Die Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektor und Rektorat wurden im Jahr 2013 zeitnah nach Beginn des Geltungszeitraums der Zielvereinbarungen geschlossen; für 2014 und 2015 erfolgte dies jeweils im Dezember 2013 bzw. 2014 und damit vor Beginn des Geltungszeitraums. [\(TZ 13\)](#)

Die Universität Klagenfurt setzte die Empfehlung des RH nicht um. Die Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektor und Rektorat wurden weiterhin verspätet, d.h. zwei Monate (2013) und sieben Monate (2014) nach Beginn des Geltungszeitraums der Zielvereinbarungen abgeschlossen. Im Jahr 2015 war der Abschluss der Zielvereinbarungen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch offen. [\(TZ 13\)](#)

Die Ziele in den Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektor und Rektorat der Universität Klagenfurt waren exakt definiert, mit zeitlichen Vorgaben versehen und – wo möglich – auch quantifiziert. Damit setzte sie die Empfehlung des RH, in den Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektorat Ziele stets exakt zu definieren und zu quantifizieren sowie durchgängig mit entsprechenden zeitlichen Vorgaben zu versehen, um. [\(TZ 14\)](#)

Die Universität für Bodenkultur Wien setzte die Empfehlung, die Zielerreichung der zwischen dem Universitätsrat und dem Rektor und Rektorat abgeschlossenen Zielvereinbarungen in Zukunft durch Evaluierungen lückenlos zu dokumentieren und die Zuerkennung von Prämien an den Zielerreichungsgrad zu binden, teilweise um. Sie hatte die Zuerkennung von Prämien an den Zielerreichungsgrad gebunden, es lag jedoch keine vollständige Dokumentation des Zielerreichungsgrads vor. [\(TZ 15\)](#)

**Zielvereinbarungen
des Rektorats mit
den Organisations-
einheiten**

Abschluss der Zielvereinbarungen

Die Universität für Bodenkultur Wien hatte zwar mit allen Organisationseinheiten Zielvereinbarungen geschlossen, bspw. mit allen Departments bereits im Jänner 2013 (d.h. innerhalb eines Monats), der Abschluss der Zielvereinbarungen mit den Serviceeinrichtungen erfolgte aber bis zu acht Monate nach Unterfertigung der Leistungs-

Kurzfassung

vereinbarung 2013–2015 und war daher nicht zeitnah. Sie setzte daher die Empfehlung des RH, Zielvereinbarungen mit allen Organisationseinheiten im Sinne der Wirksamkeit des Steuerungsinstruments möglichst zeitnah nach Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung abzuschließen, teilweise um. (TZ 16)

Die Universität Klagenfurt setzte die Empfehlung des RH, Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten im Sinne der Wirksamkeit des Steuerungsinstruments künftig möglichst zeitnah nach Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung abzuschließen, nicht um. Sie hatte nicht mit allen Organisationseinheiten Zielvereinbarungen geschlossen, zudem war der Abschluss der Zielvereinbarungen bis zu 19 Monate nach Unterfertigung der Leistungsvereinbarung 2013–2015 und daher nicht zeitnah erfolgt. (TZ 16)

Da die Universität Klagenfurt zwar die Vorhaben, nicht aber die Ziele der Leistungsvereinbarungen lückenlos auf die in Frage kommenden Organisationseinheiten herunterbrach, setzte sie die diesbezügliche Empfehlung des RH teilweise um. (TZ 17)

Der RH hatte empfohlen, die Zielvereinbarungen mit den Fakultäten jedenfalls auch mit den für Forschung bzw. Lehre zuständigen Vizerektoren abzuschließen. Die Universität Klagenfurt setzte die Empfehlung teilweise um. Die für Forschung bzw. Lehre zuständigen Vizerektoren waren zwar in die Zielvereinbarungsgespräche einbezogen, die Zielvereinbarungen selbst wurden jedoch nur vom Rektor unterfertigt. (TZ 18)

Die Universität für Bodenkultur Wien schloss Zielvereinbarungen mit sämtlichen Organisationseinheiten ab und setzte daher die Empfehlung des RH um. (TZ 19)

Der RH hatte der Universität für Bodenkultur Wien empfohlen, im Hinblick auf die umfassende Bedeutung der Zielvereinbarungen sie künftig ausnahmslos nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung des Rektorats abzuschließen. Sie setzte diese Empfehlung teilweise um, indem sie zwar mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten die Zielvereinbarungen nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung abschloss; die Zielvereinbarungen mit den Serviceeinrichtungen unterzeichnete jedoch – nicht geschäftsordnungskonform – nur das zuständige Rektoratsmitglied mit dem Leiter der Serviceeinrichtung. (TZ 20)

Die Universität für Bodenkultur Wien setzte standardisierte Formulare zum Abschluss der Zielvereinbarungen mit den Organisa-

tionseinheiten ein. Sie setzte die Empfehlung des RH, den Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten den Charakter einer formellen Vereinbarung zu verleihen, daher um. (TZ 21)

Leistungsanreize in den Zielvereinbarungen

Die Empfehlung des RH, das kennzahlengesteuerte Leistungsanreizsystem wieder anzuwenden, setzte die Universität für Bodenkultur Wien um, weil sie die Ausschüttung eines leistungsabhängigen Budgetanteils in die Zielvereinbarungen 2013–2015 analog dem Modell 2012 aufnahm und auch anwendete. (TZ 22)

Die Universität Klagenfurt sah nur im Personalbudget Leistungsanreize für die Einwerbung von bestimmten Drittmittelprojekten vor. Sie plante für die Leistungsvereinbarungsperiode 2016–2018 die Zuweisung von Budgetanteilen an die Erreichung allgemeiner universitätsweiter Ziele zu binden und sie arbeitete an einem Konzept für Leistungsanreize. Sie setzte die Empfehlung des RH, in Hinkunft als Leistungsanreiz die zur Unterstützung der Zielerreichung zur Verfügung stehenden Beträge zur Gänze an die Erreichung der Zielwerte zu binden, teilweise um. (TZ 23)

Zielvereinbarungsbegleitgespräche

Die Empfehlung des RH, jedenfalls die für die Forschung und Lehre zuständigen Vizerektoren in die Zielvereinbarungsbegleitgespräche mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten im Hinblick auf die Breite der in diesen Gesprächen zu behandelnden Themen einzubinden sowie die Protokolle der Gespräche von allen Gesprächsteilnehmern unterfertigen zu lassen, setzte die Universität für Bodenkultur Wien um. In den Zielvereinbarungsbegleitgesprächen mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten waren die für die Forschung bzw. Lehre zuständigen Vizerektoren eingebunden. Die Protokolle der Gespräche unterfertigten zudem sämtliche Gesprächsteilnehmer. (TZ 24)

Die Universität Klagenfurt setzte diese Empfehlung teilweise um, weil sie zwar Vorbereitungshandlungen setzte, Zielvereinbarungsbegleitgespräche in neuer Form jedoch erst für 2015 geplant waren. (TZ 24)

Kurzfassung

Steuerungsgrößen

Lehrvolumen

Das BMWFW ergänzte die das Lehrvolumen betreffende Kennzahl in der Wissensbilanz-Verordnung um die Personalkategorien Professoren, assoziierte Professoren, Dozenten sowie sonstige wissenschaftliche/künstlerische Mitarbeiter. Es setzte daher die entsprechende Empfehlung des RH um. [\(TZ 25\)](#)

Einsatz des allgemeinen Personals

Der RH hatte empfohlen, in der Bildungsdokumentationsverordnung Universitäten die Verwendungen für das allgemeine Personal in Richtung universitätsspezifischer Tätigkeit zu detaillieren. Das BMWFW setzte die Empfehlung teilweise um. Es vereinbarte mit den Universitäten, den Datenbestand im Zusammenhang mit der Bildungsdokumentationsverordnung Universitäten zu harmonisieren. Ferner plante das BMWFW in Abstimmung mit den Universitäten die Ausprägungen der Verwendungen für das allgemeine Personal von Universitäten in Richtung universitätsspezifischer Tätigkeit weiter zu detaillieren. [\(TZ 26\)](#)

Erfolgsquote

Im BMWFW waren die Daten zur Berechnung der Studienabschlussquote verfügbar, jedoch waren Auswertungsmöglichkeiten auf Studienfeldebene (Curricula) noch nicht standardisiert vorhanden. Es setzte daher die Empfehlung des RH, die Kennzahl betreffend Erfolgsquoten auf Ebene der Curricula für Monitoringaufgaben des BMWFW verfügbar zu halten und für seine Steuerungsmöglichkeiten zu nutzen, teilweise um. [\(TZ 27\)](#)

Monitoring

Die Universität für Bodenkultur Wien setzte die Empfehlung des RH, die Weiterentwicklung des universitätsinternen Benchmarking wieder aufzunehmen, um, weil sie das universitätsinterne Benchmarking weiterentwickelt hatte und seit 2012 das Leistungsanreizsystem wieder anwendete. [\(TZ 28\)](#)

Kenndaten zu den Leistungsvereinbarungen, Follow-up-Überprüfung						
Rechtsgrundlagen	Universitätsgesetz 2002 – UG, BGBl. I Nr. 120/2002 i.d.g.F.					
Finanzierung durch BMWFW	2010–2012			2013–2015		
	Grund-budget +	Formel-budget =	Global-budget	Grund-budget +	Fiktive Hochschulraum-Strukturmittel =	Global-budget
in Mio. EUR						
Universität für Bodenkultur Wien	228,02	55,77	283,79	303,50	19,00	322,50
Universität Klagenfurt	113,60	28,09	141,69	151,92	8,00	159,92
Summe der 19 restlichen Universitäten	4.844,10	1.238,54	6.082,64	6.586,98	341,50	6.928,48
bei Abschluss der Leistungsvereinbarungen 2013–2015 noch nicht aufgeteilte Hochschulraum-Strukturmittel (Spenden und Kooperationen)					81,50	81,50
Summe Globalbudgets	5.185,72	1.322,40	6.508,12	7.042,40	450,00	7.492,40
Zusätzliche Positionen:						
Klinischer Mehraufwand			611,40			611,40
Hochschulraumbeschaffung			136,60			37,83
Bezugserhöhungen (teilweise Schätzungen)			63,49			26,79
Generalsanierungen, Bauvorhaben, Konsolidierungsbeitrag			411,05			326,46
Einbehalt gemäß § 12 (5) UG			132,20			89,86
Medizinische Fakultät Linz						7,58
Universität für Weiterbildung Krems			25,30			22,45
Globalbudgets gesamt (BVA)			7.888,16			8.614,77
Studierende (jeweils WS)	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010–2014
Anzahl						in %
Universität für Bodenkultur Wien	9.956	10.484	11.389	11.776	12.309	23,6
Universität Klagenfurt	9.987	9.988	10.891	10.650	10.394	4,1
Summe der 20 restlichen Universitäten	264.142	271.849	277.075	276.101	281.397	6,5
Summe Studierende	284.085	292.321	299.355	298.527	304.100	7,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMWFW, uni:data

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1** Der RH überprüfte im Februar 2015 die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Geburungsüberprüfung zu den Leistungsvereinbarungen zwischen dem BMWFW und Universitäten im Bereich des BMWFW, an der Universität für Bodenkultur Wien und an der Universität Klagenfurt abgegeben hatte.

Der in der Reihe Bund 2012/11 veröffentlichte Bericht „Leistungsvereinbarungen“ wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen im Jahr 2013 deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens veröffentlichte er in seinem Bericht Reihe Bund 2013/13.

Zu dem im Mai 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Universität für Bodenkultur Wien und die Universität Klagenfurt im Juni 2015 sowie das BMWFW im Juli 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 2015.

Finanzielles Volumen

Ermittlung des Grundbudgets

2.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 5) dem BMWFW empfohlen, den Kosten der Leistungserbringung (wie bspw. den Kosten eines Studienplatzes, für ein Studium, für einen Absolventen) beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen einen höheren Stellenwert einzuräumen. Dies deshalb, weil bei der Ermittlung des Grundbudgets als Teil des Globalbudgets der universitären Finanzierung die Kosten der Leistungserbringung durch die Universitäten weiterhin nahezu keine Rolle gespielt hatten.¹

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMWFW mitgeteilt, dass der Empfehlung des RH mit der Einführung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung durch die Novelle des Universitätsgesetzes 2002 (UG), BGBI. I Nr. 52/2013, Rechnung getragen worden sei. Die Finanzierung der universitären Lehre werde sich künftig an der Anzahl der von den Universitäten angebotenen und betreuten Studienplätze orientieren, wobei Studienplätze ähnlicher Ausrichtung und Ausstattungsnotwendigkeit zu Fächergruppen zusammengefasst werden.

¹ siehe auch RH-Bericht Reihe Bund 2009/2 „Universitätscontrolling“



Ein erster Schritt sei bereits durch die Hochschulraum-Strukturmittelverordnung, BGBl. II Nr. 292/2012, gesetzt worden. Diese sehe u.a. vor, dass die Anzahl der prüfungsaktiven und nach Fächergruppen gewichteten ordentlichen Studien die zentrale Maßeinheit für die Bemessung der Hochschulraum-Strukturmittel sei und ein Teil dieser Mittel nach der Anzahl der Absolventen dieser Studien bemessen werde (60 % für prüfungsaktiv betriebene ordentliche Studien und 10 % für Absolventen ordentlicher Studien der in der jeweiligen Leistungsvereinbarungsperiode zur Verfügung stehenden Hochschulraum-Strukturmittel).

Die weitere Implementierung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung solle in Etappen erfolgen; der Vollausbau sei für die Jahre 2019–2021 geplant.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Gesetzgeber mit der UG-Novelle 2013, BGBl. I Nr. 52/2013, die Implementierung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung vorsah. Allerdings wären die entsprechenden Paragraphen zur Universitätsfinanzierung (§ 12) und zur Leistungsvereinbarung (§ 13) unter Berücksichtigung der die Implementierung der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung (§§ 14a bis 14g) regelnden Paragraphen bis spätestens 31. März 2014 zu ändern gewesen. Andernfalls war normiert, dass diese Paragraphen wieder außer Kraft treten sollten. Da der Gesetzgeber bis zu diesem Zeitpunkt keine entsprechende Änderung der §§ 12 und 13 vornahm, trat der entsprechende Gesetzesabschnitt im UG mit Ende März 2014 außer Kraft.

Außerdem setzte das BMWFW zur Umsetzung der Empfehlung des RH folgende weitere Schritte:

In der Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 hatte das BMWFW die insgesamt 450 Mio. EUR an Hochschulraum-Strukturmitteln entsprechend den Kriterien der Hochschulraum-Strukturmittelverordnung bei den Universitäten eingesetzt.

Für die Leistungsvereinbarungsperiode 2016–2018 plante das BMWFW zur Umsetzung der Empfehlung des RH folgende Maßnahmen:

- eine Aufstockung und Weiterentwicklung der Hochschulraum-Strukturmittel in Richtung Studienplatzfinanzierung;
- eine Weiterentwicklung des grundlegenden Konzepts der „kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung“ – in Abhängigkeit von der Entwicklung des rechtlichen Rahmens. Dies soll durch eine Festlegung von Plätzen für Studienanfänger, in Verbin-

Finanzielles Volumen

dung mit Auswahl- bzw. Aufnahmeverfahren erfolgen. Dabei sollen die Maßnahmen mit einer Verbesserung der Betreuungsrelationen, unter Berücksichtigung von Bedarfsaspekten und Profilbildung der Universitäten in den betroffenen Studienfeldern korrelieren.

2.2 Das BMWFW setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil es Schritte in Richtung einer kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung in den Leistungsvereinbarungen 2013–2015 (Mittelzuteilung gemäß Hochschulraum-Strukturmittelverordnung) setzte. Weitere Maßnahmen waren für die Leistungsvereinbarungen 2016–2018 vorgesehen (bspw. Festlegung von Plätzen für Studienanfänger in Verbindung mit Auswahl- bzw. Aufnahmeverfahren, Verbesserung der Betreuungsrelationen).

Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht und empfahl dem BMWFW, den Kosten der Leistungserbringung (wie bspw. den Kosten eines Studienplatzes, für ein Studium, für einen Absolventen) beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen den entsprechenden Stellenwert einzuräumen.

2.3 *Laut Stellungnahme des BMWFW sei die Umstellung der Universitätsfinanzierung auf eine „Studienplatzfinanzierung“ kurzfristig nicht möglich, weil ein solcher Systemwechsel nur mit einer Verbesserung der Betreuungsrelationen sinnvoll und daher mit beträchtlichen Mehrkosten verbunden sei, die in der gegenwärtigen gesamtwirtschaftlichen Lage nicht leistbar seien.*

In der kommenden Leistungsvereinbarungsperiode 2016–2018 werde im Rahmen der Hochschulraum-Strukturmittel den Kosten der Leistungserbringung durch folgende Maßnahmen mehr Stellenwert eingeräumt:

- Aufstockung der Hochschulraum-Strukturmittel von 450 Mio. EUR auf 750 Mio. EUR.*
- Wichtigster Indikator für die Vergabe der Hochschulraum-Strukturmittel seien wie bei einer „Studienplatzfinanzierung“ die prüfungsaktiven Studien.*
- Im Bereich der Forschungsförderung seien Wissenstransfer und Doktorandenausbildung wichtige Indikatoren.*

Im Übrigen sollten die für die Vergleichbarkeit der universitären Leistungen verfügbaren Daten auch mit Hilfe der in Vorbereitung befindlichen einheitlichen Standards für die universitäre Kosten- und Leistungsrechnung optimiert werden.



2.4 Der RH sah in den angeführten Maßnahmen des BMWFW erste Schritte, die in Richtung einer studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung weiter forciert werden sollten.

Berechnung des Formelbudgets

3.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 6) dem BMWFW empfohlen, für die nächste Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 das Finanzierungsmodell des Formelbudgets – unter Beibehaltung des Wettbewerbscharakters – neu zu gestalten. Die finanziellen Auswirkungen von Indikatorveränderungen waren für die jeweilige Universität wegen des komplexen Berechnungsmodells kaum vorhersehbar gewesen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMWFW mitgeteilt, dass durch die Einführung der Hochschulraum–Strukturmittel² der Empfehlung des RH Rechnung getragen worden sei. Die Aufteilung dieser Mittel auf die einzelnen Universitäten erfolge anhand von qualitäts-, quantitäts- und leistungsbezogenen Indikatoren und sei in der Hochschulraum–Strukturmittelverordnung näher geregelt.

(3) Das BMWFW setzte zur Umsetzung der Empfehlung des RH folgende Schritte:

- Das bisherige Formelbudget wurde durch die Hochschulraum–Strukturmittel ersetzt. Die Bemessung dieser Mittel war transparenter gestaltet und weniger komplex.
- Die Hochschulraum–Strukturmittelverordnung sah vor, die Höhe der Hochschulraum–Strukturmittel nach der Anzahl der prüfungsaktiven und nach Fächergruppen gewichteten ordentlichen Studien (60 %), nach der Anzahl der Absolventen dieser Studien (10 %), nach dem Wissenstransfer (14 %) sowie nach privaten Spenden (2 %) und damit indikatorgebunden zu bemessen. Der Teilbetrag für Kooperationen (14 %) wurde mittels Ausschreibungsverfahren vergeben.

Die Universität für Bodenkultur Wien erhielt bspw. im Jahr 2013 aus den Hochschulraum–Strukturmitteln indikatorgebunden rd. 6,74 Mio. EUR bzw. im Jahr 2014 rd. 7,09 Mio. EUR und weiters im Zuge der Kooperationsausschreibung für die Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 rd. 4,28 Mio. EUR.

Die Universität Klagenfurt erhielt bspw. im Jahr 2013 aus den Hochschulraum–Strukturmitteln indikatorgebunden rd. 2,74 Mio. EUR bzw. im Jahr 2014 rd. 2,67 Mio. EUR und weiters im Zuge der Kooperati-

² BGBI. I. Nr. 35/2012 (Novelle des UG), BGBI. II Nr. 292/2012 (Hochschulraum–Strukturmittelverordnung)

Finanzielles Volumen

onsausschreibung für die Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 rd. 1,44 Mio. EUR.

3.2 Das BMWFW setzte die Empfehlung des RH um, weil durch die Einführung der Hochschulraum-Strukturmittel das Finanzierungsmodell des Formelbudgets unter Beibehaltung des Wettbewerbs zwischen den Universitäten abgelöst wurde.

Einbehalt für besondere Finanzierungserfordernisse

4.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 13) dem BMWFW empfohlen, die vom Bundesminister vorläufig einbehaltenen Mittel als echte Reserve zu behandeln und nicht bereits am Beginn der dreijährigen Leistungsvereinbarungsperiode zu verplanen. Das BMWFW hatte die für besondere Finanzierungserfordernisse einbehaltenen Mittel der Leistungsvereinbarungsperiode 2010–2012 noch früher und in einem noch höheren Ausmaß vergeben bzw. verplant als in der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMWFW mitgeteilt, dass der Empfehlung des RH Rechnung getragen werde, indem die gemäß § 12 Abs. 5 UG vorläufig einbehaltenen Mittel als Reserve für Notfälle sowie für künftige Finanzierungserfordernisse eingeplant und verwendet werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die einbehaltenen Mittel der Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 104,64 Mio. EUR³ betragen. Im März 2013 waren davon bereits rd. 88,42 Mio. EUR oder knapp 84,5 % der Mittel zugesagt oder für Zusagen vorgemerkt. Unter anderem waren für die Finanzierung des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung 66 Mio. EUR – oder rd. 63,1 % der einbehaltenen Mittel – vorgesehen. Im März 2013 waren somit nur mehr rd. 16,22 Mio. EUR oder rd. 15,5 % der einbehaltenen Mittel frei verfügbar.

Im Jänner 2015 waren von den einbehaltenen Mitteln in Höhe von 89,86 Mio. EUR rd. 88,36 Mio. EUR ausgegeben (2013 und 2014), zugesagt oder für Zusagen vorgemerkt. Im Jänner 2015 waren somit rd. 1,50 Mio. EUR oder rd. 1,7 % der einbehaltenen Mittel frei verfügbar.

4.2 Das BMWFW setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil im März 2013 rd. 15,5 % der einbehaltenen Mittel als Reserve zur Verfügung standen; das war eine leichte Verbesserung im Vergleich zur Vorperiode. Der RH hielt seine Empfehlung daher aufrecht, einbehaltene

³ Laut Mitteilung des BMWFW wurde aufgrund der 2014 verfügbten allgemeinen Einsparungsvorgaben der ursprünglich geplante Einbehalt in den Jahren 2014 und 2015 um jeweils 7,39 Mio. EUR auf 89,86 Mio. EUR reduziert.



Mittel als echte Reserven zu behandeln und nicht bereits am Beginn der Laufzeit der Leistungsvereinbarungsperiode in hohem Ausmaß zu verplanen.

4.3 *Laut Stellungnahme des BMWFW stimme es mit dem RH überein, dass die gemäß § 12 Abs. 5 UG vorläufig einbehaltenen Mittel als echte Reserven behandelt und nicht bereits am Beginn der Leistungsvereinbarungsperiode in hohem Ausmaß verplant werden sollten.*

4.4 Der RH bestärkte das BMWFW darin, entsprechend seiner Stellungnahme in der Leistungsvereinbarungsperiode 2016–2018 vorzugehen, weil eine frühzeitige Vergabe bzw. Verplanung der einbehaltenen Mittel den Handlungsspielraum zur Ergänzung bzw. weiteren Ausgestaltung der Leistungsvereinbarungen während der Leistungsvereinbarungsperiode stark einschränkte.

Kostenrechnung

5.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 15) dem BMWFW empfohlen, der Ausgestaltung bzw. Vereinheitlichung der Kosten- und Leistungsrechnungen an den Universitäten im Zuge der Verhandlungen zur Leistungsvereinbarung 2013–2015 bzw. in diesen besonderes Augenmerk zu schenken. Insbesondere sollte das BMWFW Vorgaben für eine österreichweit einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung an den Universitäten erstellen, um die Vergleichbarkeit von Leistungen unterschiedlicher Universitäten (wie bspw. die Kosten eines Studienplatzes) zu ermöglichen.

(2) Das BMWFW hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass in Vorbereitung von einheitlichen Standards für die Kosten- und Leistungsrechnung gemeinsam mit einem Institut ein Projekt durchgeführt werde, mit welchem die Grundlagen für die geplante Verordnung geschaffen werden solle.

Weiters hatte das BMWFW mitgeteilt, dass es den Ist-Stand der an den Universitäten bestehenden Kosten- und Leistungsrechnungssysteme erhoben habe.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die UG-Novelle im Jahr 2013 die Bestimmung bezüglich der Kosten- und Leistungsrechnung an den Universitäten dahingehend ergänzte, dass nunmehr das BMWFW nach Anhörung der Universitäten im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen durch Verordnung einheitliche Standards für die

Finanzielles Volumen

Kosten- und Leistungsrechnungssysteme der Universitäten sicherzustellen hat (§ 16 Abs. 2a UG).⁴

Zur Vorbereitung einer entsprechenden Kosten- und Leistungsrechnungs-Verordnung (KLR-VO) verpflichteten sich die Universitäten in der Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 zur Teilnahme an einem Projekt, das als ersten Schritt für die Gestaltung der künftigen KLR-VO eine Erhebung der aktuell in Verwendung befindlichen Kosten- und Leistungsrechnungssysteme zum Ziel hatte. Das Ergebnis dieser Studie lag im November 2013 vor und diente als Grundlage für die Gestaltung des Verordnungsentwurfs.

Das BMWFW trieb die Vorarbeiten für die KLR-VO in einer interministeriellen Arbeitsgruppe von BMF und BMWFW voran. Laut Zeitplan werde die Erstellung eines Verordnungsentwurfs bis Ende 2015 angestrebt.

5.2 Das BMWFW setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil es entsprechende Bestimmungen in die Leistungsvereinbarungen 2013–2015 aufgenommen hatte. Eine Verordnung, mit welcher Vorgaben für eine österreichweit einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung an den Universitäten festgelegt werden, befand sich im Entwurfsstadium. Die Universität für Bodenkultur Wien bzw. die Universität Klagenfurt hielten in den Leistungsvereinbarungen 2013–2015 fest, an einem Projekt mitzuwirken, das zum Ziel hat, einheitliche Standards für die Kosten- und Leistungsrechnung an den Universitäten zu entwickeln.

Der RH hielt an seiner Empfehlung an das BMWFW betreffend die Vorgaben für eine österreichweit einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung an den Universitäten fest, um die Vergleichbarkeit von Leistungen zwischen den Universitäten (wie bspw. die Kosten eines Studienplatzes) zu ermöglichen. In diesem Sinne wären die Arbeiten für die KLR-VO zügig abzuschließen.

5.3 Laut *Stellungnahme des BMWFW würden die Vorbereitungen einer KLR-VO für Universitäten, welche gemäß § 16 Abs. 2a UG einheitliche Standards vorsehen, voranschreiten. Nachdem das BMWFW ein inhaltliches Grundkonzept der Verordnung erstellt habe, werde derzeit in einer Arbeitsgruppe mit dem BMF an den Detailregelungen (etwa zu verwendende Umlageverfahren für die Gemeinkosten, Mindestgliederung der Kostenträger, Zeiterfassungsmodalitäten etc.) gearbeitet.*

⁴ BGBL. I Nr. 52/2013

Abstimmung der Leistungsvereinbarungen mit den Entwicklungsplänen

Bereich Forschung

Entwicklungspläne

6.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 26) der Universität Klagenfurt empfohlen, auf Grundlage eines durchgeführten Strategieprozesses im nächsten Entwicklungsplan das Forschungsprofil der Universität geschärft darzustellen und darin eine gesamthafte Strategie deutlich werden zu lassen. Im Entwicklungsplan der Universität Klagenfurt waren im Gegensatz zu jenem der Universität für Bodenkultur Wien die Strategien im Bereich Forschung zu wenig klar und gesamthaft hervorgetreten.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die Universität Klagenfurt mitgeteilt, dass eine Schärfung des Forschungsprofils und der allgemeinen Zielsetzungen in der Forschung sowohl im Entwicklungsplan als auch in der Leistungsvereinbarung 2013–2015 ausdrücklich verankert seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Universität Klagenfurt in ihrem Entwicklungsplan 2013–2015 ihr Forschungsprofil geschärft dargestellt und eine gesamthafte Strategie verankert hatte. Der Entwicklungsplan enthielt nunmehr Ziele (bspw. internationale Perspektiven für die Forschungsleistungen, Kooperationen mit anderen Wissenschaftlern), Forschungsschwerpunkte und eine diesbezügliche Profilbildung (bspw. exzellente und fakultätsspezifische Forschungsleistungen, fakultätsübergreifende inter- und transdisziplinäre Forschungsthemen) sowie Maßnahmen (bspw. Förderung exzenter und fach- und fakultätspezifischer Forschungsleistungen, Vertiefung fakultätsübergreifender inter- und transdisziplinärer Forschungsthemen, Nachwuchsförderung) für die Forschung.

In der Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 sah die Universität Klagenfurt drei Bereiche für die Profilbildung in der Forschung vor (Profilbildung durch herausragende fachspezifische Forschungsleistungen, interfakultäre Vernetzung in inter- und transdisziplinären Forschungsthemen und Forschung in universitätsübergreifenden Netzwerken). Diese akzentuierte die Universität Klagenfurt auch im Entwicklungsplan 2016–2018 (bspw. Einrichtung eines weiteren Doktorats- und Wissenschaftskollegs, Einrichtung eines Labors für Verhaltensforschung, Stärkung der Zusammenarbeit in europäischen Netzwerken).

Abstimmung der Leistungsvereinbarungen mit den Entwicklungsplänen

6.2 Die Universität Klagenfurt setzte die Empfehlung des RH um, indem sie in ihren Entwicklungsplänen 2013–2015 sowie 2016–2018 ihr Forschungsprofil geschräft darstellte und eine gesamthafte Strategie verankerte.

Leistungsvereinbarungen

7.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 27) der Universität für Bodenkultur Wien empfohlen, im Sinne der Verständlichkeit und interuniversitären Vergleichbarkeit der Indikatoren in den Leistungsvereinbarungen künftig deren Steigerung statt in Prozenten in absoluten Werten anzugeben. Die Universität für Bodenkultur Wien nahm in die Leistungsvereinbarungen – im Unterschied zur Universität Klagenfurt – großteils nur relative Kenngrößen auf.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die Universität für Bodenkultur Wien mitgeteilt, dass sie, soweit wie möglich, absolute Werte der Indikatoren in die Leistungsvereinbarungen 2013–2015 aufgenommen habe.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass in der Leistungsvereinbarung 2013–2015 in den Bereichen Forschung bzw. Studien/Lehre (Lehr- und Lernorganisation) teilweise weiterhin Prozentwerte als Indikatoren vereinbart worden waren. Beispielsweise beim Ziel der nachhaltigen Absicherung der Anzahl der Doktoratsstudierenden (Ausgangswert 2011: 289, Zielwert 2013–2015: 100 %) oder beim Ziel Didaktikkurse (Ausgangswert 2011: 52, Zielwert 2013–2015: 105 % – 120 %). Absolutwerte waren bspw. bei den Zielen Anzahl der geförderten Doktoratskollegs (Ausgangswert 2011: drei, Zielwerte 2013 und 2014 drei bzw. 2015 vier) bzw. Anzahl der Vorlesungen im Internet (Ausgangswert 2011: 15, Zielwert 2013: 20, 2014: 30, 2015: 40) vereinbart.

7.2 Die Universität für Bodenkultur Wien setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil sie mehrheitlich Absolutwerte, aber doch auch weiterhin teilweise relative Kenngrößen als Zielwerte in der Leistungsvereinbarung 2013–2015 vorsah. Der RH hielt daher seine Empfehlung, in den Leistungsvereinbarungen künftig statt einer Steigerungsrate in Prozenten absolute Werte anzugeben, aufrecht.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMWFW sei diese Empfehlung bereits in der in Verhandlung stehenden Leistungsvereinbarung 2016–2018 mit der Universität für Bodenkultur Wien vollständig umgesetzt worden.*



8.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 30) dem BMWF und der Universität Klagenfurt empfohlen, das Thema Betreuungsrelationen in zukünftige Leistungsvereinbarungen explizit aufzunehmen, weil sich in den Leistungsvereinbarungen 2010–2012 keine direkten Maßnahmen zur Verbesserung der ungünstigen Betreuungsrelationen in den Massenfächern (Psychologie und Wirtschaftswissenschaften) – wie im Entwicklungsplan angesprochen – gefunden hatten.

(2) Das Nachfrageverfahren ergab Folgendes:

(a) Das BMWF hatte mitgeteilt, dass im Zuge der Etablierung von Zugangsregelungen in besonders stark nachgefragten Studien (i.V.m. einer Adaption der Studieneingangs- und Orientierungsphase) darüber hinaus Sondermittel zur unmittelbaren Verbesserung der Betreuungsrelationen („Qualitätspaket Lehre“) bereitgestellt worden seien.

Die Universität Klagenfurt habe aufgrund der Ergebnisse der ersten Verhandlungsrunde zur Leistungsvereinbarung 2013–2015 am 24. Oktober 2012 einen überarbeiteten Entwurf vorgelegt, worin beim Vorhaben „Sanierung der Betreuungsrelationen“ eine Präzisierung der Meilensteine vorgenommen wurde.

In die Leistungsvereinbarung 2013–2015 zwischen dem BMWF und der Universität Klagenfurt seien unter Vorhaben zur Lehr- und Lernorganisation die „Sanierung der Betreuungsrelationen“ sowie das „Qualitätspaket Lehre“ aufgenommen worden.

(b) Die Universität Klagenfurt teilte darüber hinaus mit, dass bspw. die Ausschreibung neuer Professuren und die neuen Zugangsregelungen bereits zu relevanten Verbesserungen geführt hätten.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMWF und die Universität Klagenfurt in die Leistungsvereinbarung 2013–2015 konkrete Vorhaben und Maßnahmen zum Thema Betreuungsrelationen (Sanierung der Betreuungsrelation, Qualitätspaket Lehre) aufnahmen.

Die Universität Klagenfurt erhielt im Rahmen des „Qualitätspakets Lehre“ fünf Professorenstellen zur Verbesserung der Betreuungsrelation in den stark nachgefragten Studienfeldern.

Trotz im Wesentlichen konstant gehaltener Studienplatzzahl kam es im überprüften Zeitraum zu einer deutlichen Senkung der jährlichen Anfängerzahl. In der ersten Ergänzung der Leistungsvereinbarung 2013–2015 (Umsetzung des § 14h UG) wurden teils Studienplatzzahlen verändert, nämlich für das Bachelorstudium „Wirtschaft und Recht“

Abstimmung der Leistungsvereinbarungen mit den Entwicklungsplänen

gesenkt und für das Bachelorstudium „Informationsmanagement“ in etwas geringerem Ausmaß erhöht.

8.2 Das BMWFW und die Universität Klagenfurt setzten die Empfehlung des RH um, weil sie konkrete Vorhaben und Maßnahmen zum Thema Betreuungsrelationen in die Leistungsvereinbarungen 2013–2015 aufnahmen.

Bereich Personalentwicklung – Leistungsvereinbarungen

9.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 33) der Universität für Bodenkultur Wien empfohlen, jedem Vorhaben der Leistungsvereinbarung durchgängig Kriterien zur eindeutigen Beurteilung der Umsetzung zuzuordnen. Insbesondere im Bereich der Personalentwicklung war dies nicht durchgängig gegeben.

(2) Die Universität für Bodenkultur Wien hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass in der Leistungsvereinbarung 2013–2015 klare Meilensteine und zu erreichende Ziele definiert worden seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass in der Leistungsvereinbarung 2013–2015 für die Universität für Bodenkultur Wien den Vorhaben der Leistungsvereinbarung im Bereich der Personalentwicklung bzw. –struktur nicht durchgängig explizite Kriterien zur eindeutigen Beurteilung der Umsetzung zugeordnet waren. Lediglich bei zwei von acht Vorhaben war die Erreichung der Vorhaben konkret definiert. Beim Vorhaben „Personalmobilität“ waren keine Kriterien zur Beurteilung der Umsetzung vorgesehen. Vergleichsweise enthielten 13 von den 14 Vorhaben zur Lehr- und Lernorganisation (Bereich Studien) Kriterien.

9.2 Die Universität für Bodenkultur Wien setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil die Vorhaben im Bereich der Personalentwicklung bzw. –struktur nicht durchgängig mit expliziten Kriterien zur eindeutigen Beurteilung der Umsetzung hinterlegt waren. Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, jedem Vorhaben der Leistungsvereinbarung durchgängig Kriterien zur eindeutigen Beurteilung des Umsetzungsstands der Vorhaben zuzuordnen.

9.3 (1) *Laut Stellungnahme der Universität für Bodenkultur Wien stimme es zwar, dass nicht in allen Fällen explizit eigene Kriterien angeführt worden seien. Allerdings beinhaltet die Beschreibung der geplanten Punkte für alle Vorhaben klare und gut überprüfbare Ziele. Damit sei eine Nachvollziehbarkeit, ob diese Ziele erreicht wurden, allein schon aufgrund der jährlich zu berichtenden Statusmeldungen auch ohne weitere Einzelkriterien sinnvoll machbar. Eine zusätzliche Hereinnahme*



von Kriterien bringe daher in diesen Fällen wenig bis keinen Mehrwert für eine Überprüfung der Umsetzung.

(2) Laut Stellungnahme des BMWFW werde es bei der in Verhandlung stehenden Leistungsvereinbarung 2016–2018 mit der Universität für Bodenkultur Wien festschreiben, dass jedem Vorhaben durchgängig eindeutige Kriterien zur Beurteilung des Umsetzungsstands zuzuordnen sind.

9.4 Der RH entgegnete der Universität für Bodenkultur Wien, dass erst durch die durchgängige Zuordnung von Kriterien der Umsetzungsstand jedes Vorhabens der Leistungsvereinbarung eindeutig beurteilt werden kann. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

**Ambitioniertheit
der Ziele an den
überprüften Univer-
sitäten**

10.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 35) dem BMWFW und der Universität Klagenfurt empfohlen, in künftigen Leistungsvereinbarungen ambitioniertere Zielwerte zu vereinbaren; dabei sollte die Dynamik der Entwicklung der Istwerte miteinbezogen werden. An der Universität Klagenfurt lagen – im Gegensatz zur Universität für Bodenkultur Wien – fast die Hälfte der Zielwerte der Jahre 2010 bis 2012 unter den bereits im Jahr 2009 erreichten Werten.

(2) Das Nachfrageverfahren ergab Folgendes:

(a) Das BMWFW hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es grundsätzlich in der neu erstellten Muster-Leistungsvereinbarung und dem Arbeitsbehelf den Wunsch nach möglichst ambitionierten und operationalisierbaren Vorhaben sowie Zielen deponiert habe.

Die Universität Klagenfurt habe aufgrund der Ergebnisse der ersten Verhandlungsrunde zur Leistungsvereinbarung 2013–2015 am 24. Oktober 2012 einen überarbeiteten Entwurf vorgelegt, worin sie die Zielsetzungen wesentlich geschärft und ambitionierter gestaltet habe.

(b) Die Universität Klagenfurt hatte mitgeteilt, dass sie in den Leistungsvereinbarungen 2013–2015 ambitioniertere Zielwerte definiert und diese nach Rückmeldung des BMWFW auch nochmals nachgeschärft habe. In diesem Zusammenhang sei allerdings dezidiert auf die Grenzen des Wachstums hinzuweisen, wonach eine „monotone Steigungslogik im Sinne immerwährender Zuwächse nicht realistisch“ sei.

Ambitioniertheit der Ziele an den überprüften Universitäten

(3) Der RH stellte fest, dass an der Universität Klagenfurt in den Bereichen Forschung, Studien und Personalentwicklung zwölf von 23 der überprüften Zielwerte des Jahres 2013 und neun Zielwerte des Jahres 2015 unter den bereits 2012 erreichten Werten lagen.

10.2 Der RH stellte von niedrigem Niveau ausgehend einen leicht positiven Trend fest. So lagen rd. 39 % der Zielwerte für das Jahr 2015 unter den Istwerten des Jahres 2012; im Vergleich dazu lagen von den Zielwerten des Jahres 2013 noch mehr als die Hälfte unter den Istwerten des Jahres 2012. Das BMWFW und die Universität Klagenfurt setzten daher die Empfehlung des RH teilweise um. Der RH hielt seine Empfehlung, in künftigen Leistungsvereinbarungen ambitioniertere Zielwerte zu vereinbaren, aufrecht.

10.3 (1) *Die Universität Klagenfurt gab in ihrer Stellungnahme generell zu bedenken, dass bei der Erstellung der Leistungsvereinbarung 2013–2015 Ausgangswerte aus dem Jahr 2011, und nicht aus dem Jahr 2012, als Basis genommen wurden, weil qualitätsgesicherte Kennzahlen – insbesondere Wissensbilanzkennzahlen – erst jeweils im ersten Quartal des Folgejahres vorliegen würden. Zum Zeitpunkt der Erstellung der Leistungsvereinbarungen (Herbst 2012) waren solide Performancezahlen für 2012 naturgemäß noch nicht verfügbar. Dies solle jedoch keine Relativierung der Empfehlung des RH zur Wahl ambitionierter Zielwerte darstellen.*

Weiters sei in manchen Bereichen ein Halten des Leistungsniveaus sinnvoll. Die Suggestion ständigen Steigens in allen Kategorien ohne die entsprechenden budgetären Möglichkeiten und gesetzlichen Rahmenbedingungen (Stichwort Unterkapazitäten bzw. kapazitätsorientierte Studienplatzfinanzierung) erscheine problematisch.

(2) *Laut Stellungnahme des BMWFW habe es in seiner Stellungnahme gemäß § 13 Abs. 7 UG zum Leistungsvereinbarungsentwurf 2016–2018 der Universität Klagenfurt darauf hingewiesen, die Zielwerte ambitionierter zu gestalten.*

10.4 Der RH stimmte der Universität Klagenfurt darin zu, dass es nicht in allen Fällen möglich war, Zielwerte auf Dauer nach oben zu steigern, bzw. dass es in Einzelfällen auch zweckmäßig sein konnte, ein Halten des erreichten Niveaus als Zielwert zu vereinbaren. Wegen der hohen Zahl der Zielwerte, die an der Universität Klagenfurt unter den bereits 2012 erreichten Istwerten lagen, hielt er jedoch an seiner Empfehlung fest, in künftigen Leistungsvereinbarungen ambitioniertere Zielwerte zu vereinbaren.

Maßnahmen bei Nichterfüllung der Leistungsverein- barungen

11.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 36) dem BMWF empfohlen, in künftigen Leistungsvereinbarungen detailliertere und transparentere Maßnahmen im Falle der Nichterfüllung vorzusehen, weil die gesetzlich im Falle der Nichterfüllung geforderten Maßnahmen in den früheren Leistungsvereinbarungen nur sehr allgemein geregelt waren.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMWF mitgeteilt, dass es den Punkt Maßnahmen bei Nichterfüllung der Leistungsvereinbarungen mit allen Universitäten detaillierter und transparenter geregelt habe. Parallel dazu seien die Budgetsteigerungen für die Universitäten in der Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 in den Budgetblättern stärker aufgegliedert, um erforderlichenfalls Maßnahmen treffen zu können.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Leistungsvereinbarungen 2013–2015 der Universität für Bodenkultur Wien sowie der Universität Klagenfurt bspw. bei Nichterreichen der Ziele vorsahen, dass in der Universität die finanziellen und strukturellen Potenziale in den betroffenen Bereichen angepasst werden, indem die Universität eine Rücklage in Höhe der für das betroffene Ziel budgetierten Mittel dotiert. Über die Höhe und Zusammensetzung und weitere Mittelverwendung war das Einvernehmen im Rahmen der zweimal jährlich stattfindenden Begleitgespräche zur Leistungsvereinbarung herzustellen. Dabei hatte das BMWF die Möglichkeit, Maßnahmen zu setzen.

Weiters waren in den Budgetblättern der Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 die der Universität für Bodenkultur Wien sowie der Universität Klagenfurt zufließenden Budgetsteigerungen stärker aufgegliedert und dadurch transparenter (bspw. Vorhaben der Universität für Bodenkultur Wien: Zentrum für globalen Wandel und Nachhaltigkeit 100.000 EUR, Vorhaben der Universität Klagenfurt: Incentives für fakultätsübergreifende Forschung 90.000 EUR).

11.2 Das BMWF setzte die Empfehlung des RH um, weil es Maßnahmen bei Nichterfüllung der Leistungsvereinbarung mit der Universität für Bodenkultur Wien und mit der Universität Klagenfurt detaillierter und transparenter regelte.

Internationale Vergleiche

12.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 37) dem BMWF empfohlen, in der nächsten Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 verstärkt konkrete internationale Vergleiche in den Kernbereichen Forschung und Lehre (bspw. durch Benchmarking, Peer Reviews) auf Ebene der wissenschaftlichen Organisationseinheiten in den Leistungsvereinbarungen zu verankern.

Internationale Vergleiche

(2) Das BMWFW hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es im Rahmen der Leistungsvereinbarungsverhandlungen für die Periode 2013–2015 bezüglich der internationalen Konkurrenzfähigkeit österreichischer universitärer Forschungsgruppen in einzelnen Forschungsschwerpunkten auf diverse Analyseparameter geachtet habe. Zu diesen zählten die Einrichtung qualitativ hochwertiger PhD–Programme sowie die Einwerbung von ERC–Grants (Beihilfen des European Research Council) und andere kompetitiv vergebene hochkarätige Preise und Projekte.

Auch internationale Kooperationen im Sinne strategischer Partnerschaften zur Unterstützung der Profilbildung und der internationalen Positionierung der Universität würden beachtet.

Im Bereich der Lehre seien Festlegungen im Zusammenhang mit der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung in den jeweiligen Leistungsvereinbarungen durchgängig verankert worden. Darüber hinaus sei auf Basis der Novellierung des UG (BGBI. I Nr. 52/2013) bereits 2013 der erste Schritt zum Vollausbau der kapazitätsorientierten, studierendenbezogenen Universitätsfinanzierung gesetzt worden. Diese soll ab dem Jahr 2019 in vollem Umfang zur Anwendung gelangen. Im Zuge der laufenden Umsetzung der UG–Novelle (BGBI. I Nr. 52/2013) könne national jedenfalls eine transparentere Vergleichsmöglichkeit im Bereich der Lehre – durch die Verknüpfung mit entsprechenden Vollzeitäquivalenten des Lehrpersonals – erwartet werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMWFW in den Leistungsvereinbarungen 2013–2015 mit der Universität für Bodenkultur Wien und mit der Universität Klagenfurt im Bereich der Lehre „Richtwerte“ vorsah, die als Maßstab für die zumutbare Inanspruchnahme des wissenschaftlichen Universitätspersonals durch Lehre dienten. Diese Richtwerte verwendeten bereits die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten und der Deutsche Wissenschaftsrat. Die Summe der Vollzeitäquivalente (VZÄ) von Professoren und Dozenten, multipliziert mit dem Richtwert, ergab die Anzahl der verfügbaren Studienplätze.

Hingegen waren im Bereich der Forschung weder bei der Universität für Bodenkultur Wien noch bei der Universität Klagenfurt konkrete internationale Vergleiche (Benchmarks) sowie Peer Reviews angeführt.

12.2 Das BMWFW setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem es zwar im Bereich der Lehre konkrete internationale Vergleiche in die Leistungsvereinbarungen 2013–2015 aufnahm, aber im Bereich der



Forschung derartige internationale Vergleiche bei der Universität für Bodenkultur Wien und bei der Universität Klagenfurt fehlten.

Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, in der nächsten Leistungsvereinbarungsperiode weiterhin konkrete internationale Vergleiche in den Kernbereichen Forschung und Lehre (bspw. durch Benchmarking, Peer Reviews) auf Ebene der wissenschaftlichen Organisationseinheiten in den Leistungsvereinbarungen zu verankern, um internationale Vergleiche ihrer Leistungen in die Wege zu leiten.

12.3 *Laut Stellungnahme des BMWFW seien im Forschungsbereich Benchmarking und Peer Review disziplinenspezifisch angepasste Qualitätssicherungsverfahren, die die Universitäten im internationalen Wettbewerb bereits überwiegend standardmäßig anwenden würden. International anerkannte exzellente Forschung könne darauf nicht verzichten. Der Empfehlung des RH werde in der kommenden Leistungsvereinbarungsperiode 2016–2018 zusätzlich dadurch Rechnung getragen, dass das BMWFW Indikatoren für universitäre Forschungsstärken wie Auszeichnungen, Preise, Förderungen mit Renommee (u.a. kompetitiv eingeworbene Drittmittel, Beteiligung an Forschungsprogrammen sowie Forschungskooperationen) heranziehe. Zusätzlich achte es in der kommenden Leistungsvereinbarungsperiode auch bei der Darstellung der einzelnen Forschungsstärken auf die Beschreibung der Prozesse und bisher durchgeföhrter Evaluierungen.*

Darüber hinaus stünden nunmehr auch die strukturierte PhD-Doktoratsausbildung und andere Initiativen zur Förderung hochqualitativer, peer-reviewter und stark betreuter Nachwuchsforschung sowie insbesondere ihre Anbindung an die Forschungsstärken und das Schwerpunktsystem der Universität im Fokus.

Zielvereinbarungen zwischen Universitätsrat und Rektor und Rektorat

13.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 39) der Universität für Bodenkultur Wien und der Universität Klagenfurt empfohlen, die Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektor und Rektorat in Hinkunft rechtzeitig vor Beginn des Geltungszeitraums der Zielvereinbarungsperiode abzuschließen. Durch den verspäteten Abschluss war die Steuerungsfunktion der Zielvereinbarungen eingeschränkt.

(2) Das Nachfrageverfahren ergab Folgendes:

(a) Die Universität für Bodenkultur Wien hatte mitgeteilt, dass die Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektor und Rektorat sowohl 2012 als auch 2013 zeitgerecht in den Universitäts-



Zielvereinbarungen zwischen Universitätsrat und Rektor und Rektorat

ratssitzungen im Jänner 2012 und im Jänner 2013 beschlossen worden seien.

(b) Die Universität Klagenfurt hatte mitgeteilt, dass die Zielvereinbarung zwischen dem Universitätsrat und dem Rektor und Rektorat unmittelbar nach der Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung 2013–2015 (Mitte Jänner 2013) mit dem Universitätsrat im Februar 2013 abgeschlossen worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

(a) Die Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektor und Rektorat der Universität für Bodenkultur Wien wurden für 2013 im Jänner 2013, für 2014 im Dezember 2013 und für 2015 im Dezember 2014 abgeschlossen.

(b) Die Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektor und Rektorat der Universität Klagenfurt wurden für 2013 im Februar 2013 und für 2014 im Juli 2014 abgeschlossen. Die Zielvereinbarungen 2015 wurden im März 2015 im Universitätsrat erörtert, aber nicht beschlossen.

13.2 (a) Die Universität für Bodenkultur Wien setzte die Empfehlung des RH um, indem die Zielvereinbarungen zwischen dem Rektor und Rektorat und dem Universitätsrat im Jahr 2013 zeitnah nach Beginn des Geltungszeitraums der Zielvereinbarungen geschlossen wurden; 2014 und 2015 erfolgte dies jeweils im Dezember 2013 bzw. 2014 und damit vor Beginn des Geltungszeitraums.

(b) Die Universität Klagenfurt setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil die Zielvereinbarungen zwischen dem Rektor und Rektorat und dem Universitätsrat weiterhin verspätet, d.h. zwei Monate (2013) bzw. sieben Monate (2014) nach Beginn des Geltungszeitraums der Zielvereinbarungen abgeschlossen wurden. Im Jahr 2015 war der Abschluss der Zielvereinbarungen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch offen.

Der RH hielt seine Empfehlung gegenüber der Universität Klagenfurt, Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektor und Rektorat rechtzeitig vor Beginn des Geltungszeitraums der Zielvereinbarungsperiode im Hinblick auf die Bedeutung der Steuerungsfunktion abzuschließen, aufrecht.



14.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 39) der Universität Klagenfurt empfohlen, in den Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektor und Rektorat Ziele stets exakt zu definieren und zu quantifizieren sowie durchgängig mit entsprechenden zeitlichen Vorgaben zu versehen, weil einzelne Ziele der Zielvereinbarung für das Jahr 2010/2011 nur unbestimmt formuliert waren.

(2) Die Universität Klagenfurt hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass in der im Februar 2013 unterzeichneten Zielvereinbarung zwischen dem Universitätsrat und dem Rektor und Rektorat die Ziele adäquat gelistet, exakt definiert (wo möglich auch quantifiziert) und durchgängig mit entsprechenden zeitlichen Vorgaben versehen wurden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Zielvereinbarungen 2013 zwischen dem Universitätsrat und dem Rektor und Rektorat nach Bereichen, Vorhaben, Zuständigkeiten für die Umsetzung sowie dem Zeitraum der Umsetzung gegliedert und – wo möglich – auch quantifiziert waren.

Die Zielvereinbarungen 2014 zwischen dem Universitätsrat und dem Rektor und Rektorat waren nach den für die Umsetzung zuständigen Personen gegliedert. Die Anzahl der Ziele wurde gegenüber 2013 im Sinne einer Fokussierung auf die wesentlichen Ziele reduziert und die Ziele wurden – wo möglich – auch quantifiziert. Der Leistungszeitraum erstreckte sich auf das Jahr 2014.

14.2 Die Universität Klagenfurt setzte die Empfehlung des RH um, weil die Ziele in den Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektor und Rektorat exakt definiert, mit zeitlichen Vorgaben versehen und – wo möglich – auch quantifiziert waren.

15.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 39) der Universität für Bodenkultur Wien empfohlen, die Zielerreichung der zwischen Universitätsrat und Rektor und Rektorat abgeschlossenen Zielvereinbarungen in Zukunft durch Evaluierungen lückenlos zu dokumentieren und die Zuerkennung von Prämien an den Zielerreichungsgrad zu binden. An der Universität für Bodenkultur Wien wurden für jene Jahre (2007 und 2008) die höchsten Prämien ausbezahlt, in denen trotz sich verschlechternder Betreuungsrelationen freie Professuren nicht nachbesetzt wurden und keine Evaluierungen der Zielvereinbarungen vorlagen.

Zielvereinbarungen zwischen Universitätsrat und Rektor und Rektorat

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die Universität für Bodenkultur Wien mitgeteilt, dass künftig der Grad der Zielerfüllung bereits in der ersten Universitätsratssitzung nach Ablauf der einjährigen Zielvereinbarungsperiode (im Jänner) behandelt werde. Der Zielerfüllung gehe jeweils eine eingehende Diskussion und Prüfung voran und der Grad der Zielerreichung sei die Basis für die Zuerkennung der Prämien für das Rektorat.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Universität für Bodenkultur Wien in den Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektor und Rektorat je vereinbartem Ziel eine Gewichtung, die Beschreibung der Zielerreichung und die erreichte Punkteanzahl vorsah. Für die Zuerkennung der Prämien für das Rektorat zog die Universität für Bodenkultur Wien den Grad der Zielerreichung heran. Dazu fanden im Universitätsrat regelmäßig Diskussionen mit dem Rektorat über den Grad der Zielerreichung statt. Eine vollständige Dokumentation über den Grad der Zielerreichung lag jedoch nicht vor.

15.2 Die Universität für Bodenkultur Wien setzte die Empfehlung teilweise um, weil sie die Zuerkennung von Prämien an den Zielerreichungsgrad gebunden hatte, jedoch keine vollständige Dokumentation darüber vorlag. Der RH hielt seine Empfehlung, die Zielerreichung der zwischen Universitätsrat und Rektor und Rektorat abgeschlossenen Zielvereinbarungen lückenlos zu dokumentieren, aufrecht.

Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten

Abschluss der Zielvereinbarungen

16.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 41) der Universität für Bodenkultur Wien und der Universität Klagenfurt empfohlen, Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten im Sinne der Wirksamkeit des Steuerungsinstruments künftig möglichst zeitnah nach Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung abzuschließen. An beiden Universitäten war bis zur Unterzeichnung der Zielvereinbarungen ein beträchtlicher Teil der Leistungsvereinbarungsperiode verstrichen und die Steuerungsfunktion der Zielvereinbarungen war dadurch eingeschränkt gewesen.

(2) Das Nachfrageverfahren ergab Folgendes:

(a) Die Universität für Bodenkultur Wien hatte mitgeteilt, dass sie nach Abschluss der Leistungsvereinbarungen 2013–2015 mit dem BMWFW unverzüglich den Prozess der Zielvereinbarungen mit den Departments gestartet und mit allen Departments bis Februar 2013 abgeschlossen habe.



Im Jahr 2013 sei erstmals auch ein Prozess zum Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Serviceeinrichtungen gestartet worden, der weitgehend abgeschlossen worden sei.

(b) Die Universität Klagenfurt hatte mitgeteilt, dass bedingt durch den zweimaligen Rektorenwechsel an der Universität Klagenfurt und die Besetzung der neu geschaffenen Stelle eines Finanzdirektors die Mitte Jänner 2013 unterzeichnete Leistungsvereinbarung 2013–2015 erst mit einer gewissen Verzögerung, im Juni 2013, in Budgetierungen und konsequent heruntergebrochenen Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

(a) Das BMWFW und die Universität für Bodenkultur Wien schlossen im Dezember 2012 die Leistungsvereinbarung 2013–2015 ab. In der Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 schloss das Rektorat der Universität für Bodenkultur Wien Zielvereinbarungen mit sämtlichen Organisationseinheiten unmittelbar nach Beginn der Zielvereinbarungsperiode im Zeitraum von Jänner 2013 bis August 2013 ab. Für sämtliche Departments erfolgte dies im Jänner 2013, mit den zehn Serviceeinrichtungen schloss das Rektorat die Zielvereinbarungen bis August 2013 (bspw. mit der Universitätsbibliothek) ab.

(b) Das BMWFW und die Universität Klagenfurt schlossen im Jänner 2013 die Leistungsvereinbarung 2013–2015 ab. In der Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 schloss der Rektor der Universität Klagenfurt die Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten erst nach Beginn der Zielvereinbarungsperiode im Zeitraum von September 2013 bis August 2014 ab, bspw. erfolgte dies für die Fakultät für Interdisziplinäre Forschung und Fortbildung im November 2013. Die Universität Klagenfurt schloss jedoch nicht mit allen Organisationseinheiten Zielvereinbarungen ab, bspw. gab es keine Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten Administration und Dienstleistungen (ADL), Integriert Studieren und dem Universitätskulturzentrum (UNIKUM).

16.2 (a) Die Universität für Bodenkultur Wien setzte die Empfehlung des RH, Zielvereinbarungen mit allen Organisationseinheiten im Sinne der Wirksamkeit des Steuerungsinstruments künftig möglichst zeitnah nach Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung abzuschließen, teilweise um. Sie hatte mit allen Organisationseinheiten Zielvereinbarungen abgeschlossen, bspw. mit allen Departments bereits im Jänner 2013 (d.h. innerhalb eines Monats), der Abschluss der Zielvereinbarungen mit den Serviceeinrichtungen dauerte aber bis zu acht

Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten

Monate nach Unterfertigung der Leistungsvereinbarung 2013–2015 und erfolgte daher nicht zeitnah. Der RH empfahl der Universität für Bodenkultur Wien weiterhin, die Zielvereinbarungen mit sämtlichen Organisationseinheiten möglichst zeitnah nach Unterfertigung der Leistungsvereinbarung abzuschließen, um die Wirksamkeit dieses Steuerungsinstruments zu erhöhen.

(b) Die Universität Klagenfurt setzte die Empfehlung des RH, Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten im Sinne der Wirksamkeit des Steuerungsinstruments künftig möglichst zeitnah nach Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung abzuschließen, nicht um. Sie hatte nicht mit allen Organisationseinheiten Zielvereinbarungen geschlossen, zudem erfolgte der Abschluss der Zielvereinbarungen bis zu 19 Monate nach Unterfertigung der Leistungsvereinbarung 2013–2015 und war daher nicht zeitnah. Der RH empfahl der Universität Klagenfurt erneut, die Zielvereinbarungen mit sämtlichen Organisationseinheiten möglichst zeitnah nach Unterfertigung der Leistungsvereinbarung abzuschließen, um die Wirksamkeit dieses Steuerungsinstruments zu erhöhen.

16.3 *Laut Stellungnahme interpretiere die Universität Klagenfurt die Regelungen zu den Zielvereinbarungen im UG derart, dass diese in erster Linie bzw. ausschließlich mit wissenschaftlichen Organisationseinheiten zu schließen seien. In der Praxis seien auch mit einigen Serviceeinrichtungen (z.B. Universitätsbibliothek und Zentraler Informatikdienst) Zielvereinbarungen geschlossen worden. Generell insbesondere dort, wo ein „Herunterbrechen“ der Leistungsvereinbarung sinnvoll möglich sei. Hingegen seien etwa mit dem Rektoratsbüro, der Rechtsabteilung oder der Quästur keine Zielvereinbarungen geschlossen worden. Die Universität werde die Rechtsauffassung des RH prüfen und künftig entsprechend vorgehen.*

Hinsichtlich des zeitnahen Abschlusses der Zielvereinbarungen merkte die Universität Klagenfurt an, dass es sich beim Abschluss im August 2014 um einen „Ausreißer“ gehandelt habe. Die Zielvorstellungen des Rektorats seien den Organisationseinheiten seit Juni 2013 schriftlich bekannt gewesen. In jenen Einzelfällen, wo Dissens herrschte, habe sich der Abschluss teils gravierend verzögert (Unterzeichnung seitens der Organisationseinheit). Da den betreffenden Organisationseinheiten die Zielvorstellungen bereits bekannt gewesen seien, könnten diese durchaus planungs- und steuerungswirksam werden (was sich effektiv auch in der weitgehenden Erfüllung der Leistungsvereinbarung 2013–2015 manifestiert habe).



16.4 Der RH erwiderte der Universität Klagenfurt, dass das UG hinsichtlich des Abschlusses von derartigen Zielvereinbarungen nicht zwischen wissenschaftlichen und anderen Organisationseinheiten unterscheidet. In den Zielvereinbarungen können mit diesen Organisationseinheiten bspw. Fragen der Personalentwicklung und somit Bereiche, die nicht nur für wissenschaftliche Organisationseinheiten relevant sind, angesprochen werden. Schließlich zeigte die Prüferfahrung des RH, dass andere Universitäten Zielvereinbarungen mit allen ihren Organisationseinheiten abschlossen. Er hielt daher gegenüber der Universität Klagenfurt seine Empfehlung aufrecht.

17.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 41) der Universität Klagenfurt empfohlen, in künftigen Zielvereinbarungen die Ziele und Vorhaben der Leistungsvereinbarung lückenlos auf die in Frage kommenden Organisationseinheiten herunterzubrechen und damit die Steuerungswirkung weiter zu erhöhen, weil an der Universität Klagenfurt nicht alle Ziele konsequent und durchgängig auf die in Frage kommenden Organisationseinheiten weitergegeben wurden.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die Universität Klagenfurt mitgeteilt, dass – bedingt durch den zweimaligen Rektoratswechsel und die Besetzung der neu geschaffenen Stelle eines Finanzdirektors – die Mitte Jänner 2013 unterzeichnete Leistungsvereinbarung 2013–2015 erst mit einer gewissen Verzögerung, im Juni 2013, in Budgetierungen und konsequent heruntergebrochene Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

Aufgrund einer Teilerhebung des RH im Bereich der Forschungsleistungen, der zehn Vorhaben umfasste, hatte die Universität Klagenfurt sämtliche dieser überprüften Vorhaben lückenlos auf die in Frage kommenden Organisationseinheiten heruntergebrochen (bspw. Profilbildung durch Förderung herausragender fach- und fakultätsspezifischer Forschungsleistungen, Profilbildung durch Forschung in Netzwerken, Neugestaltung der Doktoratsstudien: neues Curriculum).

Beim Herunterbrechen der Ziele der Leistungsvereinbarung in den Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten zeigte sich an der Universität Klagenfurt folgendes Bild:

Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten

Tabelle 1: Ziele der Leistungsvereinbarung in den Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten

Ziel	Indikator	Zielwert		
		2013	2014	2015
		Anzahl		
hochqualifiziertes Personal (Prozessziel)	Anzahl der Teilnahmen an Weiterbildungs- und Personalentwicklungsprogrammen (in Personentagen)			
Leistungsvereinbarung		1.200	1.200	1.200
in Zielvereinbarungen heruntergebrochen		960	960	960
hohe Präsenz in internationalen/nationalen Scientific Communities	Anzahl der gehaltenen Vorträge und Präsentationen des Personals (vor überwiegend internationalem Teilnehmerkreis)			
Leistungsvereinbarung		750	800	850
in Zielvereinbarungen heruntergebrochen		642	662	687

Quelle: Leistungsvereinbarungen 2013–2015 zwischen BMWFW und Universität Klagenfurt, Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten

Nicht alle Ziele der Leistungsvereinbarung wurden in den Zielvereinbarungen auf die in Frage kommenden Organisationseinheiten lückenlos und vollständig heruntergebrochen.

17.2 Die Universität Klagenfurt setzte die Empfehlung des RH, in künftigen Zielvereinbarungen Vorhaben und Ziele der Leistungsvereinbarungen lückenlos auf die in Frage kommenden Organisationseinheiten herunterzubrechen, teilweise um, weil dies zwar hinsichtlich der Vorhaben, nicht aber hinsichtlich der Ziele der Leistungsvereinbarungen lückenlos erfolgte.

Der RH hielt daher seine Empfehlung hinsichtlich des lückenlosen Herunterbrechens der Ziele der Leistungsvereinbarungen in künftigen Zielvereinbarungen auf die in Frage kommenden Organisationseinheiten im Hinblick auf die damit verbundene weitere Erhöhung der Steuerungswirkung weiterhin aufrecht.

18.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 41) der Universität Klagenfurt empfohlen, Zielvereinbarungen mit den Fakultäten jedenfalls auch durch die für Forschung bzw. Lehre zuständigen Vizerektoren abschließen zu lassen, um alle maßgeblichen Entscheidungsträger des Rektorats nachvollziehbar einzubinden.



(2) Die Universität Klagenfurt hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass das gesamte Rektorat – inklusive der Vizerektorin für Forschung, der Vizerektorin für Lehre und Internationales und dem Vizerektor für Personal – verantwortlich in die Zielvereinbarungsgespräche 2013 mit den Fakultäten eingebunden gewesen sei. Die jeweiligen Vizerektoren hätten auch in den sie primär betreffenden Teilen die Verhandlungsführung übernommen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass in die Zielvereinbarungsgespräche, die zum Abschluss der Zielvereinbarungen mit den Fakultäten führten, die für Forschung bzw. Lehre zuständigen Vizerektoren einbezogen waren, die Zielvereinbarungen mit den Fakultäten unterzeichneten jedoch der Rektor und der jeweilige Dekan.

18.2 Die Universität Klagenfurt setzte die Empfehlung des RH, die Zielvereinbarungen mit den Fakultäten jedenfalls auch mit den für Forschung bzw. Lehre zuständigen Vizerektoren abzuschließen, teilweise um. Die für Forschung bzw. Lehre zuständigen Vizerektoren waren in die Zielvereinbarungsgespräche zwar einbezogen, die Zielvereinbarungen selbst wurden jedoch nur vom Rektor unterfertigt.

Der RH hielt daher seine Empfehlung, die Zielvereinbarungen mit den für Forschung bzw. Lehre zuständigen Vizerektoren abzuschließen, weiterhin aufrecht, weil alle maßgeblichen Entscheidungsträger des Rektorats nachvollziehbar eingebunden werden sollten.

18.3 *Laut Stellungnahme der Universität Klagenfurt betreffe dies ausschließlich die „Effektuierung des formalen Abschlusses der Zielvereinbarung“ (Unterzeichnung durch den Rektor für das Rektorat) und habe keine Auswirkungen auf die Inhalte der Zielvereinbarungen. Diese Vorgangsweise entspreche im Übrigen auch der (vom Universitätsrat genehmigten) Geschäftsordnung des Rektorats, wonach dem Rektor der Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Leitern der Organisationseinheiten obliege; je nach ressortbezogener Zuständigkeit in Abstimmung bzw. im Zusammenwirken mit den übrigen Mitgliedern des Rektorats. Aus Sicht der Universität sei die gewählte Vorgangsweise also formal korrekt und inhaltlich adäquat, zumal sie die ressortspezifischen Zuständigkeiten je nach Zielvereinbarungssparte sorgfältigst und im verantwortlichen Zusammenwirken berücksichtigt habe.*

18.4 Der RH entgegnete der Universität Klagenfurt, dass erst durch eine Mitunterzeichnung der Zielvereinbarungen durch die für die Lehre bzw. die Forschung zuständigen Vizerektoren ihre Mitarbeit an den Zielvereinbarungen nachvollziehbar dokumentiert war und hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten

19.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 41) der Universität für Bodenkultur Wien empfohlen, in Hinkunft mit sämtlichen Organisationseinheiten Zielvereinbarungen abzuschließen. Zielvereinbarungen gab es nur mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten, darüber hinaus bestanden diese in der Leistungsvereinbarungsperiode 2007–2009 nur mit sechs von 13 wissenschaftlichen Organisationseinheiten.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die Universität für Bodenkultur Wien mitgeteilt, dass sie seit dem Jahr 2013 mit allen Organisationseinheiten und den Serviceeinrichtungen Zielvereinbarungen abgeschlossen habe.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Universität für Bodenkultur Wien Zielvereinbarungen für drei Jahre mit sämtlichen wissenschaftlichen Organisationseinheiten und den Serviceeinrichtungen abschloss.

19.2 Die Universität für Bodenkultur Wien setzte die Empfehlung des RH um, weil sie Zielvereinbarungen mit sämtlichen Organisationseinheiten abschloss.

20.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 41) der Universität für Bodenkultur Wien empfohlen, im Hinblick auf die umfassende Bedeutung der Zielvereinbarungen diese künftig ausnahmslos nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung des Rektorats abzuschließen. Der Abschluss der Zielvereinbarungen erfolgte teilweise in rechts- bzw. geschäftsordnungswidriger Weise (Unterrepräsentation des Rektorats sowie unvollständige Zeichnung der nur als Protokolle vorliegenden Vereinbarungen).

(2) Die Universität für Bodenkultur Wien hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie im Jänner und Februar 2013 Zielvereinbarungen für die Periode 2013–2015 mit allen wissenschaftlichen Organisationseinheiten abgeschlossen habe. Dabei seien alle Rektoratsmitglieder involviert gewesen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Universität für Bodenkultur Wien mit allen wissenschaftlichen Organisationseinheiten Zielvereinbarungen gemäß Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung abschloss. Zielvereinbarungen mit Serviceeinrichtungen schloss nur das zuständige Rektoratsmitglied mit dem Leiter der Serviceeinrichtung ab. Laut Geschäftsordnung der Universität für Bodenkultur Wien wäre allerdings der Abschluss von Zielvereinbarungen durch drei Mitglieder des Rektorats vorgesehen gewesen.



20.2 Die Universität für Bodenkultur Wien setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil sie zwar mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten die Zielvereinbarungen nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung abschloss, die Zielvereinbarungen mit den Serviceeinrichtungen jedoch – nicht geschäftsordnungskonform – nur das zuständige Rektoratsmitglied mit dem Leiter der Serviceeinrichtung unterzeichnete.

Der RH hielt seine Empfehlung, die Zielvereinbarungen künftig ausnahmslos nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung des Rektors abzuschließen, aufrecht.

20.3 *Laut Stellungnahme der Universität für Bodenkultur Wien seien die Zielvereinbarungen mit den Serviceeinrichtungen jeweils in Rektorats-sitzungen behandelt und beschlossen worden. Somit sei die Geschäftsordnung umgesetzt worden, auch wenn formal nur das jeweils zuständige Rektoratsmitglied die Zielvereinbarungen unterschrieben habe.*

20.4 Der RH entgegnete der Universität für Bodenkultur Wien, dass die Geschäftsordnung der Universität für Bodenkultur Wien den Abschluss der Zielvereinbarungen durch drei Mitglieder des Rektorats vorsah und hielt daher seine Empfehlungen aufrecht.

21.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 41) der Universität für Bodenkultur Wien empfohlen, den Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten den Charakter einer formellen Vereinbarung zu verleihen, weil teilweise eine unvollständige Zeichnung der nur als Protokolle vorliegenden Vereinbarungen vorlag.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die Universität für Bodenkultur Wien mitgeteilt, dass sie für die Zielvereinbarungen 2013–2015 eigene Formulare vorgesehen habe, die von allen Rektoratsmitgliedern und allen Angehörigen der jeweiligen wissenschaftlichen Organisationseinheiten, die bei der Verhandlung anwesend waren, unterschrieben worden seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Universität für Bodenkultur Wien Zielvereinbarungen mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten und den Serviceeinrichtungen als formelle Vereinbarungen abschloss, weil sie standardisierte Formulare verwendete, die von den Beteiligten unterschrieben wurden.

21.2 Die Universität für Bodenkultur Wien setzte die Empfehlung des RH um, weil sie standardisierte Formulare zum Abschluss der Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten einsetzte.

Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten

Leistungsanreize in den Zielvereinbarungen

22.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 42) der Universität für Bodenkultur Wien empfohlen, das kennzahlengesteuerte Leistungsanreizsystem wieder anzuwenden. Da das Leistungsanreizsystem in der Zielvereinbarungsperiode 2010–2012 ganz ausgesetzt war, hatte die Universität für Bodenkultur Wien Effizienzsteigerungspotenzial ungenutzt gelassen.

(2) Laut Nachfrageverfahren hatte die Universität für Bodenkultur Wien das kennzahlengesteuerte Leistungsanreizsystem seit dem Jahr 2012 wieder angewendet.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Universität für Bodenkultur Wien die Ausschüttung eines leistungsabhängigen Budgetanteils in die Zielvereinbarungen 2013–2015 analog dem Modell 2012 aufnahm. Grundlage für die Berechnung des leistungsabhängigen Budgetanteils (Performance–Prämie) waren Leistungsindikatoren der einzelnen Departments. Ein fixer Anteil an der gesamten Performance–Prämie erfolgte in Form eines Sockelbetrags. Dieser wurde mittels sechs Indikatoren (bspw. Verhältnis zwischen Bundes- und Drittmittel–Wissenschaftlern, Lehrbelastung, Publikationen) aufgewertet. Die Universität für Bodenkultur Wien erhöhte den leistungsabhängigen Budgetanteil von 200.000 EUR (2012) auf 260.000 EUR (2013). Der Sockelbetrag je wissenschaftlicher Organisationseinheit wurde ab 2012 mit rd. 3.333 EUR festgesetzt.

22.2 Die Universität für Bodenkultur Wien setzte die Empfehlung des RH um, weil sie die Ausschüttung eines leistungsabhängigen Budgetanteils in die Zielvereinbarungen 2013–2015 analog dem Modell 2012 aufnahm und auch anwendete.

23.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 42) der Universität Klagenfurt empfohlen, in Hinkunft als Leistungsanreiz die zur Unterstützung der Zielerreichung zur Verfügung stehenden Beträge zur Gänze an die Erreichung der Zielwerte zu binden, um das volle Potenzial für die Gestaltung der Leistungsanreize auszuschöpfen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die Universität Klagenfurt mitgeteilt, dass ein faires und zweckmäßiges gesamtuniversitäres Leistungsanreiz–Konzept mit entsprechender Bindungswirkung in Ausarbeitung sei; Teilkonzepte, etwa für den Bereich Forschung sowie in der Budgetierung einzelner Fakultäten, seien bereits implementiert. Eine unzureichende Zielerfüllung wirke sich direkt auf die Budgetierung in den Folgejahren bzw. Folgeperioden im Sinne einer Budgetminderung aus.



(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Universität Klagenfurt im Personalbudget Leistungsanreize für die Einwerbung von bestimmten Drittmittelprojekten vorsah. Darüber hinaus war im Budget im Rahmen der Zielvereinbarungen 2013–2015 kein unmittelbar leistungsgebundener Anteil enthalten. Die Universität Klagenfurt plante für die Leistungsvereinbarungsperiode 2016–2018, die Zuweisung von Budgetanteilen in Abhängigkeit der Erreichung allgemeiner universitätsweiter Ziele (wie bspw. Forschungsleistungen, Beiträge zur nachhaltigen Beschaffung von Investitions- und Sachgütern) vorzunehmen. An einem Konzept für Leistungsanreize wurde gearbeitet.

23.2 Die Universität Klagenfurt setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil sie nur im Personalbudget Leistungsanreize für die Einwerbung von bestimmten Drittmittelprojekten vorsah und für die Leistungsvereinbarungsperiode 2016–2018 plante, die Zuweisung von Budgetanteilen an die Erreichung allgemeiner universitätsweiter Ziele zu binden und an einem Konzept für Leistungsanreize arbeitete. Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht.

24.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 43) der Universität für Bodenkultur Wien und der Universität Klagenfurt empfohlen, im Hinblick auf die Breite der in diesen Gesprächen zu behandelnden Themen jedenfalls die für die Forschung und Lehre zuständigen Vizerektoren in die Zielvereinbarungsbegleitgespräche mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten einzubinden. Die Protokolle der Gespräche sollten zudem von allen Gesprächsteilnehmern unterfertigt werden.

(2) Das Nachfrageverfahren ergab Folgendes:

(a) Die Universität für Bodenkultur Wien hatte mitgeteilt, dass in die Zielvereinbarungsgespräche mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten im Jänner und Februar 2013 alle Rektoratsmitglieder eingebunden gewesen seien.

(b) Die Universität Klagenfurt hatte mitgeteilt, dass in die Zielvereinbarungsgespräche 2013 mit den Fakultäten das gesamte Rektorat verantwortlich eingebunden gewesen sei.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten

(a) In die Zielvereinbarungsbegleitgespräche 2014 und 2015 mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten der Universität für Bodenkultur Wien waren die für die Forschung bzw. Lehre zuständigen Vizekatern eingebunden. Die Protokolle der Gespräche waren von sämtlichen Gesprächsteilnehmern unterfertigt.

(b) An der Universität Klagenfurt fanden aufgrund des Rektoratswechsels und der Besetzung der neu geschaffenen Stelle des Finanzdirektors im Jahr 2014 keine Zielvereinbarungsbegleitgespräche statt. Zielvereinbarungsbegleitgespräche waren für das Jahr 2015 erstmalig in neuer Form geplant. Dazu waren sämtliche Vorhaben und Ziele der Leistungsvereinbarung 2013–2015 im Rahmen der Organisation der Zielvereinbarungsbegleitgespräche in Matrizen dargestellt und vom Rektorat bearbeitet worden.

24.2 (a) Die Universität für Bodenkultur Wien setzte die Empfehlung des RH um, weil in den Zielvereinbarungsbegleitgesprächen mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten die für die Forschung bzw. Lehre zuständigen Vizekatern eingebunden waren. Die Protokolle der Gespräche unterfertigten zudem sämtliche Gesprächsteilnehmer.

(b) Die Universität Klagenfurt setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil das Rektorat zwar Vorbereitungshandlungen tätigte, Zielvereinbarungsbegleitgespräche in neuer Form waren jedoch erst für 2015 geplant. Der RH hielt seine Empfehlung, jedenfalls die für die Forschung und Lehre zuständigen Vizekatern in die Zielvereinbarungsbegleitgespräche mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten einzubinden, aufrecht. Die Protokolle der Gespräche sollten zudem von allen Gesprächsteilnehmern unterfertigt werden.

Steuerungsgrößen

Lehrvolumen

25.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 44) dem BMWFW empfohlen, die Definition der das Lehrvolumen betreffenden Kennzahl in der Wissensbilanz-Verordnung um Personalkategorien (bspw. Professoren, Dozenten, Assistenten, Lehrbeauftragte) zu ergänzen, um sie besser für Steuerungsmöglichkeiten nützen zu können. Die in den einzelnen Personalkategorien aufgewendete Zeit war im jeweiligen Studienfeld nicht erkennbar.

(2) Das BMWFW hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es die Erweiterung der Personalkategorie in Kennzahl 2.A.1 in den Entwurf der Wissensbilanz-Verordnungsnovelle, der mit 14. März 2013 zur Begutachtung ausgesendet wurde, aufgenommen habe.



(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Novelle der Wissensbilanz-Verordnung in BGBI. II Nr. 253/2013 kundgemacht wurde. Die Kennzahl 2.A.1 „Zeitvolumen des wissenschaftlich/künstlerischen Personals im Bereich Lehre in VZÄ, pro Personalkategorie“ enthielt nun die Personalkategorien Professoren, assoziierte Professoren, Dozenten sowie sonstige wissenschaftliche/künstlerische Mitarbeiter.

25.2 Das BMWFW setzte die Empfehlung des RH um, indem es die das Lehrvolumen betreffende Wissensbilanz-Kennzahl in der Wissensbilanz-Verordnung um die Personalkategorien Professoren, assoziierte Professoren, Dozenten und sonstige wissenschaftliche/künstlerische Mitarbeiter ergänzt hatte.

Einsatz des allgemeinen Personals

26.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 45) dem BMWFW empfohlen, in der Bildungsdokumentationsverordnung Universitäten (BidokVUni) die Ausprägungen der Verwendungen für das allgemeine Personal in Richtung universitätsspezifischer Tätigkeit zu detaillieren. Die aufgrund der Bildungsdokumentationsverordnung Universitäten erhobenen Daten zum allgemeinen Universitätspersonal hatten keine Analyse des Personaleinsatzes und dessen Veränderung im Zeitverlauf in den Kernbereichen des Universitätsmanagements und der Universitätsverwaltung zugelassen. Acht der 24 zur Auswahl stehenden Ausprägungen hatten das allgemeine Universitätspersonal⁵ betroffen. Davon hatten vier eine Verwendung im Gesundheits- bzw. Krankenanstaltenbereich spezifiziert, eine den Einsatz als Projektmitarbeiter in allgemeiner Verwendung in Drittmittel-Vorhaben und die verbleibenden drei Ausprägungen die Tätigkeit im Universitätsmanagement, in der Verwaltung sowie in Wartung und Betrieb.

(2) Laut Angabe des BMWFW im Nachfrageverfahren sei die Festlegung des Maßnahmenbedarfs im Bereich Personalstruktur hinsichtlich der Zuordnungspraxis der Universitäten erfolgt. Eine vertiefende inhaltliche Auseinandersetzung mit den betroffenen Universitäten habe im Zuge der zweiten Leistungsvereinbarungs-Begleitgesprächsrunden ab Herbst 2013 stattgefunden.

Das BMWFW vertrat die Meinung, dass ein Stabilhalten der im Jahr 2013 geltenden BidokVUni-Verwendungen ein zentrales Kriterium für eine nachhaltige Lösung der zur damaligen Zeit ungleich wahrgenommenen universitären Zuordnungsprozesse darstelle. Eine Adaptierung der Verwendungen trage nicht zur notwendigen Konsolidierung des Datenbestands bei. Der damit für die Universitäten verbundene

⁵ Verwendungen 23, 40, 50, 60, 61, 62, 64, 70

Steuerungsgrößen

datentechnische Aufwand sei in diesem Zusammenhang jedenfalls zu berücksichtigen. Auch die Kontinuität der Zeitreihendarstellung sei bei einer Adaptierung der Verwendungen zu berücksichtigen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMWFW den Datenbestand im Zusammenhang mit der BidokVUni harmonisierte, indem das BMWFW und die Universitäten vereinbarten, Personen grundsätzlich nach der Art ihrer Tätigkeit den BidokVUni-Verwendungen zuzuordnen und nicht auf Basis der organisatorischen Zugehörigkeit.

Das BMWFW plante Abstimmungsgespräche mit den Universitäten, um die Verwendungen für das allgemeine Universitätspersonal hinsichtlich der universitätsspezifischen Tätigkeiten im Personalbereich weiter zu detaillieren. Eine Novellierung der BidokVUni war in Planung.

26.2 Das BMWFW setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil es mit den Universitäten vereinbarte, den Datenbestand im Zusammenhang mit der BidokVUni zu harmonisieren. Ferner plante es in Abstimmung mit den Universitäten die Ausprägungen der Verwendungen für das allgemeine Personal von Universitäten in Richtung universitätsspezifischer Tätigkeit weiter zu detaillieren.

Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, die Verwendungen für das allgemeine Personal von Universitäten in Richtung universitätsspezifischer Tätigkeit wegen der Verbesserung der Transparenz und zur besseren Nachvollziehbarkeit und Beurteilung zu detaillieren.

26.3 *Laut Stellungnahme des BMWFW sei eine Novellierung der BidokVUni im Hinblick auf die Umsetzung der Empfehlung des RH sowie aufgrund erfolgter Rückmeldungen von Universitätsvertretern geplant. Die konkreten Ausprägungen der Verwendungen seien mit den Universitäten abzustimmen. Im Hinblick auf die anstehende Verhandlungsphase der Leistungsvereinbarungen 2016–2018 im Herbst 2015 werde die geplante Umsetzung der BidokVUni–Novellierung unter Einbindung der Universitäten für das erste Halbjahr 2016 in Aussicht genommen.*

Erfolgsquote

27.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 46) dem BMWFW empfohlen, die Kennzahl betreffend Erfolgsquoten⁶ auf Ebene der Curricula für Monitoringaufgaben des BMWFW verfügbar zu halten und für seine Steuerungsmöglichkeiten zu nutzen. Mit der Novellierung der Wissensbilanz-Verordnung, BGBl. II Nr. 216/2010, hatte das BMWFW auf die Darstellung je Curriculum verzichtet.

⁶ ergibt sich aus der Gegenüberstellung der Erfolgreichen (Erreichen eines Studienabschlusses) zur Gruppe der Anfänger



(2) Das BMWFW hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass eine vom BMWFW und der Universitätenkonferenz eingerichtete Arbeitsgruppe im Zeitraum von Juni 2012 bis März 2013 das bisherige Konzept der Erfolgsquote überarbeitet habe. Die Berechnung dieser, nun Studienabschlussquote genannten Kennzahl werde jährlich durch das BMWFW, erstmalig für das Studienjahr 2012/2013, erfolgen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Novelle der Wissensbilanz-Verordnung 2010 des BMWFW, BGBI. II Nr. 253/2013, die Studienabschlussquote definierte.

Die Berechnung der Studienabschlussquote durch das BMWFW erfolgte erstmalig für das Studienjahr 2012/2013. Aktuelle, von den Universitäten interpretierte Ergebnisse zu den Wissensbilanzen 2013 waren seit Juni 2014 im Datawarehouse Hochschulbereich des BMWFW verfügbar. Für 2015 war geplant, auf Basis dieser Wissensbilanz-Kennzahl, weitere Auswertungen verfügbar zu machen (bspw. Darstellungen auf Ebene der internationalen Gruppen von Studien). Diesbezügliche Auswertungsmöglichkeiten waren zur Zeit der örtlichen Gebarungsüberprüfung im Datawarehouse Hochschulbereich jedoch noch nicht implementiert.

Das BMWFW teilte mit, dass es plane, die Studienabschlussquote in der Leistungsvereinbarungsperiode 2016–2018 als steuerungsrelevante Kennzahl aufzunehmen.

27.2 Das BMWFW setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil die Daten zur Berechnung der Studienabschlussquote im BMWFW verfügbar, jedoch Auswertungsmöglichkeiten auf Studienfeldebene (Curricula) noch nicht standardisiert vorhanden waren. Der RH hielt seine Empfehlung bezüglich der Verfügbarhaltung der Kennzahl betreffend die Studienabschlussquote auf Studienfeldebene – im Hinblick auf die Steuerungsmöglichkeiten des BMWFW – aufrecht.

27.3 *Laut Stellungnahme des BMWFW sei die Darstellung der Wissensbilanz-Kennzahl „Studienabschlussquote auf Studienfeldebene“ für BMWFW-interne Steuerungszwecke als inhaltliche Systemerweiterung des Datawarehouse für den Hochschulbereich im zweiten Halbjahr 2015 projektiert.*

Monitoring

- 28.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 50) der Universität für Bodenkultur Wien empfohlen, die Weiterentwicklung des universitätsinternen Benchmarking wieder aufzunehmen. Der RH hatte den ursprünglich eingeschlagenen Weg des kennzahlenorientierten Monitorings der Universität für Bodenkultur Wien als positiv und zweckmäßig erachtet, weil das Monitoring die quantitative Betrachtung des Leistungsportfolios und somit das Ausmaß der Erfüllung der Leistungsziele der einzelnen Organisationseinheiten gestattet hatte.
- (2) Die Universität für Bodenkultur Wien hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie das Benchmarking nie ausgesetzt habe, sondern – nur wirtschaftlich bedingt – das Leistungsanreizsystem. Dieses sei 2012 wieder aufgenommen worden.
- (3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Universität für Bodenkultur Wien das Benchmarking kontinuierlich weiterentwickelte und seit 2012 wieder Performance-Prämien an die Departments ausschüttete. Die Grundlage dieser Prämien stellten im Rahmen eines Benchmarkings die Leistungsindikatoren der einzelnen Departments dar.
- 28.2** Die Universität für Bodenkultur Wien setzte die Empfehlung des RH um, weil sie das universitätsinterne Benchmarking weiterentwickelt hatte und seit 2012 das Leistungsanreizsystem wieder anwendete.

Schlussempfehlungen

- 29** Der RH stellte fest, dass das BMWFW von den insgesamt elf Empfehlungen vier vollständig und sieben teilweise umgesetzt hatte.



**Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts
(Reihe Bund 2012/11)**

Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
BMWFW					
15	Augenmerk auf Ausgestaltung bzw. Vereinheitlichung der Kosten- und Leistungsrechnungen an den Universitäten im Zuge der Verhandlungen zur Leistungsvereinbarung 2013–2015; Vorgaben des BMWFW für eine österreichweit einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung an den Universitäten	5		X	
5	Höherer Stellenwert der Kosten der Leistungserbringung beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen	2		X	
37	Verankerung konkreter internationaler Vergleiche in den Kernbereichen Forschung und Lehre auf Ebene der wissenschaftlichen Organisationseinheiten in den Leistungsvereinbarungen	12		X	
6	Neugestaltung des Finanzierungsmodells des Formelbudgets — unter Beibehaltung des Wettbewerbscharakters — für die nächste Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015	3	X		
36	Detaillierte und transparente Maßnahmen im Falle der Nichterfüllung in zukünftigen Leistungsvereinbarungen	11	X		
13	Behandlung einbehaltener Mittel als echte Reserve statt Verplanung bereits am Beginn der dreijährigen Leistungsvereinbarungsperiode	4		X	
44	Ergänzung der Definition der das Lehrvolumen betreffenden Wissensbilanz-Kennzahl um Personalkategorien in der Wissensbilanz-Verordnung	25	X		
46	Verfügbarhaltung der Kennzahl betreffend Erfolgsquoten auf Ebene der Curricula und Nutzung zur Steuerung	27		X	
45	Detaillierung der Ausprägungen der Verwendungen für das allgemeine Personal von Universitäten in Richtung universitätsspezifischer Tätigkeit in der Bildungsdokumentationsverordnung Universitäten	26		X	
35	Vereinbarung ambitionierter Zielwerte in künftigen Leistungsvereinbarungen; Miteinbeziehung der Entwicklungsdynamik der Istwerte	10		X	
30	Explizite Aufnahme des Themas Betreuungsrelationen in zukünftige Leistungsvereinbarungen	8	X		

Schlussempfehlungen

Der RH stellte fest, dass die Universität für Bodenkultur Wien von den insgesamt elf Empfehlungen sechs vollständig und fünf teilweise umgesetzt hatte.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Bund 2012/11)					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
Universität für Bodenkultur Wien					
41	Nach Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung zeitnäher Abschluss der Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten	16		X	
39	Rechtzeitiger Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektorat	13	X		
43	Einbindung der für die Forschung bzw. Lehre zuständigen Vizerektoren in die Zielvereinbarungsbegleitgespräche mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten; Unterfertigung der Gesprächsprotokolle von allen Gesprächsteilnehmern	24	X		
33	Durchgängige Zuordnung von Kriterien zur eindeutigen Beurteilung der Umsetzung jedes Vorhabens der Leistungsvereinbarung	9		X	
42	Wiederanwendung des kennzahlengesteuerten Leistungsanreizsystems	22	X		
39	Lückenlose Dokumentation der Zielerreichung der zwischen Universitätsrat und Rektorat abgeschlossenen Zielvereinbarungen durch Evaluierungen und Bindung der Prämien an den Zielerreichungsgrad	15		X	
41	Abschluss von Zielvereinbarungen mit sämtlichen Organisationseinheiten	19	X		
41	Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten ausnahmslos nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung des Rektorats	20		X	
41	Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten als formelle Vereinbarungen	21	X		
27	Absolute Werte für die Indikatoren in den Leistungsvereinbarungen	7		X	
50	Wiederaufnahme der Weiterentwicklung des universitätsinternen Benchmarking	28	X		



Der RH stellte fest, dass die Universität Klagenfurt von den insgesamt zehn Empfehlungen drei vollständig, fünf teilweise und zwei nicht umgesetzt hatte.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Bund 2012/11)					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
Universität Klagenfurt					
35	Vereinbarung ambitionierter Zielwerte in künftigen Leistungsvereinbarungen; Miteinbeziehung der Entwicklungsdynamik der Istwerte	10		X	
30	Explizite Aufnahme des Themas Betreuungsrelationen in zukünftige Leistungsvereinbarungen	8	X		
41	Nach Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung zeitnahe Abschluss der Zielvereinbarungen mit den Organisationseinheiten	16			X
39	Rechtzeitiger Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektorat	13			X
43	Einbindung der für die Forschung bzw. Lehre zuständigen Vizerektoren in die Zielvereinbarungsbegleitgespräche mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten; Unterfertigung der Gesprächsprotokolle von allen Gesprächsteilnehmern	24		X	
42	Gänzliche Bindung der als Leistungsanreiz zur Unterstützung der Zielerreichung zur Verfügung stehenden Beträge an die Erreichung der Zielwerte	23		X	
26	Geschärzte Darstellung des Forschungsprofils der Universität im nächsten Entwicklungsplan auf Grundlage des durchgeföhrten Strategieprozesses; darin sollte eine gesamthafte Strategie deutlich werden	6	X		
41	Lückenloses Herunterbrechen der Ziele und Vorhaben der Leistungsvereinbarung auf die in Frage kommenden Organisationseinheiten in künftigen Zielvereinbarungen	17		X	
39	Exakte Definition und Quantifizierung von Zielen in den Zielvereinbarungen zwischen dem Universitätsrat und dem Rektorat; durchgängige zeitliche Vorgaben	14	X		
41	Einbeziehung der für die Forschung bzw. Lehre zuständigen Vizerektoren in die Abschlüsse von Zielvereinbarungen mit den Fakultäten	18		X	

Schlussempfehlungen

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMWFW

- (1) Den Kosten der Leistungserbringung (wie bspw. den Kosten eines Studienplatzes, für ein Studium, für einen Absolventen) wäre beim Abschluss künftiger Leistungsvereinbarungen der entsprechende Stellenwert einzuräumen. **(TZ 2)**
- (2) Einbehaltene Mittel wären als echte Reserven zu behandeln und nicht bereits am Beginn der Laufzeit der Leistungsvereinbarungsperiode in hohem Ausmaß zu verplanen. **(TZ 4)**
- (3) Vorgaben für eine österreichweit einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung an den Universitäten wären zu erstellen, um die Vergleichbarkeit von Leistungen zwischen den Universitäten (wie bspw. die Kosten eines Studienplatzes) zu ermöglichen. In diesem Sinne wären die Arbeiten für die Kosten- und Leistungsrechnungs-Verordnung zügig abzuschließen. **(TZ 5)**
- (4) In der nächsten Leistungsvereinbarungsperiode wären verstärkt konkrete internationale Vergleiche in den Kernbereichen Forschung und Lehre (bspw. durch Benchmarking, Peer Reviews) auf Ebene der wissenschaftlichen Organisationseinheiten in den Leistungsvereinbarungen zu verankern, um internationale Vergleiche ihrer Leistungen in die Wege zu leiten. **(TZ 12)**
- (5) Die Verwendungen für das allgemeine Personal von Universitäten wären in Richtung universitätsspezifischer Tätigkeit wegen der Verbesserung der Transparenz und zur besseren Nachvollziehbarkeit und Beurteilung zu detaillieren. **(TZ 26)**
- (6) Die Kennzahl betreffend die Studienabschlussquote auf Studienfeldebene wäre – im Hinblick auf die Steuerungsmöglichkeiten des BMWFW – verfügbar zu halten. **(TZ 27)**

Universität für Bodenkultur Wien

- (7) In den Leistungsvereinbarungen wären künftig statt einer Steigerungsrate in Prozenten absolute Werte anzugeben. **(TZ 7)**
- (8) Jedem Vorhaben der Leistungsvereinbarung wären durchgängige eindeutige Kriterien zur Beurteilung des Umsetzungsstands der Vorhaben zuzuordnen. **(TZ 9)**



Schlussempfehlungen

BMWFW**Leistungsvereinbarungen;
Follow-up-Überprüfung****Universität
Klagenfurt**

(9) Die Zielerreichung der zwischen Universitätsrat und Rektorat abgeschlossenen Zielvereinbarungen wäre lückenlos zu dokumentieren. **(TZ 15)**

(10) Die Zielvereinbarungen wären künftig ausnahmslos nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung des Rektorats abzuschließen. **(TZ 20)**

(11) Zielvereinbarungen zwischen dem Rektor und Rektorat und dem Universitätsrat wären durchgängig rechtzeitig vor Beginn des Geltungszeitraums der Zielvereinbarungsperiode abzuschließen. **(TZ 13)**

(12) In künftigen Zielvereinbarungen wären im Hinblick auf die damit verbundene weitere Erhöhung der Steuerungswirkung die Ziele der Leistungsvereinbarungen lückenlos auf die in Frage kommenden Organisationseinheiten herunterzubrechen. **(TZ 17)**

(13) Die Zielvereinbarungen mit den Fakultäten wären mit den für Forschung bzw. Lehre zuständigen Vizerektoren abzuschließen, um alle maßgeblichen Entscheidungsträger des Rektorats nachvollziehbar einzubinden. **(TZ 18)**

(14) In Hinkunft wären als Leistungsanreiz die zur Unterstützung der Zielerreichung zur Verfügung stehenden Beträge zur Gänze an die Erreichung der Zielwerte zu binden, um das volle Potenzial für die Gestaltung der Leistungsanreize auszuschöpfen. **(TZ 23)**

(15) Die für die Forschung und Lehre zuständigen Vizerektoren wären in die Zielvereinbarungsbegleitgespräche mit den wissenschaftlichen Organisationseinheiten einzubinden. Die Protokolle der Gespräche sollten zudem von allen Gesprächsteilnehmern unterfertigt werden. **(TZ 24)**

**BMWFW und Uni-
versität Klagenfurt**

(16) In künftigen Leistungsvereinbarungen wären ambitioniertere Zielwerte zu vereinbaren. **(TZ 10)**



**Universität für
Bodenkultur Wien
und Universität
Klagenfurt**

(17) Zielvereinbarungen mit sämtlichen Organisationseinheiten wären möglichst zeitnah nach Unterfertigung der Leistungsvereinbarung abzuschließen, um die Wirksamkeit dieses Steuerungsinstruments zu erhöhen. **(TZ 16)**

Wien, im Oktober 2015

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2015/1 Bericht des Rechnungshofes
– EU-Finanzbericht 2012
– Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz
– Schulversuche
– Unterstützungsinstitut der Bundespolizei
- Reihe Bund 2015/2 Bericht des Rechnungshofes
– Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts
– Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg
– Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren am Beispiel ausgewählter Gerichte
- Reihe Bund 2015/3 Bericht des Rechnungshofes
– Österreichische Nationalbank – Gold- und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen
– Liegenschaftstransaktionen der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GmbH mit der Republik Österreich, der Stadt Wien und der Wirtschaftsagentur Wien
– Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung
– Standortentwicklung der Zentralleitung des Bundesministeriums für Finanzen und Generalsanierung des Standorts Himmelpfortgasse 6 – 8; Follow-up-Überprüfung
– Gendergesundheit in Österreich
– Versorgung von Schlaganfallpatienten in der Steiermark; Follow-up-Überprüfung
– Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation
– Medientransparenz im MuseumsQuartier
- Reihe Bund 2015/4 Bericht des Rechnungshofes
– Pensionsrecht der Bediensteten der ÖBB
– Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.; Follow-up-Überprüfung
– Landesstudios des Österreichischen Rundfunks
- Reihe Bund 2015/5 Bericht des Rechnungshofes
– HYPO ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG: Verstaatlichung

- Reihe Bund 2015/6 Bericht des Rechnungshofes
- Internes Kontrollsyste m bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW
 - Technische Universität Wien – Finanzsituation
 - Österreichisches Patentamt; Follow-up-Überprüfung
 - Akademisches StartUp Netzwerk Oberösterreich (akostart oö)
- Reihe Bund 2015/7 Bericht des Rechnungshofes
- Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden
 - FFG und FWF – Interne Kontrollsyste me
- Reihe Bund 2015/8 Bericht des Rechnungshofes
- Prüfung von Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Sozialversicherung als Anspruchsvoraussetzung
 - Österreichischer Integrationsfonds – Fonds zur Integration von Flüchtlingen und MigrantInnen
 - Beschaffung des Truppenfunksystems CONRAD
 - Bankenpaket; Follow-up-Überprüfung
 - Medientransparenz in der BIG
- Reihe Bund 2015/9 Bericht des Rechnungshofes
- Ärzteausbildung
 - Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung
 - Ausgewählte Stiftungen bei der Österreichischen Akademie der Wissenschaften
- Reihe Bund 2015/10 Bericht des Rechnungshofes
- Sonderaufgaben des RH nach:
Parteiengesetz 2012
Medientransparenzgesetzen
Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetzen
- Reihe Bund 2015/11 Bericht des Rechnungshofes
- HYPO ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG – Verkaufsaktivitäten in der Umstrukturierungsphase
 - Österreichischer Verkehrssicherheitsfonds
 - Niederösterreichische Grenzlandförderungsgesellschaft m.b.H.
 - Research Center Pharmaceutical Engineering GmbH
 - Eurofisc



- Reihe Bund 2015/12 Bericht des Rechnungshofes
- Landeslehrerpensionen
 - Finanzierung der Landeslehrer; Follow-up-Überprüfung
 - Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ
 - Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel
 - Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung; Follow-up-Überprüfung
 - Medientransparenz in der AUVA
- Reihe Bund 2015/13 Bericht des Rechnungshofes
- Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrerpersonalverwaltung
 - Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte
 - Insolvenz-Entgelt-Fonds und IEF-Service GmbH
 - Truppenübungsplatz Allentsteig
- Reihe Bund 2015/14 Bericht des Rechnungshofes
- EU-Finanzbericht 2013
 - Eurofisc – ein multilaterales Frühwarnsystem der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs
 - Bundeskriminalamt
 - Österreichische Studentenförderungsstiftung
 - Internes Kontrollsyste in der Haushaltsverrechnung des Bundes; Follow-up-Überprüfung



R
I
H

