



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

RECHNUNGSHOFBERICHT

VORLAGE VOM 22. OKTOBER 2015

REIHE BUND 2015/15

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

INHALTSVERZEICHNIS

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich

Fließgewässer; Follow-up-Überprüfung5

Prüfungsziel	5
Wasserkraftanlagen mit unbefristetem Konsens	5
Kostenschätzungen für alle Planungsperioden.....	6
Regionalprogramme	6
Erheblich veränderte Wasserkörper.....	7
Konzepte zum Sanierungsumfang im prioritären Sanierungsraum	7
Potenzial zur Energiegewinnung durch Anpassung bestehender Wasserkraftwerke	8
Schlussempfehlungen	8

Schieneninfrastruktur-Dienstleistungs gesellschaft mbH (SCHIG) –

Aufgabenübertragung durch das BMVIT 10

Prüfungsziel	11
Allgemeine Grundlagen	11
Aufgaben der SCHIG	12
<i>Technische Infrastrukturkontrolle</i>	12
<i>Förderabwicklung</i>	12
<i>Verkehrsdienstverträge für den Schienenpersonenverkehr</i>	13
<i>Benannte Stelle</i>	14
<i>Nicht amtliche Seilbahnsachverständige</i>	15
<i>Registerführung</i>	15
<i>Forschung und Entwicklung</i>	16
<i>Trassenzuweisung</i>	16
<i>PPP-Projekte</i>	16
<i>Geschäftsführung für die Sachverständigenkommission nach § 48 EisbG 1957</i>	18
<i>Ressourceneinsatz für die Aufgaben der SCHIG</i>	18
Strategische Vorgaben und Aufsicht.....	19
Organisation	19
<i>Personal</i>	19
<i>Effizienz der Leistungserbringung</i>	20
<i>Risikomanagement und Internes Kontrollsystem</i>	20
<i>Zukauf externer Leistungen</i>	21
Finanzielle Lage der SCHIG.....	22
<i>Aufwendungen, Erträge</i>	22
<i>Betriebsergebnis</i>	22
<i>Kosten- und Leistungsrechnung</i>	22



<i>Bilanz und Finanzierung</i>	22
Schlussempfehlungen	23
Europäischer Sozialfonds (ESF) — Prüfbehörde	28
Prüfungsziel	28
ESF-Ziele, Programmschwerpunkte und finanzielle Mittel	29
Programmuzuständige Stellen in Österreich	29
Programmumsetzung 2007 bis 2011	30
Qualität der prüfbehördlichen Tätigkeit / System- und Vorhabensprüfungen	31
Rückforderungen / Organisation und Kosten der Prüfbehörde	33
Weichenstellungen für die Periode 2014–2020	35
Schlussempfehlungen	37
Gemeinnützigkeit im Steuerrecht	41
Prüfungsziel	41
Gemeinnützigkeit im Steuerrecht	42
<i>Definition und Erscheinungsformen</i>	42
<i>Ziele und Wirkungen</i>	42
Gemeinnützige Vereine	43
<i>Vereine im Steuerrecht</i>	43
<i>Erfassung von (gemeinnützigen) Vereinen</i>	43
<i>Neuaufnahme (steuerliche Erfassung) von Vereinen</i>	44
<i>Bearbeitung der Vereinssteuerakten</i>	44
Gemeinnützige Bauvereinigungen	44
<i>Gemeinnützigkeit von Bauvereinigungen</i>	44
<i>Steuerliche Relevanz gemeinnütziger Bauvereinigungen</i>	44
<i>Zuständigkeit der Finanzämter für gemeinnützige Bauvereinigungen</i>	45
<i>Kompetenzverteilung im Finanzamt für gemeinnützige Bauvereinigungen</i>	45
Steuerungsrelevante Daten	45
<i>Ausnahme- und Feststellungsbescheide</i>	45
<i>Steuerliche Erfassung der gemeinnützigen Bauvereinigungen</i>	46
<i>Prüfberichte des Revisionsverbandes</i>	46
<i>Außenprüfungen</i>	46
Schlussempfehlungen	46
Leistungsvereinbarungen; Follow-up–Überprüfung	49
Prüfungsziel	49
Finanzielles Volumen	49
<i>Ermittlung des Grundbudgets</i>	49
<i>Berechnung des Formelbudgets</i>	50
<i>Einbehalt für besondere Finanzierungserfordernisse</i>	50
<i>Kostenrechnung</i>	50



Abstimmung der Leistungsvereinbarungen mit den Entwicklungsplänen	51
<i>Bereich Forschung</i>	51
<i>Bereich Studien – Leistungsvereinbarungen</i>	51
<i>Bereich Personalentwicklung – Leistungsvereinbarungen</i>	51
Ambitioniertheit der Ziele an den überprüften Universitäten	51
Maßnahmen bei Nichterfüllung der Leistungsvereinbarungen	52
Internationale Vergleiche	52
Zielvereinbarungen zwischen Universitätsrat und Rektor und Rektorat	52
Zielvereinbarungen des Rektorats mit den Organisationseinheiten	53
<i>Abschluss der Zielvereinbarungen</i>	53
<i>Leistungsanreize in den Zielvereinbarungen</i>	54
<i>Zielvereinbarungsbegleitgespräche</i>	55
Steuerungsgrößen	55
<i>Lehrvolumen</i>	55
<i>Einsatz des allgemeinen Personals</i>	55
<i>Erfolgsquote</i>	55
<i>Monitoring</i>	56
Schlussempfehlungen	56



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.

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 Wasserbenutzungsbewilligungen (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 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 vorangehenden 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 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)

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)

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)

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)

SCHIENENINFRASTRUKTUR-DIENSTLEISTUNGS GESELLSCHAFT MBH (SCHIG) – AUFGABEN- ÜBERTRAGUNG 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.

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 ausgegliederte 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 Verkehrsdienstverträgen 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 verkehrspolitischen 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 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 Terminalförderer. (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 Doppelgleisigkeiten 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 erstmalig 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)

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 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 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 träfe 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)

Geschäftsführung für die

Sachverständigenkommission nach § 48 EibG 1957

Die SCHIG war mit der Geschäftsführung der Sachverständigenkommission nach § 48 EibG 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 Gebärungsüberprüfung 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)

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)

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 Kontrollsystem

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 Betreiber-gesellschaft des Klima-Wind-Kanals und Haftungsrisiko für die Kredite der Projektgesell-schaft des Klima-Wind-Kanals) hingen sehr stark zusammen. Sollte die Betreiber-gesellschaft 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 Kontrollsystem 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)

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- 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 ausgeglichenes 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



Verkehrsdienstverträge - im überprüften Zeitraum. Damit schwankten auch die aus den Bilanzgrößen abgeleiteten Bilanzkennzahlen und deren Aussagekraft war eingeschränkt. (TZ 41)

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 Schienengüterverkehrs-förderung 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-Beihilfe-programm 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 Schienengüterverkehrs-förderung bei der SCHIG wären in schriftlicher Form festzuhalten. (TZ 8)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(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)

(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)

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.

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 Nichtausschöpfung 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 Kontrollsystem einzurichten sowie eine Verwaltungsbehörde, eine Bescheinigungsbehörde und eine Prüfbehörde zu benennen. Die Funktion dieser Programmbehörden nahmen drei Abteilungen des BMASK wahr. (TZ 3)

Die EU-rechtlichen Anforderungen an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie an die Programmbehörden der Mitgliedstaaten stiegen in der Periode 2007-2013 deutlich, ebenso der Grad an Verbindlichkeit und Formalisierung. Die Aufsichtsfunktion der Europäischen Kommission erfuhr durch umfassendere Informationsrechte, präventive Kontrollen und rasch wirksame finanzielle Sanktionen eine Stärkung, wobei die Beweislast dem Mitgliedstaat oblag. Vor dem Hintergrund der strengeren EU-Regelungen der Periode 2007- 2013 verabsäumte es das 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)

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

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)

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

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



QUALITÄT DER PRÜFBEHÖRDLICHEN TÄTIGKEIT

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

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

SYSTEM- UND VORHABENSPRÜFUNGEN

In der Referenzperiode 2010 bestanden bedeutende Systemmängel, weshalb die Prüfbehörde die Sicherheit mehrerer Teilsysteme in die Kategorie 3 („erheblicher Verbesserungsbedarf“) einstuftete. Auch in den Folgejahren stellte die Prüfbehörde – trotz des Aktionsplans – Mängel fest, weshalb sie ihre Bewertung durchwegs nur auf die Kategorie 2 („bestimmte Verbesserungen erforderlich“) an hob und in ihrer Gesamtbewertung an die Europäische Kommission jeweils eine „eingeschränkt positive Stellungnahme“ abgab. Allerdings wiesen auch EU-weit nur 13 von insgesamt 117 ESF-Programmen für das Jahr 2013 eine uneingeschränkt positive Bewertung auf, während zwei Drittel – darunter Österreich – eine eingeschränkt positive Bewertung erhielten. Die bei Systemprüfungen festgestellten Mängel stellten in der Regel nicht nur Verstöße gegen EU-Vorschriften, sondern auch gegen nationale Bestimmungen dar. Wegen der Vielzahl an involvierten Stellen hatte die Prüfbehörde in Summe 48 Systemprüfungen bzw. Follow-up-Prüfungen durchzuführen; die EU-Vorgaben erforderten zudem auch Systemprüfungen seitens der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde. Eine geringere Anzahl involvierter Stellen hätte die Anzahl der durchzuführenden Prüfungen verringert, womit den ESF-Programmbehörden Personalkapazitäten etwa für eigene Prüfungstätigkeiten zur Verfügung gestanden wären. (TZ 10)

Knapp vier Fünftel der von der Prüfbehörde geprüften 1.346 Vorhaben der Jahre 2009 bis 2013 entfielen auf das Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), davon ein hoher Anteil (93 %)

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

Die Aufnahme systemischer Prüfungsfragen in die Prüfung von Einzelvorhaben war zweckmäßig, weil damit allfällige Schwächen in den Verfahren und Systemen der Förderstellen – z.B. die mangelnde Dokumentation von Verfahrensschritten sowie Nachvollziehbarkeit von Nachweisen – frühzeitig entdeckt und behoben werden konnten. Das 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)

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

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



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

RÜCKFORDERUNGEN

Die Prüfbehörde stellte in ihren jährlichen Vorhabensprüfungen bei 180 von insgesamt 1.346 überprüften Vorhaben aus den Jahren 2009 bis 2013 finanzielle Fehler fest, die zu Rückforderungen von in Summe rd. 1,47 Mio. EUR (ESF- und nationale Mittel) führten. Ein knappes Fünftel der 180 fehlerbehafteten Vorhaben wies Rückforderungen von über 10.000 EUR auf. Bei der Hälfte aller beanstandeten Fälle betrug die Rückforderung weniger als 1.650 EUR, bei 25 Vorhaben (14 %) sogar weniger als 100 EUR. Die Verwaltungskosten pro Rückforderung beliefen sich auf zumindest rd. 100 EUR. Ein überproportional hoher Anteil (33,3 %) der fehlerbehafteten Vorhaben fiel in den Bereich der Länder, obwohl ihr Anteil an den Vorhabensprüfungen nur 6 % ausmachte. Einzelne zwischengeschaltete Stellen forderten die zu Unrecht ausbezahlten ESF-Beträge – u.a. mangels präziser Vertragsbestimmungen – nicht von den Begünstigten zurück, sondern erstatteten sie dem ESF aus nationalen öffentlichen Mitteln. Dies gewährleistete keine verursachergerechte finanzielle Berichtigung. (TZ 17)

ORGANISATION UND KOSTEN DER PRÜFBEHÖRDE

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

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

Auslagerung verwaltungseigener Kernaufgaben Gefahr, an Verwaltungsfachwissen und Steuerungskompetenz zu verlieren. (TZ 18)

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

¹ Tagsätze unterlagen Preisanpassungsklauseln und wurden wiederholt adaptiert.

² Mischstundensatz; Auftragsentgelt mit einem vereinbarten Höchstbetrag gedeckelt

³ kalkulierter Mischsatz gemäß Angebot

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

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

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



die Inanspruchnahme von ESF-Mitteln laut BMASK zu verwaltungsaufwendig gewesen wäre. (TZ 20)

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

Die Prüfbehörde im 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 institutionellen oder personellen Interessenkonflikten vorzubeugen. (TZ 23)

WEICHENSTELLUNGEN FÜR DIE PERIODE 2014–2020

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

Die geplanten Maßnahmen des 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 Struktur der ESF-Umsetzung – zweckmäßig zur

Selbstbindung aller beteiligten Stellen und zur Gewährleistung einheitlicher Standards der Programmumsetzung. (TZ 25)

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

Das AMS, das mehr als die Hälfte der Mittel der Periode 2007-2013 umsetzte, nimmt 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. Die Prüfbehörde stellte in der Periode 2007-2013 v.a. im Umsetzungsbereich der Länder einen vergleichsweise hohen Anteil an fehlerbehafteten Vorhaben mit finanziellen Rückforderungen fest, der einen Handlungsbedarf auf Länderebene anzeigte. (TZ 26)

Die von österreichischen Vergaberechtsbestimmungen freiwillig abweichenden, restriktiveren Regelungen der nationalen ESF-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 Pauschalierungsmodell 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 Vorkehrungen – 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)

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 institutionell grundlegend vereinfacht werden, um den Aufwand für die Verwaltung und Kontrolle des Programms sowie das Fehlerrisiko zu reduzieren. (TZ 4)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

(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 betroffenen 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)



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.

PRÜFUNGSZIEL

Ziele der Überprüfung waren:

- die Erhebung der gemeinnützigen Institutionen, die steuerlich erfasst sind;**
- die Beurteilung der Erfüllung der Zielsetzungen, die der Gesetzgeber bzw. das BMF im Hinblick auf die Gemeinnützigkeit verfolgt;**
- die Erhebung jener Organisationseinheiten, die in der Abgabenverwaltung mit der Prüfung, Beurteilung und Feststellung der Gemeinnützigkeit befasst sind und die Beurteilung der Aufgabenerfüllung;**
- die Erhebung und Beurteilung der Behandlung der gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften in der Abgabenverwaltung, deren Gemeinnützigkeit mit Bescheid seitens der Landesregierung festgestellt wird;**

- die Erhebung und Beurteilung der Schnittstellen des BMF zum BMI hinsichtlich des Vereinsregisters;
- die Erhebung und Beurteilung der Schnittstellen des BMF zum Österreichischen Verband der Gemeinnützigen Bauvereinigungen.

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

GEMEINNÜTZIGKEIT IM STEUERRECHT

Definition und Erscheinungsformen

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

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

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

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

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

Ziele und Wirkungen

Der Förderungsbericht der Bundesregierung für das Jahr 2013 enthielt zwar Hinweise auf Begünstigungen wegen der steuerlichen Gemeinnützigkeit, allerdings informierte das BMF nicht über die Fördersummen, weil es zum finanziellen Volumen keine Angaben machte.



Ebenso fehlten Angaben zu Begünstigungen wegen Gemeinnützigkeit in anderen Abgabengesetzen. Dadurch fehlten dem Gesetzgeber und der Bundesregierung, insbesondere dem BMF, die nötigen Grundlagen für politische Entscheidungen. Eine sorgfältige Prüfung und eine darauf aufbauende gezielte Steuerung, ob die bestehenden Begünstigungen weiter gewährt werden sollen, waren nicht möglich. (TZ 5)

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

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

GEMEINNÜTZIGE VEREINE

Vereine im Steuerrecht

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

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

Erfassung von (gemeinnützigen) Vereinen

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

Neuaufnahme (steuerliche Erfassung) von Vereinen

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

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

Bearbeitung der Vereinssteuerakten

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

GEMEINNÜTZIGE BAUVEREINIGUNGEN

Gemeinnützigkeit von Bauvereinigungen

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

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

Steuerliche Relevanz gemeinnütziger Bauvereinigungen

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



Zuständigkeit der Finanzämter für gemeinnützige Bauvereinigungen

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

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

Kompetenzverteilung im Finanzamt für gemeinnützige Bauvereinigungen

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

STEUERUNGSRELEVANTE DATEN

Ausnahme- und Feststellungsbescheide

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

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

Steuerliche Erfassung der gemeinnützigen Bauvereinigungen

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

Prüfberichte des Revisionsverbandes

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

Außenprüfungen

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

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)



LEISTUNGSVEREINBARUNGEN; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG

Das BMFWF, 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 BMFWF 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.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der im Februar 2015 durchgeführten Follow-up-Überprüfung war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebärungsüberprüfung zu den Leistungsvereinbarungen beim BMFWF, 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 BMFWF 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 BMFWF setzte in der Leistungsvereinbarungsperiode 2013-2015 Schritte in Richtung der kapazitätsorientierten, 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 Verwendung 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 LEISTUNGSVEREINBARUNGEN 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 BMFWF 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 BMFWF 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)

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 UNIVERSITÄTEN

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 LEISTUNGSVEREINBARUNGEN

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)

ZIELVEREINBARUNGEN ZWISCHEN UNIVERSITÄTSRAT 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 ORGANISATIONSEINHEITEN

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 Leistungsvereinbarung 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 Organisationseinheiten 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 Vize-rektoren 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)

STEUERUNGSGRÖßEN

Lehrvolumen

Das BMFWF 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 BMFWF setzte die Empfehlung teilweise um. Es vereinbarte mit den Universitäten, den Datenbestand im Zusammenhang mit der Bildungsdokumentationsverordnung Universitäten zu harmonisieren. Ferner plante das BMFWF 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 BMFWF 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 BMFWF 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)

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMWWF

(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 BMWWF – 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)

(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)

Universität Klagenfurt

(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)

BMFWF und Universität 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)