

Auditjahresberichten zusammenfasste, nicht jedoch für Steuerungszwecke verwendete.

Der RH empfahl daher dem BMF, die vom bundesweiten Fachbereich erstellten Befunde nach Lösungskontrollen als Steuerungsinformation für Risikoanalysen (Auslöser des Rückstandes, Betrugsmuster, Entwicklung, Risikoparameter) zu verwenden und daraus entsprechende Maßnahmen für das gesamte Abgabenverfahren – wie zeitnahe Aufdeckung von Betrugsfällen, Anregung rechtzeitiger Prüfungs- und Erhebungshandlungen in Risikobranchen, Beschleunigung von Rechtsmittelverfahren – abzuleiten (siehe TZ 16).

(4) Nach Ansicht des RH fehlte mangels Erfassung umfassender Risikokriterien bei den Lösungsfällen die Basis für eine risikoorientierte Stichprobenauswahl und damit auch für eine risikoadäquate Kontrolle aller Löschungen – auch jener unter 500.000 EUR. Der RH kritisierte, dass die Fallauswahl bisher zwar risikoorientiert erfolgen sollte, jedoch waren wenige Parameter für eine risikoorientierte Auswahl vorhanden. Der RH kritisierte auch, dass Nachsichten unter einem bestimmten Betrag keiner Kontrolle unterlagen.

Der RH empfahl dem BMF, zur Minimierung des mit Löschungen und Nachsichten verbundenen Risikos solche Fälle generell einer von den Finanzämtern losgelösten, stichprobenweisen, risikoorientierten und zufallsgesteuerten Kontrolle zu unterziehen. Dazu wären alle Löschungen und Nachsichten in einer Datenbank zu erfassen, welche einerseits die Basis für eine Risikoanalyse (siehe TZ 16) und andererseits für eine Fallauswahl zur nachträglichen Kontrolle bieten sollte. Das BMF sollte das Risiko definieren und dementsprechend eine risikoadäquate Kontrollquote für zufallsgesteuerte und risikoorientierte Kontrollen festlegen. Mit der tagesaktuellen Datenbank könnten die Lösungsmeldungen der Finanzämter entfallen.

27.3 Das BMF werde laut seiner Stellungnahme die Empfehlungen hinsichtlich der Durchführung der erforderlichen Kontrollen im Ausmaß von 20 % der Lösungsfälle durch den bundesweiten Fachbereich sowie hinsichtlich der Speicherung der Kontrollbefunde beim Einbringungsakt aufnehmen.

*Das BMF plane – so die Stellungnahme weiter – eine Umstrukturierung des RIA in Richtung „predictive analytics competence center (PACC)“.
Im Zuge dieses Projekts solle in einem „zentralen Datenmanagement“ gesamthaft, aber auch spezifisch für den Bereich der Abgabensicherung definiert werden, welche Daten bzw. Kriterien in eine Risikoana-*

lyse einfließen und welche Prüfungs- und Kontrollhandlungen sinnvollerweise auf Basis dieser Risikoanalyse gesetzt werden sollten.

Zielvereinbarungen und Steuerungskennzahlen

28.1 (1) Zielvereinbarungen stellten einen wesentlichen Baustein der Managementphilosophie des BMF dar. Sie waren ein Instrument zur Steuerung der Finanzämter und Zollämter, der Großbetriebsprüfung sowie der Steuerfahndung. Durch die Zielvereinbarungen sollte die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns sichergestellt werden.⁵⁴

Das BMF unterzog die Zielerreichung monatlich einem Monitoring und vierteljährlich einem tiefergehenden Controlling mit Abweichungsanalysen und Maßnahmenplanungen. Für das Controlling stand das Instrument der leistungsorientierten Steuerung (LoS) zur Verfügung, in dem diverse Kennzahlen – über jene hinausgehend, die in den Zielvereinbarungen enthalten waren – standardmäßig abgebildet und auswertbar waren.

(2) Für jedes Finanzamt waren in den Zielvereinbarungen folgende Ziele für die Abgabensicherung definiert (diese sollten als Maximalwerte nicht überschritten werden):

- Höhe der vollstreckbaren Abgabenrückstände (ohne Insolvenzen, ohne Aussetzung der Einhebung, ohne Aussetzung der Einbringung und ohne Hemmungen, wie z.B. Zahlungserleichterungen);
- Höhe der Rückstände, deren Einbringung ausgesetzt war (ohne Insolvenzen).

In den Jahren 2010 bis 2013 wurden die österreichweiten Gesamtzielwerte – als Summe aller Finanzämter – erreicht; ab dem Jahr 2012 erreichten einzelne Finanzämter die Ziele nicht.

(3) Die vereinbarten Ziele für die Teams Abgabensicherung wiesen folgende Mängel auf:

- Sie nahmen Bezug auf die Abgabeneinbringung⁵⁵, nicht jedoch auf die Abgabeneinhebung⁵⁶, obwohl auch hier wichtige Arbeiten, wie

⁵⁴ Bei jährlich stattfindenden Steuerungsmeetings legten die Teilnehmer die aus der Strategie des BMF abgeleiteten Jahresziele fest. Diese wurden auf die Regionen (Mitte, Ost, Süd, West, Wien) und in weiterer Folge auf die Finanzämter und von dort auf die Teams aufgeteilt.

⁵⁵ (zwangswise) Abgabeneinbringung von Abgabenrückständen

⁵⁶ Abgabeneinhebung und -verrechnung – frühere Finanzkassentätigkeiten wie bspw. Zahlungsverkehr

bspw. die Ausfertigung von Auszahlungsanweisungen und die Verbuchung von Abgabenlastschriften und -gutschriften, zu erledigen waren;

- die Mitarbeiter konnten die Erreichung ihrer Leistungsziele nicht immer selber beeinflussen, weil sie abhängig von zuvor erfolgten Abgabenvorschreibungen waren;
- die Leistungsziele standen in unmittelbarer Wechselbeziehung zueinander und konnten durch Löschungen⁵⁷ – welche nicht in die Zielvereinbarungen miteinbezogen waren – gesteuert werden.⁵⁸

(4) Ebenso wie die Zielvereinbarungen wies auch die leistungsorientierte Steuerung (LoS) im Zusammenhang mit der Abgabensicherung Mängel auf:

- Der Bereich der Abgabeneinhebung war nicht abgebildet;
- hinsichtlich der Abgabeneinbringung waren keine Steuerungskennzahlen enthalten, welche den Arbeitsanfall je Mitarbeiter zeigten – wie bspw. standardisierte Kennzahlen über die Anzahl der offenen bzw. bearbeiteten Einbringungsakten pro Team bzw. Mitarbeiter;
- der Einbringungserfolg der Abgabensicherung und damit der Rückstandsabbau waren nicht abgebildet.

2013 führte das BMF mit der Entrichtungsquote⁵⁹ eine Steuerungskennzahl ein, die ein Indikator für die Zahlungsmoral der Abgabepflichtigen und für die Effektivität der Abgabensicherung sein sollte.

(5) Die vom RH bereits mehrfach empfohlene Ergänzung des Kennzahlensystems LoS (zuletzt im Bericht „Risikomanagement in der Finanzverwaltung“, Reihe Bund 2014/14) um das Ausmaß der Entrichtung der rechtskräftig vorgeschriebenen Mehrergebnisse nach Außenprüfungen – das sogenannte einbringliche Mehrergebnis – war bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht erfolgt. Viele Rückstände waren auf Forderungen zurückzuführen, die bereits bei der Festsetzung nicht

⁵⁷ Dies hatte der RH bereits in seinem Bericht „Einbringung von Abgabenrückständen“ (Reihe Bund 2007/14) beanstandet.

⁵⁸ So konnten die Teams Abgabensicherung das massive Ansteigen des Rückstandes durch ein (uneinbringliches) Mehrergebnis nach Abschluss einer Außenprüfung nur durch eine Löschung verhindern.

⁵⁹ Abbau der vorgeschriebenen und nicht entrichteten Abgaben innerhalb von sechs Monaten in %

Zielvereinbarungen und Steuerungskennzahlen

mehr einbringlich waren. Bei den ausgewiesenen Mehrergebnissen war nicht erkennbar, ob es sich dabei um Abgabenforderungen handelte, die bereits zum Zeitpunkt der Festsetzung uneinbringlich waren.

28.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Zielvereinbarungen und Steuerungsinstrumente des BMF für die Abgabeneinbringung nicht ausreichend umfassend und zielführend waren, um den Abgabenausfallsrisiken (siehe TZ 7 bis 19) zu begegnen. Den evident hohen Abgabenrückständen stand das Faktum gegenüber, dass die Finanzämter insgesamt das österreichweite Gesamtziel erreicht hatten. Nach Ansicht des RH signalisierte dieser Kontrast aus ungehobenem Optimierungspotenzial (bestehender Abgabenrückstand) einerseits und voller Zielerfüllung andererseits eine unzureichende Zielformulierung.

(2) Der RH bemängelte, dass die in den Zielvereinbarungen festgesetzten Leistungsziele nur einen Teilbereich des Aufgabengebiets der Teams Abgabensicherung, nämlich die Einbringungstätigkeit, abbildeten. Ziele für die Einhebungstätigkeit fehlten. Darüber hinaus standen die vereinbarten Leistungsziele – Höhe der vollstreckbaren Abgabenrückstände und der Aussetzung der Einbringung – in einer Wechselbeziehung zueinander, waren durch Löschungen steuerbar und konnten von den Mitarbeitern der Abgabensicherung nicht immer selber beeinflusst werden. Die Leistungsziele für die Teams Abgabensicherung waren daher verbesserungswürdig.

Der RH empfahl dem BMF, die Zielvereinbarungen für die Teams Abgabensicherung in den Finanzämtern um Leistungsziele für die Abgabeneinhebung zu ergänzen, wie bspw. Durchlaufzeiten.

Weiters empfahl der RH dem BMF, die Leistungsziele für die Abgabeneinbringung so zu gestalten, dass sie

- von den Teams Abgabensicherung beeinflusst werden können und
- die tatsächliche Arbeitsleistung der Abgabeneinbringung abbilden.

Beispielsweise wäre zu überprüfen, ob die Anzahl der erledigten Einbringungssakten als Leistungsziel für die Abgabeneinbringung geeignet ist.⁶⁰

⁶⁰ Zu beachten wäre dabei, dass es regionale Unterschiede bei den Zielvereinbarungen geben sollte, weil die Einbringungssakten – wie der RH im Rahmen seiner Überprüfung feststellte – v.a. in den Ballungsräumen eine höhere Komplexität verbunden mit einem höheren Arbeitsaufwand aufwiesen.

(3) Der RH bemängelte, dass für Zwecke des Controllings in der leistungsorientierten Steuerung (LoS) wichtige Steuerungskennzahlen für die Abgabeneinbringung fehlten; die Abgabeneinhebung war in der leistungsorientierten Steuerung (LoS) ebenso wenig abgebildet wie in den Zielvereinbarungen. Ebenso fehlte weiterhin eine vom RH bereits mehrfach empfohlene Kennzahl mit dem einbringlichen Mehrergebnis. Dieses stellte jedoch angesichts des vom RH aufgezeigten Ausfallsrisikos der nach Außenprüfungen festgesetzten Abgabennachforderungen (TZ 9) eine wesentliche Managementinformation dar.

Der RH empfahl dem BMF, die in der leistungsorientierten Steuerung (LoS) abgebildeten Kennzahlen der Abgabensicherung für Controlling- und Steuerungszwecke zu ergänzen und bspw. folgende Kennzahlen auf ihre diesbezügliche Eignung zu prüfen:

- die Entwicklung der Einbringungsakten im Verhältnis zu den zur Verfügung stehenden Personalressourcen,
- die Entwicklung der Einbringungsakten im Verhältnis zur Entwicklung des Rückstandes,
- die Entwicklung der offenen Einbringungsakten im Verhältnis zu den Personalressourcen,
- die erledigten Einbringungsakten,
- die Entwicklung des Einbringungserfolgs und damit des Rückstandsabbaus.

Weiters empfahl der RH dem BMF, das Kennzahlensystem des BMF um das einbringliche Mehrergebnis nach Außenprüfungen zu ergänzen.

28.3 (1) Das BMF merkte in seiner Stellungnahme an, dass in den Zielvereinbarungen nicht alle Arbeitsprozesse umfassend abgebildet werden könnten und sollten. Vielmehr sollten die strategischen Schwerpunkte Eingang finden.

Im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit Praktikern werde derzeit versucht, aussagekräftigere Leistungsziele für die Abgabeneinbringung zu definieren.

(2) Weiters teilte das BMF in seiner Stellungnahme mit, dass es beabsichtigt sei, mittelfristig im Rahmen eines Organisationsentwicklungsprojekts die Abgabensicherung umfassend (Arbeitsabläufe, Prozesse,

Zielvereinbarungen und Steuerungskennzahlen

Personalbedarf, Arbeitsunterlagen und Steuerungsinstrumente) zu beleuchten.

28.4 Der RH entgegnete dem Argument des BMF, wonach nicht alle Arbeitsprozesse in den Zielvereinbarungen abgebildet werden könnten und sollten, dass die Abgabeneinhebung einen wesentlichen Teilprozess bzw. Aufgabenbereich der Finanzverwaltung darstellte, in dem umfassende Ressourcen gebunden waren. Sie sollte deshalb bei den strategischen Schwerpunkten und Zielformulierungen nicht vernachlässigt werden. Nach Ansicht des RH sollte daher die Abgabeneinhebung im Rahmen des vom BMF definierten Strategiebereichs effiziente Verwaltung – mit dem Ziel einer zeitnahen und richtigen Abgabenerhebung – in die Zielvereinbarungen Eingang finden. Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht.

Personal

29.1 (1) Den Teams Abgabensicherung (AS) in den Finanzämtern obliegen Tätigkeiten im Rahmen der Abgabeneinhebung und –verrechnung (früher Finanzkasse) und der Abgabeneinbringung. Nach Angabe des BMF war eine Zuordnung der Mitarbeiter zum jeweiligen Aufgabenbereich (Einhebung und Verrechnung einerseits, Einbringung andererseits) aufgrund der Arbeitsplatzstruktur nicht möglich.

Da dem BMF weder der tatsächliche Ressourceneinsatz noch der Bedarf für die Einbringungstätigkeit – weil bisher keine Personalbedarfserhebung stattgefunden hatte – bekannt war, führte der RH eine näherungsweise Berechnung der Anzahl der im Bereich Abgabeneinbringung tätigen Mitarbeiter anhand der tatsächlichen VBÄ der Teams Abgabensicherung und eines vom BMF bekannt gegebenen prozentuellen Werts für die Einbringungstätigkeit durch:⁶¹

⁶¹ Eine Differenzierung zwischen Einhebung- und Einbringungstätigkeiten hatte das BMF nur im Rahmen der sogenannten Personaleinsatzplanung (PEP) – die Grundlage der Verteilung des vorhandenen Personals war – mittels eines fiktiv festgelegten Gewichtungsfaktors der Arbeitsleistung vorgenommen. Nach Angabe des BMF handelte es sich hierbei um einen „fiktiven“ Anteil der Einbringung in der Abgabensicherung aus dem Personaleinsatzplan (PEP). Als Parameter für diesen fiktiven Anteil zog das BMF die Anzahl der ausgefertigten Rückstandsausweise heran.

Tabelle 12: Anzahl der Mitarbeiter in der Abgabeneinbringung (jeweils zum 31. Dezember)

	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2010 bis 2013
in VBÄ					in %
FA Wien 3/6/7/11/15 Schwechat Gerasdorf	27,2	30,8	31,0	26,4	- 3
FA Baden Mödling	16,2	17,9	18,6	14,8	- 9
FA Bruck Leoben Mürzzuschlag	7,1	7,7	7,7	6,0	- 15
Finanzämter bundesweit¹	471,4	512,5	503,2	417,1	- 12

Anmerkung: Die Berechnung erfolgte anhand des vom BMF angesetzten fiktiven Anteils für die Einbringung aus dem Personaleinsatzplan.

¹ exkl. Finanzamt FAG Wien (Finanzamt für Gebühren, Verkehrssteuern und Glücksspiel)

Quellen: BMF; RH

In allen drei vom RH überprüften Finanzämtern verringerte sich zwischen 2010 und 2013 die Anzahl der Mitarbeiter, die mit Einbringungstätigkeiten befasst waren. Den größten Personalrückgang hatte das Finanzamt Bruck Leoben Mürzzuschlag mit 15 % zu verzeichnen. Bundesweit lag der Rückgang bei 12 %.

Demgegenüber entwickelte sich die Anzahl der Einbringungsakten wie folgt:

Tabelle 13: Anzahl der Einbringungsakten (jeweils zum 31. Dezember)

	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2010 bis 2013
Anzahl					in %
FA Wien 3/6/7/11/15 Schwechat Gerasdorf	12.058	11.964	11.923	12.540	+ 4
FA Baden Mödling	5.859	5.605	5.823	6.177	+ 5
FA Bruck Leoben Mürzzuschlag	2.789	2.850	2.757	2.900	+ 4
Finanzämter bundesweit¹	170.998	167.981	171.309	177.808	+ 4

¹ exkl. Finanzamt FAG Wien (Finanzamt für Gebühren, Verkehrssteuern und Glücksspiel)

Quellen: BMF; RH

Dem Rückgang des Personals zwischen 2010 und 2013 um bundesweit 12 % stand ein Anstieg der Einbringungsakten um 4 % gegenüber.

(2) Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Risikomanagement in der Finanzverwaltung“ (Reihe Bund 2014/14) darauf hingewiesen, dass eine bloße Verteilung des vorhandenen Personals – wie derzeit auf Basis des Personaleinsatzplanes (PEP) – nicht zielführend war.

Da dem BMF weder Kennzahlen für die Ermittlung des gesamten Personalbedarfs noch dessen Verteilung auf die Finanzämter vorlagen

Personal

(Leistungskennzahlen), verglich der RH den Arbeitsanfall je Mitarbeiter in den Teams Abgabensicherung im Bereich der Einbringung anhand der zum 31. Dezember 2013 bestehenden Einbringungsakte. Im Rahmen der Überprüfung durch den RH zeigte sich, dass Einbringungsfälle v.a. in den Ballungsräumen (Wien) mitunter komplexer und umfangreicher als im übrigen Bundesgebiet waren; eine daran anknüpfende Gewichtung nahm der RH nicht vor:

Tabelle 14: Arbeitsanfall je Mitarbeiter in der Abgabeneinbringung (zum 31. Dezember 2013)

	Einbringungsakten	Mitarbeiter Abgabeneinbringung ²	Akten je VBÄ
			Anzahl
FA Wien 3/6/7/11/15 Schwechat Gerasdorf	12.540	26,4	475,0
FA Baden Mödling	6.177	14,8	417,4
FA Bruck Leoben Mürzzuschlag	2.900	6,0	483,3
Finanzämter bundesweit¹	177.808	417,1	426,3
Maximum: FA Wien 2/20/21/22	14.644	23,7	617,9
Minimum: FA St. Johann Tamsweg	2.323	9,0	258,1

¹ exkl. Finanzamt FAG Wien (Finanzamt für Gebühren, Verkehrssteuern und Glücksspiel)

² Die Berechnung erfolgte anhand des vom BMF angesetzten fiktiven Anteils für die Einbringung aus dem Personaleinsatzplan.

Quellen: BMF; RH

Der Arbeitsanfall je Mitarbeiter war sowohl zwischen den vom RH überprüften Finanzämtern als auch im bundesweiten Vergleich unterschiedlich. Ein Mitarbeiter des Finanzamtes Bruck Leoben Mürzzuschlag hatte etwa einen um 13 % höheren Arbeitsanfall je Mitarbeiter als der bundesweite Durchschnitt. In den vom RH überprüften Finanzämtern war der Arbeitsanfall je Mitarbeiter im Finanzamt Baden Mödling aufgrund der dortigen Personalausstattung am geringsten – deshalb erleidigte dieses auch mehr ressourcenintensivere Einbringungstätigkeiten, wie Teillöschen, Widerruf von Löschen und Haftungsverfahren, und diese zeitnäher (siehe TZ 7 bis 12).

Bundesweit lag die Streuung bei einem Faktor von 2,4. Das bedeutete, dass das Finanzamt mit dem höchsten Arbeitsanfall je Mitarbeiter (Wien 2/20/21/22) mehr als doppelt so viele Einbringungsakte je VBÄ zu bearbeiten hatte wie das Finanzamt mit dem geringsten Arbeitsanfall je Mitarbeiter (St. Johann Tamsweg Zell am See). Der Umstand, dass Fälle in Ballungsräumen wie Wien vermehrt komplexer und damit arbeitsintensiver waren, verstärkte den Unterschied zusätzlich.

(3) Generalpräventive Einbringungstätigkeiten – wie Haftungs- und Insolvenzverfahren – waren zeitlich sehr aufwändig und erforderten, auch aufgrund der umfassenden rechtlichen Anforderungen⁶², eine qualitativ hochwertige Bearbeitung, damit sie in einem etwaigen Rechtsmittelverfahren einer Überprüfung standhielten.

Der vermehrte Einsatz von Mitarbeitern der Verwendungsgruppe A2 (Teamexperte-Spezial) führte zu einer qualitativ hochwertigeren Bearbeitung der Rückstandsfälle und zur zeitnäheren Erledigung von Einbringungsmaßnahmen. So erhöhte sich bspw. die Anzahl der angenommenen Haftungsverfahren im Finanzamt Bruck Leoben Mürzzuschlag seit der Aufnahme eines neuen A2-Mitarbeiters auf das 5-Fache (siehe TZ 11).

Mit dem Einsatz eines zusätzlichen Mitarbeiters der Verwendungsgruppe A2 pro Team Abgabensicherung wäre nach Angabe der Finanzämter u.a. eine raschere und effizientere Bearbeitung von Haftungs- und Rechtsmittelverfahren, eine zeitnähere Setzung von Einbringungsmaßnahmen bei Rückstandszuwachsen sowie eine verbesserte Betrugsbekämpfung durch zeitnähere Indizierung und vermehrte Kommunikation mit anderen Abteilungen und Behörden sowie Internetrecherchen möglich.

Kennzahlen zur Messung des Erfolgs (bspw. Einbringungserfolg) eines weiteren Mitarbeiters in der Abgabeneinbringung – abgesehen von der generalpräventiven Wirkung – lagen nicht vor. Dadurch war auch eine Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen nicht möglich.

(4) Den Schätzungen des Personaleinsatzplans des BMF zufolge betrug der Anteil der Einbringungstätigkeit in der Abgabensicherung im Jahr 2013 bundesweit 52 % (auf die Einhebungstätigkeit entfielen demnach 48 %). Für die Gewichtung der Arbeitsleistung der Abgabeneinbringung zog das BMF lediglich einen Parameter – die Anzahl der ausgefertigten Rückstandsausweise – heran.

Der RH erob demgegenüber den Anteil der Einbringungstätigkeit in der Abgabensicherung anhand von Schätzungen der befassten Mitarbeiter in den überprüften Finanzämtern:

⁶² Steuerrecht, Insolvenz-(Konkurs-)recht, Verfahrensrecht, Exekutionsrecht etc.

Personal

**Tabelle 15: Anteil Einbringungstätigkeit in den Teams Abgabensicherung
(zum 31. Dezember 2013)**

	Mitarbeiter Abgabensicherung in VBÄ	Anteil Einbringung laut Angaben Finanzämter ¹		Anteil Einbringung laut BMF–Personaleinsatzplan 2013 in %
		in VBÄ	in %	
FA Wien 3/6/7/11/15 Schwechat Gerasdorf	43,2	28,5	66	61
FA Baden Mödling	26,3	16,8	64	56
FA Bruck Leoben Mürzzuschlag	11,3	5,9	52	53

¹ zuzüglich jeweils eines vom RH näherungsweise geschätzten Anteils von 0,5 VBÄ je Team für den Teamleiter zur Herstellung der Vergleichbarkeit mit den Werten im Personaleinsatzplan des BMF

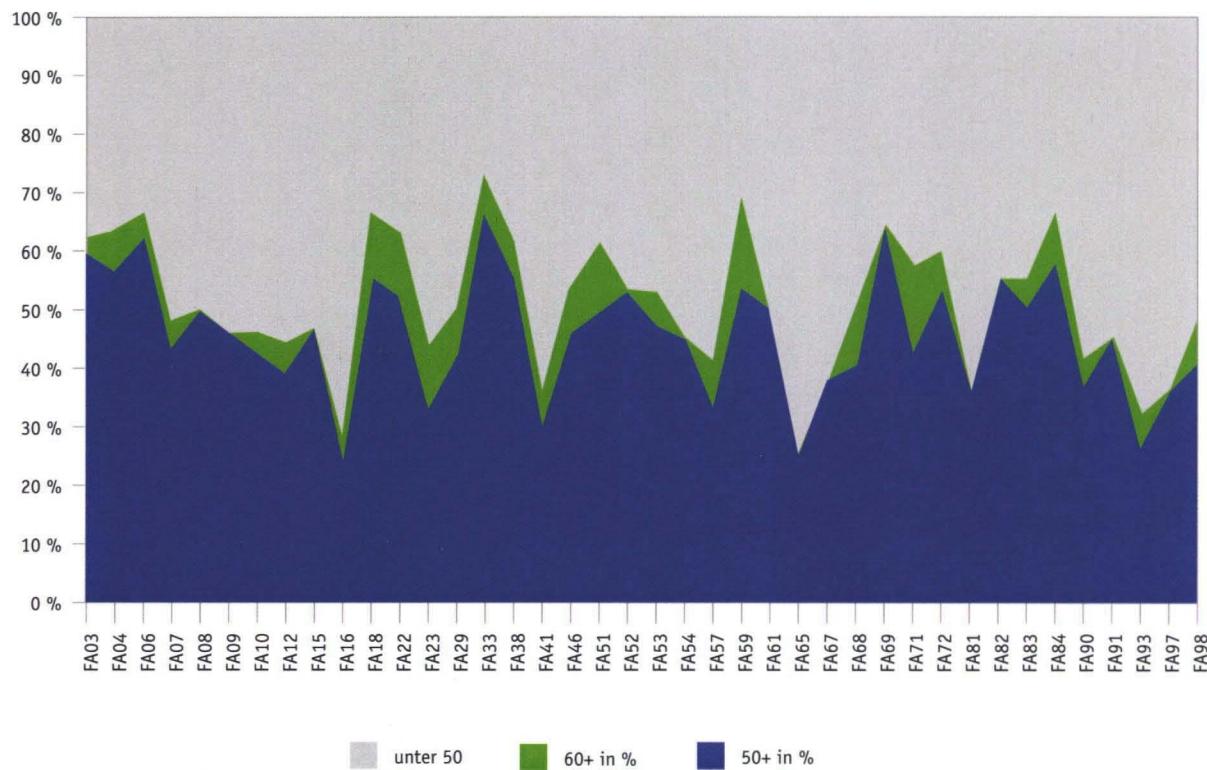
Quellen: BMF; überprüfte Finanzämter; RH

Der Vergleich des RH zeigte, dass der laut Personaleinsatzplan geschätzte Anteil der Einbringungstätigkeit im Team Abgabensicherung nicht dem von den Finanzämtern geschätzten Anteil entsprach. Nach den Angaben eines Teamleiters Abgabensicherung wären neben der Anzahl der ausgefertigten Rückstandsausweise noch zusätzliche Parameter – wie bspw. die Anzahl der Einbringungsakten und der Kundenkontakte – zu berücksichtigen. Die Anzahl der Einbringungsakten würde hinsichtlich des Arbeitsanfalls je Mitarbeiter insofern einen realistischeren Ausgewert liefern, als ein Einbringungsakt auch die von der Einbringung ausgesetzten Rückstände miteinbeziehen würde und auch händisch ohne bestehenden Rückstandsausweis angelegt werden könnte.⁶³

(5) Die folgende Abbildung zeigt für das Jahr 2013 die Altersstruktur der Mitarbeiter in den Teams Abgabensicherung der Finanzämter:

⁶³ bspw. bei Übermittlung von Kontrollmeldungen der Betriebsprüfung und der Finanzpolizei oder bei Eröffnung eines Insolvenzverfahrens, wenn noch kein Rückstand vorhanden war

Abbildung 4: Altersstruktur der Mitarbeiter in den Teams Abgabensicherung 2013



Die Bezeichnung für Finanzämter entspricht der Systematik des BMF.

Quelle: BMF

Die Teams Abgabensicherung wiesen im Jahr 2013 ein Durchschnittsalter von 45 Jahren auf. Von den insgesamt 891 Mitarbeitern waren bundesweit 404 Mitarbeiter und damit fast die Hälfte (45 %) älter als 50 Jahre, 41 Mitarbeiter waren älter als 60 Jahre. Die Alterssituation war bundesweit unterschiedlich. Den höchsten Anteil an Mitarbeitern, die älter als 50 Jahre waren, wies das Finanzamt Neunkirchen Wr. Neustadt mit rd. 67 % auf; das Finanzamt Baden Mödling hatte mit rd. 24 % den geringsten Anteil.

29.2 Der RH kritisierte, dass dem BMF weder der tatsächliche Ressourceneinsatz noch der Bedarf für die Einbringungstätigkeit in den Teams Abgabensicherung – welchen sowohl Tätigkeiten der Abgabeneinhebung und –verrechnung als auch der Abgabeneinbringung oblagen – bekannt war. Zudem verfügte das BMF über keine Kennzahlen für die Ermittlung des tatsächlichen Personalbedarfs für die Abgabeneinbringung und dessen Verteilung auf die Finanzämter. Da das BMF bisher keine Personalbedarfserhebung durchgeführt hatte, stellte der Personaleinsatzplan eine reine Verteilung des vorhandenen Personals dar. Es war nicht feststellbar, ob der Personaleinsatz betreffend die Abga-

Personal

beneinbringung für die Aufgabenerfüllung risikoadäquat war. Zudem zeigten die Auswertungen des RH, dass es dem BMF nicht gelang, eine annähernd gleiche Verteilung des Personals – gemessen am Arbeitsanfall – zu erreichen.

Der RH wies kritisch auf den von ihm – anhand des vom BMF, mangels anderer steuerungsrelevanter Daten, bekannt gegebenen fiktiven Anteils für die Einbringungstätigkeit – berechneten bundesweit 12%igen Rückgang jener Mitarbeiter hin, die mit Einbringungstätigkeiten befasst waren. Diesem Rückgang stand ein Anstieg der Einbringungskosten um 4 % gegenüber. Darüber hinaus verschärfen der bundesweit unterschiedliche Arbeitsanfall je Mitarbeiter und die Altersstruktur die Problemlage in der Abgabeneinbringung. Der RH wies kritisch darauf hin, dass aufgrund der gegenwärtigen Altersstruktur und den in den nächsten Jahren anstehenden Pensionierungen das Risiko eines Know-how-Verlusts bestand, sofern das vorhandene Know-how nicht durch einen rechtzeitigen Wissenstransfer weitergegeben werden kann.

Nach Ansicht des RH wären für komplexe Einbringungstätigkeiten wie Haftungs-, Insolvenz- und Rechtsmittelverfahren Mitarbeiter der Verwendungsgruppe A2 ressourcen- und risikoadäquat zur Verfügung zu stellen, da diese einen hohen qualitativen und quantitativen Ressourcenbedarf erforderten. Der RH wies kritisch darauf hin, dass Kennzahlen zur Messung des Erfolgs eines weiteren Mitarbeiters in der Abgabeneinbringung – abgesehen von der generalpräventiven Wirkung – fehlten, die für eine entsprechende Kosten–Nutzen–Rechnung relevant wären.

Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass der im Rahmen der Personaleinsatzplanung vom BMF geschätzte fiktive Anteil der Einbringungstätigkeit nicht dem von den überprüften Finanzämtern geschätzten Anteil entsprach. Der RH betrachtete die Annahmen für den fiktiven Anteil der Personalressourcen für Einbringungstätigkeiten auch deshalb sehr kritisch, weil der eine Parameter „Anzahl der ausgefertigten Rückstandsausweise“ die Einbringungstätigkeiten nicht ausreichend abbildete.

Der RH empfahl dem BMF, zu überprüfen, inwieweit die bestehende personelle Ausstattung der Teams Abgabensicherung den tatsächlichen Anforderungen entsprach. Wiederholt⁶⁴ empfahl der RH dem BMF, eine Personalbedarfserhebung durchzuführen und eine risikoadäquate Personalausstattung sicherzustellen. Dabei wäre(n)

⁶⁴ siehe zuletzt Bericht des RH „Risikomanagement in der Finanzverwaltung“ (Reihe Bund 2014/14)

Lösung von Abgabenrückständen

- der tatsächliche Personalbedarf für die Abgabensicherung zu erheben;
- der unterschiedliche Arbeitsanfall je Mitarbeiter anhand von Auslastungskennzahlen wie bspw. der Einbringungsakte – unter Bedachtnahme auf deren unterschiedliche Komplexität – zu analysieren und der Personalstand in der Abgabensicherung dem ermittelten Bedarfswert anzugeleichen; auf dieser Grundlage sollte eine bundesweit ausgewogene Personalverteilung geschaffen werden;
- angesichts des komplexen und anspruchsvollen Tätigkeitsbereichs der Abgabeneinbringung v.a. im Zusammenhang mit Insolvenz-, Haftungs- und Rechtsmittelverfahren die personelle Ausstattung der Teams Abgabensicherung mit ausreichend qualifizierten Kräften der Verwendungsgruppe A2 unter Berücksichtigung der regionalen Anforderungen – betrugsanfällige und komplexe Fälle in Ballungsräumen – sicherzustellen, um zeitnah generalpräventive Einbringungsmaßnahmen setzen zu können;
- Kennzahlen zu entwickeln, um eine Kosten–Nutzen–Rechnung hinsichtlich des Personaleinsatzes zusätzlich zur generalpräventiven Wirkung durchführen zu können;
- die Annahmen und Parameter für die Zuordnung der Personalressourcen auf die Einhebungs– und Einbringungstätigkeit zu evaluieren;
- angesichts der Altersstruktur der Teams Abgabensicherung für einen rechtzeitigen Wissenstransfer zu sorgen, um rechtzeitig die künftige angemessene Wahrnehmung dieses hochkomplexen, umfangreichen Aufgabengebiets sicherzustellen.

29.3 Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es beabsichtigt sei, mittelfristig im Rahmen eines Organisationsentwicklungsprojekts die Abgabensicherung umfassend (Arbeitsabläufe, Prozesse, Personalbedarf, Arbeitsunterlagen und Steuerungsinstrumente) zu beleuchten.

Schlussempfehlungen

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

- (1) Löschungen wären in den Grunddaten automatisch zu erfassen und in weiterer Folge wäre die Überwachung hinsichtlich des Auftauchens neuer Tatsachen für einen allfälligen Widerruf einer Löschung durch eine IT-Unterstützung zu gewährleisten. Zu diesem Zweck wäre sicherzustellen, dass den Finanzbediensteten über IT-Verknüpfungen widerrufsrelevante Informationen (wie z.B. neue Einkünfte des Abgabepflichtigen, Vermögensmehrungen, neue Informationen hinsichtlich des Aufenthaltsorts) zur Verfügung gestellt werden. (TZ 7)
- (2) Es wäre dafür zu sorgen, dass die Finanzämter auch in den übrigen Fällen, in denen keine IT-Verknüpfungen widerrufsrelevanter Informationen gegeben waren, nach einer Löschung, aber innerhalb der Verjährungsfrist, mit einer IT-unterstützten Terminsetzung regelmäßig überprüfen, ob die Voraussetzungen für den Widerruf dieser Löschungen vorliegen. (TZ 7)
- (3) Es wäre dafür zu sorgen, dass Löschungen und andere wesentliche Risikoinformationen über das abgabenrechtliche Verhalten in den Grunddaten erfasst werden. (TZ 8)
- (4) Es wäre zu indizieren, wenn ein Abgabepflichtiger auch in einem anderen Abgabensachverhalt als Beteiligter hervorkam. Durch die Aufnahme dieser Informationen wäre sicherzustellen, dass alle Indikatoren, die zur Beurteilung eines allfälligen Risikopotenzials eines Abgabepflichtigen wesentlich sind, zur Verfügung stehen. (TZ 8)
- (5) Die Verknüpfungen verschiedener Steuersubjekte und das daraus resultierende abgabenrechtliche Risiko wären in der IT sowohl in den Grunddaten der Abgabepflichtigen als auch in der Risikoanalyse der Finanzverwaltung abzubilden. (TZ 8)
- (6) Es wäre dafür Sorge zu tragen, dass bei noch nicht zur Gänze aussichtslosen Rückstandsfällen nach Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen Teillöschen auf den voraussichtlich einbringlichen Rückstand vorgenommen werden. (TZ 9)

(7) Es wäre dafür zu sorgen, dass die Finanzämter in den Löschungsbescheiden die wirtschaftliche Lage und die Vermögensverhältnisse der Abgabepflichtigen ausreichend darstellen bzw. auf die Erhebung der wirtschaftlichen Lage verweisen, um den Beweis einer geänderten wirtschaftlichen Lage im Falle eines Widerrufs lückenlos führen zu können. (TZ 10)

(8) Es wäre dafür zu sorgen, dass die Finanzämter ehestmöglich und durchgängig Haftungsverfahren durchführen, um das Abgabenausfallsrisiko zu minimieren und die generalpräventive Wirkung von Haftungen zu steigern. (TZ 11)

(9) Damit Haftungsinanspruchnahmen im Rahmen von Rechtsmittelverfahren bestehen, wäre eine profunde und qualitativ hochwertige Befassung bei Haftungsverfahren durch spezialisierte Mitarbeiter sicherzustellen. (TZ 11)

(10) Automatisch übermittelte Informationen des Firmenbuchs bzw. Unternehmensregisters über neue Gesellschafter- bzw. Organätigkeiten von Personen mit einem besonderen abgabenrechtlichen Risikopotenzial wären durch IT-Verknüpfungen den Mitarbeitern der Finanzämter automatisch anzuseigen, damit die Finanzämter in der Folge risikoadäquate Überwachungs- bzw. Prüfungsmaßnahmen durchführen können. (TZ 11)

(11) Es wäre sicherzustellen, dass in allen Einbringungsfällen, bei denen ein Haftungsverfahren möglich ist, die Vermögenslage von potenziell Haftungspflichtigen und das Vorliegen sämtlicher Voraussetzungen für eine Haftungsinanspruchnahme überprüft werden, bevor beim Hauptschuldner eine Lösung erfolgt. (TZ 11)

(12) Es wäre dafür zu sorgen, dass die Finanzämter Anträge auf Eröffnung von Insolvenzverfahren über das Vermögen des Abgabenschuldners zeitnah und vermehrt stellen. (TZ 12)

(13) Für vermehrte und zeitnahe Insolvenzanträge wären im Rahmen der dem BMF zur Verfügung stehenden Ressourcen für die Kostenvorschüsse die erforderlichen budgetären Mittel zur Verfügung zu stellen. (TZ 12)

Schlussempfehlungen

(14) Mit dem BMJ und den zuständigen Gerichten wären Gespräche zu führen, um die abgabenrechtlichen Folgen aus der Fortführung von bereits mehrfach insolventen Unternehmen mit negativem Zahlungsverhalten aufzuzeigen und gemeinsam Lösungsvorschläge im Hinblick auf eine restriktivere Bewilligung der Fortführung solcher Unternehmen zu erarbeiten. (TZ 12)

(15) Es wäre sicherzustellen, dass die Finanzämter risikobehaftete Einbringungsfälle betreffend schon mehrfach insolvente Steuersubjekte besonders überwachen, um zeitnah wirksame Einbringungsmaßnahmen setzen und dadurch einen Rückstandszuwachs bzw. Zahlungsausfall verhindern zu können. (TZ 12)

(16) Es wäre darauf hinzuwirken, dass von Abgabepflichtigen, die wiederholt ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen, aber nach wie vor wirtschaftlich tätig sind, eine Sicherheitsleistung abverlangt werden kann, um den finanziellen Schaden für den Abgabengläubiger zu begrenzen. (TZ 12)

(17) Zur Verbesserung der Einbringlichkeit von Abgabenvorschreibungen im Zusammenhang mit Außenprüfungen wäre folgendes Maßnahmenpaket durchzuführen:

- verbesserte Risikoanalysen zur Erkennung von Hochrisikofällen,
- zeitnähere Außenprüfungsmaßnahmen, wie z.B. Kurzprüfungen, Umsatzsteuernachschaufen, Antrittsbesuche, Present Observation, v.a. bei Verdachtsfällen,
- vermehrte Außenprüfungsmaßnahmen und Verkürzung der Intervalle bei Kleinbetrieben sowie
- vermehrte Außenprüfungsmaßnahmen und Verkürzung der Intervalle bei GmbH. (TZ 13)

(18) Angesichts des Risikopotenzials wäre der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung bzw. der Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung weiterhin ein hoher Stellenwert beizumessen. (TZ 14)

(19) Angesichts der für den Bund entstandenen Umsatzsteuerausfälle durch in Rechnung gestellte und nicht abgeführte Umsatzsteuer wären legistische Maßnahmen in der EU voranzutreiben, welche die Rechnungslegung der Umsatzsteuer bzw. Zahlungsflüsse hinsichtlich der Umsatzsteuer in der Unternehmertkette verhindern. (TZ 14)

(20) Es wäre darauf hinzuwirken, dass für alle Unternehmer, die zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen verpflichtet sind, ein einheitlicher Voranmeldungszeitraum von einem Monat gilt, um wirksame und zeitnahe Kontrollen zu ermöglichen. (TZ 14)

(21) Unternehmer wären nach einer finanzbehördlichen Neuaufnahme grundsätzlich für einen bestimmten Zeitraum zur monatlichen Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen zu verpflichten. (TZ 14)

(22) Auf eine Gesetzesänderung, um die Umsatzsteuer von einem etwaigen Anfechtungsrisiko im Insolvenzverfahren auszuschließen, wäre erneut hinzuwirken. (TZ 14)

(23) Es wäre für eine möglichst restriktive Genehmigung der Aussetzung der Einhebung unter Ausnützung der Ausschließungsgründe der Bundesabgabenordnung Sorge zu tragen. (TZ 15)

(24) Standardisierte, tiefergehende Analysen der Löschungen bzw. der Gesamtrückstände wären durchzuführen, um Abgabenausfallsrisiken sowohl generell als auch bei einzelnen Abgabepflichtigen frühzeitig zu erkennen und die erforderlichen Maßnahmen setzen zu können. Die Analysen könnten z.B. mit Unterstützung des Risiko-, Informations- und Analysezentrums (RIA) erfolgen. (TZ 16)

(25) Für standardisierte, tiefergehende Analysen der Löschungen bzw. der Gesamtrückstände und damit für zielgerichtete Steuerungsmaßnahmen wäre ein Analysetool in Form einer Datenbank bereitzustellen, in der alle Löschungen samt den risikorelevanten Merkmalsausprägungen enthalten sind. (TZ 16)

(26) Es wäre dafür zu sorgen, dass die Finanzämter dauerhaft uneinbringliche Abgabenrückstände bei Vorliegen der gesetzlichen und internen Voraussetzungen zeitnah löschen und bei Veränderung der wirtschaftlichen Lage einen allfälligen Widerruf der Löschung durchführen. Bei zweifelhaften Fällen wäre eine Teillösung in Erwägung zu ziehen. (TZ 17)

(27) In Zweifelsfällen hinsichtlich einer durchzuführenden Löschung und bei verbundenen Fällen (Fälle mit einem inhaltlichen Zusammenhang über mehrere Steuersubjekte bei verschiedenen Finanzämtern) wäre von den Finanzämtern verstärkt Fachsupport – etwa bei der Fachabteilung des BMF oder beim bundesweiten Fachbereich – zur Unterstützung bei der Entscheidungsfindung anzufordern. (TZ 17)

Schlussempfehlungen

(28) Angesichts der aufgezeigten Altersstruktur der Rückstände wäre für eine aktionsweise Abarbeitung der Alt-Rückstandsfälle zu sorgen, um langfristig Kapazitäten für Einbringungshandlungen bei neuen Rückstandsfällen mit höherer Einbringungswahrscheinlichkeit zu gewinnen und eine Bereinigung der Abgabenzurückstände herbeizuführen. (TZ 18)

(29) Die Altersstruktur der Abgabenzurückstände wäre laufend IT-unterstützt zu analysieren und die Ergebnisse wären den Finanzämtern regelmäßig als Steuerungsinstrument zur Verfügung zu stellen. (TZ 18)

(30) Im Zusammenhang mit der Aussetzung der Einbringung wäre für eine bundesweit einheitliche Vorgangsweise der Finanzämter zu sorgen. Die Finanzämter wären anzuweisen, die in den internen Vorgaben des BMF empfohlenen Arbeitsschritte zu beachten und deren Einhaltung zu kontrollieren. (TZ 19)

(31) Es wäre eine geeignete Vorgangsweise zur Ermittlung der Wertberichtigungen sicherzustellen, um das reale Bild der Einbringungswahrscheinlichkeit von Abgabenzurückständen abbilden zu können. (TZ 20)

(32) Die Umsetzung der Empfehlungen vorangegangener Prüfungen der Internen Revision des BMF, des bundesweiten Fachbereichs des BMF und des RH wäre rasch voranzutreiben. (TZ 21)

(33) Die Entwicklung eines strukturierten Gesamtkonzepts für ein aktives Forderungsmanagement wäre voranzutreiben; das Forderungsmanagement sollte bereits bei Entstehen der Abgabenforderung ansetzen mit dem Ziel, das Risiko von Zahlungsausfällen und Rückständen sowie „Alt-Rückstände“ durch so früh wie möglich gesetzte Maßnahmen zu minimieren. In dieses Gesamtkonzept wären jedenfalls folgende Maßnahmen miteinzubeziehen, um den Risikopotenzialen entgegenwirken zu können:

- Erfassung der Löschungen und des abgabenrechtlichen Vorlebens in den Grunddaten,
- Verknüpfung abgabenrechtlich relevanter Informationen in den Grunddaten für eine Gesamtsicht hinsichtlich des Risikos,
- zeitnahe Risikoanalysen im Vorfeld und zeitnahe Erhebungs- und Außenprüfungsmaßnahmen,

- Analysen der Löschungen hinsichtlich Risikopotenzialen,
- Altersstrukturanalysen der Rückstände,
- Informationen hinsichtlich des einbringlichen Mehrergebnisses.
(TZ 22)

(34) Die Einführung einer Bonitätsbewertung für eine Risikobeurteilung wäre voranzutreiben. (TZ 22)

(35) Eine standardisierte Risikoeinstufung der aktuellen Abgabengrundstücke wäre zu entwickeln. (TZ 22)

(36) Für die Bearbeitung der im Rahmen der Risikoeinstufung identifizierten Hochrisikofälle wäre der Einsatz von Spezialisten zu erwägen. (TZ 22)

(37) Die elektronischen Verfahren im Rahmen der Abgabensicherung wären um die Anzeige des Genehmigenden einer Löschung bzw. Nachsicht zu erweitern und für die Finanzämter wären entsprechende Auswertungsmöglichkeiten zu schaffen. (TZ 23)

(38) Im Sinne des Strategiepapiers des BMF aus 2010 wäre ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip für Löschungen und Nachsichten durch technische Bearbeitungssperren in der IT zu implementieren. (TZ 24)

(39) Bis zur Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips wäre jedenfalls die Kontrolle der eigenverantwortlich genehmigten Fälle sicherzustellen; dazu wären den Finanzämtern elektronische Kontrolllisten (Revisionslisten) für Löschungen und Nachsichten zur Verfügung zu stellen. (TZ 24)

(40) Das aus der technischen Möglichkeit der Genehmigung eigener Erledigungen durch den Teamexperten-Spezial bis zur Genehmigungsgrenze resultierende Risiko wäre durch eine technische Sperre auszuschalten. (TZ 24)

(41) Die Einhaltung der Vorlagepflicht der Finanzämter bei Nachsichten wäre elektronisch – etwa durch eine betragsmäßige IT-Sperre – sicherzustellen. (TZ 25)

Schlussempfehlungen

(42) Die unmittelbare, ohne zeitliche Verzögerung erfolgende Mel-
dung von Löschungen ab einem bestimmten Betrag durch die Finanz-
ämter an das BMF – und damit die Einhaltung der BMF-eigenen
Vorschriften – wäre sicherzustellen. (TZ 26)

(43) Von den Finanzämtern wären standardisierte Löschungsmel-
dungen zu verlangen, die alle steuerungsrelevanten Inhalte – v.a.
die Ursachen (z.B. Betrug) und Auslöser (z.B. Betriebsprüfung) des
zu löschen Abgabenzustandes, die Abgabenarten und den Zeit-
raum der gelöschten Abgaben, etwaige Rechtsmittel, das Zustan-
dekommen des Rückstandes im zeitlichen Ablauf – sowie auch alle
wesentlichen Einbringungsschritte wie bspw. die Prüfung der Haf-
tungsvoraussetzungen enthalten sollten. (TZ 26)

(44) Um die Qualität der als Managementinformation dienenden
Löschungsmeldungen der Finanzämter zu steigern, wären die best
practices der Löschungsmeldungen zu erheben und um etwaige wei-
tere relevante Managementinformationen – v.a. im Hinblick auf
die Historie des Abgabenzustandes – zu ergänzen. Diese wären
den Finanzämtern im Sinne eines Wissenstransfers im Rahmen
von Informationsveranstaltungen vorzustellen, zu diskutieren und
die Ergebnisse als Vorgabe im Rahmen eines Arbeitsbehelfs in das
Organisationshandbuch der Finanzverwaltung einzuarbeiten. (TZ 26)

(45) Mit den Informationen aus den standardisierten Löschungs-
meldungen der Finanzämter wären Analysen dahingehend durch-
zuführen, worauf Löschungen (bei Großbeträgen) typischerweise
zurückzuführen sind, um daraus gezielte Steuerungsmaßnahmen
ableiten zu können. (TZ 26)

(46) Die Löschungsmeldungen und allfällige Rückmeldungen des
BMF wären im jeweiligen elektronischen Einbringungsakt zu spei-
ichern, um dessen Vollständigkeit sowie die Nachvollziehbarkeit
sicherzustellen. (TZ 26)

(47) Es wäre dafür zu sorgen, dass der bundesweite Fachbereich die
erforderlichen Kontrollen im Ausmaß von 20 % der Löschungsfälle
mit Beträgen von mehr als 500.000 EUR durchführt. (TZ 27)

(48) Es wäre dafür zu sorgen, dass die Kontrollbefunde des bun-
desweiten Fachbereichs zu ausgewählten Löschungen beim jewei-
lichen Einbringungsakt gespeichert werden und den Finanzämtern
die Expertise des bundesweiten Fachbereichs im Sinne einer Feed-
backschleife zur Kenntnis gelangt. (TZ 27)

(49) Die vom bundesweiten Fachbereich nach Lösungskontrollen erstellten Befunde wären als Steuerungsinformation für Risikoanalysen (Auslöser des Rückstandes, Betrugsmuster, Entwicklung, Risikoparameter) zu verwenden und daraus entsprechende Maßnahmen für das gesamte Abgabenverfahren – wie zeitnahe Aufdeckung von Betrugsfällen, Anregung rechtzeitiger Prüfungs- und Erhebungs-handlungen in Risikobranchen, Beschleunigung von Rechtsmittel-verfahren – abzuleiten. (TZ 27)

(50) Zur Minimierung des mit Löschungen und Nachsichten verbun-den Risikos wären Lösungs- und Nachsichtsfälle generell einer von den Finanzämtern losgelösten, stichprobenweisen, risikoorientierten und zufallsgesteuerten Kontrolle zu unterziehen. Dazu wären alle Löschungen und Nachsichten in einer Datenbank zu erfassen, welche einerseits die Basis für eine Risikoanalyse und andererseits für eine Fallauswahl zur nachträglichen Kontrolle bieten sollte. Es wäre das Risiko zu definieren und dementsprechend eine risikoadäquate Kontrollquote für zufallsgesteuerte und risikoorientierte Kon-trollen festzulegen. Mit der tagesaktuellen Datenbank könnten die Lösungsmeldungen der Finanzämter entfallen. (TZ 27)

(51) Die Zielvereinbarungen für die Teams Abgabensicherung in den Finanzämtern wären um Leistungsziele für die Abgabeneinhe-bung zu ergänzen. (TZ 28)

(52) Die Leistungsziele für die Abgabeneinbringung wären so zu gestalten, dass sie

- von den Teams Abgabensicherung beeinflusst werden können und
- die tatsächliche Arbeitsleistung der Abgabeneinbringung abbil-den. (TZ 28)

(53) Die in der leistungsorientierten Steuerung (LoS) abgebildeten Kennzahlen der Abgabensicherung für Controlling- und Steuerungs-zwecke wären zu ergänzen; dabei wären bspw. folgende Kennzahlen auf ihre diesbezügliche Eignung zu prüfen: (TZ 28)

- die Entwicklung der Einbringungsakten im Verhältnis zu den zur Verfügung stehenden Personalressourcen,
- die Entwicklung der Einbringungsakten im Verhältnis zur Ent-wicklung des Rückstandes,

Schlussempfehlungen

- die Entwicklung der offenen Einbringungsakten im Verhältnis zu den Personalressourcen,
- die erledigten Einbringungsakten,
- die Entwicklung des Einbringungserfolgs und damit des Rückstandsabbaus.

(54) Das Kennzahlensystem des BMF wäre um das einbringliche Mehrergebnis nach Außenprüfungen zu ergänzen. (TZ 28)

(55) Es wäre zu überprüfen, inwieweit die bestehende personelle Ausstattung der Teams Abgabensicherung den tatsächlichen Anforderungen entsprach. Dazu wäre eine Personalbedarfserhebung durchzuführen und eine risikoadäquate Personalausstattung sicherzustellen. Dabei wäre(n)

- der tatsächliche Personalbedarf für die Abgabensicherung zu erheben;
- der unterschiedliche Arbeitsanfall je Mitarbeiter anhand von Auslastungskennzahlen wie bspw. der Einbringungsakte – unter Bedachtnahme auf deren unterschiedliche Komplexität – zu analysieren und der Personalstand in der Abgabensicherung dem ermittelten Bedarfswert anzugeleichen; auf dieser Grundlage sollte eine bundesweit ausgewogene Personalverteilung geschaffen werden;
- angesichts des komplexen und anspruchsvollen Tätigkeitsbereichs der Abgabeneinbringung, v.a. im Zusammenhang mit Insolvenz-, Haftungs- und Rechtsmittelverfahren, die personelle Ausstattung der Teams Abgabensicherung mit ausreichend qualifizierten Kräften der Verwendungsgruppe A2 unter Berücksichtigung der regionalen Anforderungen – betrugsanfällige und komplexe Fälle in Ballungsräumen – sicherzustellen, um zeitnah generalpräventive Einbringungsmaßnahmen setzen zu können;
- Kennzahlen zu entwickeln, um eine Kosten–Nutzen–Rechnung hinsichtlich des Personaleinsatzes zusätzlich zur generalpräventiven Wirkung durchführen zu können;
- die Annahmen und Parameter für die Zuordnung der Personalressourcen auf die Einhebungs– und Einbringungstätigkeit zu evaluieren;



Schlussempfehlungen

BMF

Lösung von Abgabenzuständen

- angesichts der Altersstruktur der Teams Abgabensicherung für einen rechtzeitigen Wissenstransfer zu sorgen, um rechtzeitig die künftige angemessene Wahrnehmung dieses hochkomplexen, umfangreichen Aufgabengebiets sicherzustellen. (TZ 29)

ANHANG

Im Zusammenhang mit der Löschung von Abgabenrückständen waren in den Finanzämtern von den Mitarbeitern der Abgabensicherung folgende Arbeitsschritte zu setzen:

- Prüfung der Rückstandsausweise und Eröffnung des Einbringungsaktes im elektronischen B-Verfahren (Innendienst):

Nachdem die IT des BMF den Teams Abgabensicherung die Rückstandsausweise einmal monatlich elektronisch im B-Verfahren übermittelt hatte, und der Einbringungsakt damit elektronisch eröffnet war, prüften die Mitarbeiter, welche Maßnahmen im B-Verfahren zu setzen waren.⁶⁵

- Erstellung und Versand von Zahlungsaufforderungen (Innendienst):

Bei Erstrückstandsausweisen versandten die Mitarbeiter der Abgabeneinbringung grundsätzlich Zahlungsaufforderungen (ZAF). Erfolgte aufgrund der ersten Zahlungsaufforderung keine Zahlung, versandten sie in der Regel eine zweite Zahlungsaufforderung an den Abgabenschuldner.

- Setzung von Einbringungsmaßnahmen von Mitarbeitern im Innendienst:

War sowohl die erste als auch die zweite Zahlungsaufforderung erfolglos, waren von den Mitarbeitern Exekutionsmaßnahmen – wie bspw. Lohnpfändungen oder Forderungspfändungen – zu setzen. Um Informationen zum Einkommen und Vermögen des Abgabenschuldners zu erlangen, waren u.a. Datenbankabfragen bei der Sozialversicherung, im Firmenbuch, im Grundbuch und im Zentralen Melderegister durchzuführen.

- Setzung von Einbringungsmaßnahmen von Mitarbeitern im Außen- dienst:

Sofern neben Maßnahmen des Innendienstes auch Außendienst- handlungen zielführend erschienen, wurden die Rückstandsfälle den Mitarbeitern im Außendienst (Vollstreckter) zur Bearbeitung zuge- teilt. Der Vollstreckter konnte weitere Exekutionsmaßnahmen – wie bspw. Sachpfändungen – durchführen, aber auch die wirtschaft-

⁶⁵ Die Mitarbeiter konnten einen Einbringungsakt auch händisch anlegen, wenn noch kein vollstreckbarer Rückstand bestand – bspw. bei Übermittlung von Kontrollmeldungen der Betriebsprüfung und der Finanzpolizei oder bei Eröffnung eines Insolvenzverfah- rens.

liche Lage des Abgabenschuldners durch Aufnahme eines Vermögensverzeichnisses ermitteln.

– Einleitung Insolvenzverfahren (Innendienst):

Erwiesen sich sämtliche Einbringungsmaßnahmen als erfolglos und war anzunehmen, dass der Abgabenrückstand uneinbringlich war, war von den Finanzämtern laut internen Vorgaben spätestens zu diesem Zeitpunkt ein Insolvenzantrag zu stellen.

– Einleitung Haftungsverfahren (Innendienst):

Waren Abgabenrückstände bei einem Abgabenschuldner uneinbringlich, war von den Finanzämtern ein Haftungsverfahren einzuleiten. Durch die Haftungsinanspruchnahme wurde der Haftende gemeinsam mit dem Primärschuldner zum Gesamtschuldner. Hierbei war laut internen Vorgaben die Beendigung des Insolvenzverfahrens nicht zwingend abzuwarten. Zur Geltendmachung einer Haftung war ein Haftungsbescheid erforderlich.

– Löschung des Abgabenrückstandes (Innendienst):

Nach Beendigung des Insolvenz- bzw. Haftungsverfahrens und dauernder Uneinbringlichkeit war der Abgabenrückstand von den Mitarbeitern im Innendienst durch Setzung der entsprechenden Maßnahme im elektronischen B-Verfahren zu löschen.

– Beendigung des Einbringungsaktes (Innendienst):

Nach Löschung des Abgabenrückstandes war der Einbringungsakt durch Setzung der entsprechenden Maßnahme im elektronischen B-Verfahren zu beenden.



Bericht des Rechnungshofes

KELAG Wärme GmbH



[Redacted area]

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	227
Abkürzungsverzeichnis	229

BMWFW

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

KELAG Wärme GmbH

KURZFASSUNG	232
Prüfungsablauf und -gegenstand	254
Unternehmensgegenstand, Unternehmenspolitik und Strategie	255
Eigentümerstruktur	258
Auswirkungen des Syndikatsvertrags auf die KELAG Wärme	258
Genehmigungen durch den Beirat und die Generalversammlung der KELAG Wärme	261
Zustimmungserfordernisse von Organen der KELAG	262
Unternehmensstrategie	267
Kooperation mit RWE und Wachstumsstrategie	267
Planung	273
Organisation	275
Integrationsprojekt	275
Neustrukturierung der KELAG Wärme ab Herbst 2009	277
Wirtschaftliche Entwicklung	278
Beteiligungen	280
Übersicht der Beteiligungen der KELAG Wärme	280
Finanzielle Auswirkungen der Beteiligungen	283

Inhalt



SWH – Strom und Wärme aus Holz, Heizwerke Errichtungs-Betriebs GmbH	287
Beteiligungsmanagement	293
Evaluierung von Beteiligungen	296
Investitionen und Beschaffung	296
Überprüfte Investitionsvorhaben	296
Generelle Feststellungen	298
Übersicht über die Mängel der generellen Feststellungen	349
Spezifische Einzelfeststellungen	351
Übersicht über das Erlös- bzw. Einsparungspotenzial der Investitionen	376
Schlussfolgerungen des RH zur Transparenz des Vergabeverfahrens sowie zur Verbesserung der Vertragsabwicklung und Abrechnung	381
Vergabeverfahren immaterieller Leistungen	384
Lieferverträge	386
Personal	388
Anwendung des Stellenbesetzungsgegesetzes	388
Ausgestaltung der Managerverträge	390
Gesamtjahresbezüge und variable Bezugsbestandteile der Manager	392
Lohn- und Gehaltssysteme	400
Korruptionsprävention	401
Definition	401
Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention sowie Compliance-Regelungen	401
Schlussempfehlungen	408
ANHANG	
Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens	415

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung der Strategie und der Unternehmenspolitik	256
Abbildung 1:	Eigentümerstruktur	259
Tabelle 2:	Eigentumsverhältnisse an der KELAG Wärme	260
Tabelle 3:	Soll-Ist-Vergleiche des EBIT der KELAG Wärme	274
Tabelle 4:	Wirtschaftliche Entwicklung der KELAG Wärme	278
Abbildung 2:	Beteiligungsstruktur zum 31. Dezember 2009	280
Abbildung 3:	Beteiligungsstruktur zum 31. Dezember 2012	282
Tabelle 5:	Finanzielle Auswirkungen der Beteiligungen	284
Tabelle 6:	Finanzielle Lage der Beteiligungen der SWH zum 31. Dezember 2009	288
Tabelle 7:	Kosten der KELAG Wärme und der KELAG für die Sanierung der SWH bis zum 31. Dezember 2012	292
Tabelle 8:	Übersicht der überprüften Rahmenvereinbarungen und Projekte	297
Tabelle 9:	Vergleich des geschätzten zum tatsächlichen Auftragswert	304
Tabelle 10:	Projekte Neudörfel/Bad Sauerbrunn sowie Spittal an der Drau; geschätzte Auftragswerte, gewählte Schwellenwertbereiche sowie Vergabeverfahren	311
Tabelle 11:	Gewichtete Zuschlagskriterien der Rahmenvereinbarungen	313
Tabelle 12:	Einsparungspotenzial bei Regieleistungen	329

Tabellen Abbildungen

Tabelle 13:	Verrechnung der Baustelleneinrichtung	341
Tabelle 14:	Übersicht über die Mängel der generellen Feststellungen	350
Tabelle 15:	Vergabeverfahren zur Errichtung des Fernheizwerks Villach	357
Tabelle 16:	Übersicht über das Erlös- bzw. Einsparungspotenzial der Investitionen	377
Tabelle 17:	Höhe der Beratungsleistungen	385
Abbildung 4:	Gesamtjahresbezüge/variable Bezugsbestandteile	393
Tabelle 18:	Gesamtjahresbezüge und variable Bezugsbestandteile der Manager	393
Tabelle 19:	Durchschnittliches Jahresbruttogehalt	401

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
Atro-Tonne	Gewicht der absoluten Trockenmasse
BES	BES BioEnergie für Spittal GmbH
BGBl.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
d.s.	das sind
EBIT	Earnings before interests and taxes; Betriebserfolg
EGT	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	GmbH-Gesetz
GWh	Gigawattstunden
i.H.v.	in Höhe von
IT	Informationstechnologie
Kärntner Energieholding	KÄRNTNER ENERGIEHOLDING BETEILIGUNGS GMBH
KELAG	KELAG-Kärntner Elektrizität-Aktiengesellschaft
KELAG Wärme	KELAG Wärme GmbH
km	Kilometer
m	Meter
m ³	Kubikmeter
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer

Abkürzungen

OGH	Oberster Gerichtshof
p.a.	per annum
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RWE	RWE-Konzern
S.	Seite
Stellenbesetzungsgegesetz	Bundesgesetz über Transparenz bei der Stellenbesetzung im staatsnahen Unternehmensbereich
SWH	SWH – Strom und Wärme aus Holz, Heizwerke Errichtungs-Betriebs GmbH
TB	Tätigkeitsbericht des RH
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

KELAG Wärme GmbH

Die KELAG Wärme GmbH, ein Tochterunternehmen des Kärntner Energieversorgers KELAG-Kärntner Elektrizitäts-Aktiengesellschaft, verfügte nach einem Expansionskurs im Jahr 2009 über sechs inländische und 16 ausländische Beteiligungen aus dem Bereich der Wärme- und Energieerzeugung. Die Beteiligungen hatten überwiegend negative Auswirkungen auf die Ertragslage des Unternehmens, bzw. sie befanden sich im Konkurs oder außergerichtlichem Ausgleich. Einem Kapitaleinsatz von 31,13 Mio. EUR standen Rückflüsse von 3,58 Mio. EUR, Verluste von 12,15 Mio. EUR und Aufwendungen von 1,70 Mio. EUR gegenüber. Als Konsequenz liquidierte bzw. verkaufte die KELAG Wärme GmbH 13 ausländische Beteiligungen; zwei inländische mussten aufgrund anhaltender Verluste ihren operativen Betrieb einstellen.

Die KELAG Wärme GmbH hatte ihr Auslandsengagement zu umfangreich konzipiert. Die Projekte im Ausland waren großteils unzureichend vorbereitet und nicht mit der Konzernstrategie der KELAG-Kärntner Elektrizitäts-Aktiengesellschaft abgestimmt. Die Verluste und Liquidationen waren auch darauf zurückzuführen, dass wesentliche Bestandteile des Beteiligungsmanagements zur Steuerung der Beteiligungen der KELAG Wärme GmbH – wie z.B. ein strategisches Controlling – fehlten.

Die Entscheidungen über die strategische Ausrichtung der KELAG Wärme GmbH – und damit auch die Wachstumsstrategie mit Projekten im Ausland – trafen aufgrund eines im Mai 2001 abgeschlossenen Syndikatsvertrags das Land Kärnten und der deutsche RWE-Konzern, der einen Anteil von 49 % an der KÄRNTNER ENERGIEHOLDING BETEILIGUNGS GMBH erworben hatte.

Die Vorgehensweise der KELAG Wärme GmbH, die Bau- und Montagearbeiten sowie in Einzelfällen die Rohrlieferungen als separate Aufträge zu behandeln, um die Aufträge zumeist im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb vergeben zu können, stellte ein unzulässiges Auftragssplitting dar. Bei einer gesetzeskonformen Zusammenrechnung der Auftragswerte

hätten Aufträge oftmals im Oberschwellenbereich ausgeschrieben werden müssen.

Die der KELAG Wärme GmbH bei fast allen vom RH überprüften Vergabeverfahren, Leistungsabwicklungen und -abrechnungen unterlaufenen Mängel ergaben ein Einsparungspotenzial von rd. 3,31 Mio. EUR. Einige Vergabemängel wären bei gesetzesgemäßen Vergabeverfahren gemäß Bundesvergabegesetz 2006 erheblich und unbehebbar gewesen; bei deren Auftreten wäre der Auftraggeber zur Ausscheidung der Angebote verpflichtet gewesen und hatte diesbezüglich kein Ermessen.

Viele der Mängel im Vergabeverfahren beeinträchtigten die Transparenz des Vergabeverfahrens, den freien und lauteren Wettbewerb sowie die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Bieter.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war insbesondere die Beurteilung der Unternehmensstrategie der KELAG Wärme GmbH (KELAG Wärme), der wirtschaftlichen Lage, der finanziellen Entwicklung der Beteiligungen und der verbundenen Unternehmen, des Beteiligungsmanagements, ausgewählter Investitionen und Auftragsvergaben sowie ausgewählter Bereiche der Personalwirtschaft. (TZ 1)

Eigentümerstruktur

Die Entscheidungen über die strategische Ausrichtung der KELAG Wärme trafen aufgrund eines im Mai 2001 abgeschlossenen Syndikatsvertrags das Land Kärnten und der RWE-Konzern (RWE). Dem bis Mai 2010 eingerichteten Beirat waren Kernkompetenzen eines Aufsichtsrats eingeräumt; die Bestimmungen über die Entsendung von Arbeitnehmervertretern in dieses Gremium hätten angewendet werden müssen. (TZ 3)

Organe der KELAG entschieden aufgrund ihrer Funktion in den Beiräten und der Generalversammlung über die wesentlichen Geschäfte der KELAG Wärme sowie deren Beteiligungen. Die Zustimmung des Aufsichtsrats der KELAG für Geschäftsfälle in nachgeordneten Konzerngesellschaften war ursprünglich nicht vorgesehen, erst ab Mai 2012 erfolgte eine Ausweitung der Genehmigungsvorbehalte. Maßnahmen mit einer wirtschaftlichen, finanziellen und strategischen Bedeutung für den Gesamtkonzern wurden so von 2005 bis 2012 vom Aufsichtsrat der KELAG nicht genehmigt. (TZ 4, 5)

Der Aufsichtsrat der KELAG konnte seine gesetzliche Überwachungsaufgabe nur eingeschränkt erfüllen, weil seine Tätigkeit auf die Konzernobergesellschaft beschränkt blieb. So wurden bedeutende Geschäfte und Maßnahmen in nachgeordnete Konzerngesellschaften verlagert und somit der Überwachung durch den Aufsichtsrat entzogen. Die gesetzlichen Genehmigungsvorbehalte aufgrund der Zielsetzung des § 95 AktG wären unabhängig von der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats der KELAG schon vor Mai 2012 für die Geschäfte der KELAG Wärme zu beachten gewesen. Auch nach Neufassung der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats der KELAG im Mai 2012 war die Ermittlung der Wertgrenze für die Genehmigungspflicht des Aufsichtsrats bei Erwerb bzw. Veräußerung von Beteiligungen nicht näher umschrieben. So löste z.B. der Erwerb der Anteile an der BES BioEnergie für Spittal GmbH um 102.000 EUR Ende 2012 keine Aufsichtsratsgenehmigungspflicht aus. Im Zusammenhang mit dem Erwerb war eine Investition von 5,60 Mio. EUR für die Errichtung einer Wärmeerzeugungsanlage geplant, die durch Ausleihungen der KELAG Wärme i.H.v. 4,25 Mio. EUR finanziert werden sollte. (TZ 5)

Unternehmensstrategie

Die KELAG Wärme hatte ihre Strategie, Wachstum durch Ausweitung der Geschäftsfeldtätigkeit, durch Kooperationen sowie durch Auslandsbeteiligungen zu erzielen, nicht erfolgreich umgesetzt. Die auf der Wachstumsstrategie aufbauenden Projekte im Ausland waren großteils unzureichend vorbereitet, nicht mit der Konzernstrategie der KELAG abgestimmt sowie mit hohem Risiko behaftet. Weiters war das Auslandsengagement zu umfangreich und ohne Setzung von Schwerpunkten konzipiert, und es fehlten daher die notwendigen Ressourcen zur Steuerung. (TZ 6)

In weiterer Folge waren daher entgegen dem im April 2009 vom Aufsichtsrat der KELAG beschlossenen Strategiekonzept aufgrund eines im September 2009 fertiggestellten Ergebnisses einer Sonderprüfung wesentliche strukturelle Änderungen sowie die Rückführung des Auslandsgeschäfts bei der KELAG Wärme erforderlich. Die KELAG Wärme musste eine Bereinigung ihrer Beteiligungsstruktur und die Optimierung ihrer betrieblichen Abläufe im Inland einleiten. (TZ 6)

Ab 2009 erfolgten keine Beschlüsse über eine Weiterentwicklung oder Neufassung der Geschäftspolitik der KELAG Wärme, dies, obwohl sich die Rahmenbedingungen maßgebend geändert hatten. Die KELAG Wärme konnte durch außerordentliche Belastungen aus der Vergangenheit erstmals im Jahr 2011 in die Nähe des im Jahr 2009 für den Zeitraum bis 2017 geplanten EBIT gelangen. Ein

Kurzfassung

auch den Geschäftsbereich Wärme der KELAG umfassendes Planungsinstrumentarium (Durchführung von quartalsweisen Soll-Ist-Vergleichen zu den Jahresbudgets) bestand erst ab dem Jahr 2012. (TZ 7)

Organisation

Im Zuge der Fusion der Österreichischen Fernwärme GmbH mit der Wärmebetriebe GmbH identifizierte ein ab Ende Jänner 2008 laufendes Integrationsprojekt Synergien von rd. 2,0 Mio. EUR p.a. Diese Synergien konnten bis September 2009 noch nicht erreicht werden. (TZ 8)

Der 2008 mit der Integration begonnene Prozess einer Neuorganisation der KELAG Wärme wurde nicht wie ursprünglich vorgesehen im Jahr 2010 abgeschlossen, sondern die Einführung eines Qualitäts- und Umweltmanagementsystems bzw. eines Energiemanagementsystems erfolgte erst im Jahr 2012 bzw. im Jahr 2013. (TZ 9)

Wirtschaftliche Entwicklung

Die KELAG Wärme steigerte die Umsatzerlöse von 2009 bis 2013 um 23,6 %. Zum überwiegenden Teil war dies auf Preissteigerungen zurückzuführen, weil im gleichen Zeitraum die Wärmeproduktion nur um rd. 5,5 % wuchs. (TZ 10)

Die Ergebnisse der KELAG Wärme wurden von 2009 bis 2011 zum überwiegenden Teil durch Abschreibungen und Verluste bei den Beteiligungen negativ beeinflusst, und zwar in einer Gesamthöhe von 12,15 Mio. EUR. (TZ 10)

Beteiligungen

Von 2009 bis 2013 gerieten zwei inländische Beteiligungsgesellschaften der KELAG Wärme aufgrund anhaltender Verluste, die zum Konkurs bzw. außergerichtlichem Ausgleich der Unternehmen führten, in Zahlungsschwierigkeiten, wobei eine Gesellschaft ihren operativen Betrieb einstellen musste und die andere nach erfolgtem Konkurs liquidiert wurde. (TZ 11)

Die KELAG Wärme hatte das Auslandsengagement zu umfangreich konzipiert und keine erkennbaren, mit der Konzernstrategie der KELAG abgestimmten Schwerpunkte gesetzt. Als Auswirkung konnten 13 Auslandsbeteiligungen keine nachhaltigen Projekte entwickeln und wurden aufgrund mangelnder Werthaltigkeit und Verluste beendet. (TZ 11)

Die Beteiligungen hatten überwiegend negative Auswirkungen auf die Ertragslage der KELAG Wärme. Einem Kapitaleinsatz für die Beteiligungen von 31,13 Mio. EUR (Eigenkapital und Ausleihungen bzw. Forderungen) standen Rückflüsse von 3,58 Mio. EUR, Verluste von 12,15 Mio. EUR sowie Aufwendungen von 1,70 Mio. EUR gegenüber. Zusätzlich belasteten Zahlungen aufgrund eines außergerichtlichen Ausgleichs das Ergebnis der KELAG mit 4,45 Mio. EUR. Als Reaktion hatte die KELAG Wärme einen Großteil der verlustbringenden Beteiligungen bereits liquidiert oder befanden sich diese im Konkurs bzw. außergerichtlichem Ausgleich. (TZ 12)

Die KELAG Wärme hielt zum Stichtag 31. Dezember 2013 weiterhin ein verbundenes Unternehmen (Eko-toplota energetika d.o.o.) mit einem Verlust von 0,37 Mio. EUR und zwei Beteiligungen mit Verlusten von 10,92 Mio. EUR (Bioenergie Pongau GmbH) bzw. 1,66 Mio. EUR (Nahwärme Obertrum GmbH) sowie eine Enkelgesellschaft mit einem Verlust von 14,39 Mio. EUR (Biowärme Imst GmbH). (TZ 12)

Die KELAG Wärme erkannte als Gesellschafterin der SWH – Strom und Wärme aus Holz, Heizwerke Errichtungs-Betriebs GmbH (SWH) erst nach dem 31. Dezember 2009 einen Handlungsbedarf bei den Beteiligungen der SWH, als bereits ein Großteil der Beteiligungen zahlungsunfähig geworden war. Die KELAG Wärme hatte die Ursachen für die anhaltenden Verluste nicht schon vor Jahresende 2009 durch eigene Wahrnehmung erkannt und nicht rechtzeitig geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen zur Eindämmung der Verluste ergriffen. Erst Mitte 2010 leiteten die Gesellschafter der SWH ein Sanierungsverfahren ein, um eine Insolvenz der SWH und eines Großteils ihrer Beteiligungen zu verhindern. (TZ 14)

Bei den Beteiligungen der SWH, an denen die KELAG Wärme durchgerechnet unter 50 % der Anteile hielt, traten Verluste von insgesamt 32,46 Mio. EUR auf, lediglich die Bioenergie Bad Bleiberg GmbH bilanzierte ausgeglichen. Die Beteiligungen an der Biowärme Friesach GmbH und der Alternative Energie Salzburg GmbH, an denen die KELAG Wärme indirekt zu 50 % beteiligt war, erwirtschafteten hingegen Bilanzgewinne. (TZ 14)

Die KELAG Wärme konnte die faktische Insolvenz der SWH-Gruppe nur durch den außergerichtlichen Ausgleich mit Kosten i.H.v. 7,67 Mio. EUR vermeiden. Die Kosten in dieser Höhe hätten durch eine regelmäßige Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der Beteiligungen durch die KELAG Wärme sowie durch früher eingeleitete Gegensteuerungsmaßnahmen deutlich reduziert werden können. (TZ 15)

Kurzfassung

Die KELAG Wärme verfügte über ein eigenständiges Beteiligungsmanagement. Dieses nahm keine Mandatsbetreuung und kein strategisches Controlling wahr. Diese Elemente waren nur im Beteiligungsmanagement der KELAG vorgesehen, in das aber neben der KELAG Wärme nur die SWH, nicht aber die übrigen Beteiligungen der KELAG Wärme eingebunden waren. Daher waren Investitionsanträge der Beteiligungen der KELAG Wärme bis Mitte 2010 nicht dem Beteiligungsmanagement der KELAG zur Beurteilung der Einordnung in das strategische Ziel- und Maßnahmenpaket des KELAG-Konzerns vorzulegen. (TZ 16)

Somit fehlten wesentliche Bestandteile des Beteiligungsmanagements zur Steuerung der Beteiligungen der KELAG Wärme. Dies machte sich durch Verluste und notwendige Liquidationen bei einem Großteil der ausländischen Projektgesellschaften negativ bemerkbar. (TZ 16)

Die KELAG Wärme unterließ die Evaluierung von Beteiligungserwerben, obwohl eine Konzernrichtlinie der KELAG dies für wesentliche Finanzinvestitionen nach Abschluss der Transaktion verpflichtend vorsah. Bei vier abgeschlossenen Erwerben lag aufgrund der Höhe des finanziellen Engagements jedenfalls eine wesentliche Investition vor. (TZ 17)

Investitionen

Generelle Feststellungen

Nach dem Bundesvergabegesetz (BVergG) 2006 waren für die Auftragswertermittlung einem Bauwerk zugehörige Leistungen – bspw. für Fernwärmeleitungen Montage- und Bauarbeiten sowie Rohrlieferungen – hinsichtlich der geschätzten Kosten für diese Leistungen zusammenzurechnen. Die Wahl eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Unterschwellenbereich durch die KELAG war jedenfalls in fünf von elf Fällen (rd. 45 %) nicht gesetzmäßig. (TZ 20)

Die Vorgehensweise der KELAG Wärme, Bau- und Montagearbeiten einschließlich der Rohrlieferungen als separate Aufträge zu behandeln, stellte ein unzulässiges Auftragssplitting mit dem Ziel dar, die Aufträge einzelner Gewerke zumeist im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb vergeben zu können. (TZ 20)

Insbesondere bei den Aufträgen im Kerngebiet der Tätigkeit der KELAG Wärme lagen die tatsächlich beauftragten Volumina um bis zu 317 % über den geschätzten Auftragswerten. (TZ 20)

Schätzungen, die den Gesamtwert der aufgrund einer Rahmenvereinbarung voraussichtlich zu vergebenden Aufträge nicht berücksichtigten, verstießen gegen die gesetzlichen Bestimmungen und erfüllte deshalb nicht die Kriterien einer sorgfältigen Auftragswertermittlung. Bei Vornahme einer realistischen Schätzung, auch unter Zugrundelegung von Erfahrungswerten, hätte die KELAG Wärme vielfach Leistungen im Oberschwellenbereich vergeben müssen. (TZ 20)

Auch die gewählte Vorgehensweise bei den Rahmenvereinbarungen Österreich Süd – Montagearbeiten 2013/2014 und den dazugehörenden Bauarbeiten für Kärnten und Salzburg 2013 bis 2015 stellte eine Verletzung bzw. eine Umgehung der vergaberechtlichen Bestimmungen dar. Bei einer gesetzeskonformen Zusammenrechnung der Werte für die Bau- und Montageleistungen sowie der Abrufe aus den Rahmenvereinbarungen hätte aufgrund des Schätzwertes von 5.300.000 EUR der gesamte Auftrag (und nicht nur der Bauauftrag) im Oberschwellenbereich vergeben werden müssen. (TZ 20)

Außerdem konnte die KELAG Wärme zu den Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Unterschwellenbereich keine Unterlagen vorlegen, nach welchen objektiven Kriterien die zur Angebotslegung eingeladenen Unternehmen ausgewählt wurden. (TZ 20)

Bei vier von sechs Vergabeverfahren (rd. 67 %) war die Wahl des Vergabeverfahrens durch die KELAG Wärme nicht gesetzmäßig. Die Nichtberücksichtigung der Kosten der Rohre versetzte die KELAG Wärme bei den Projekten Neudörfl/Bad Sauerbrunn und Spittal an der Drau in die Lage, die Bau- und Montageaufträge separat im Unterschwellenbereich zu vergeben. Dies stellte ein unzulässiges Auftragssplitting mit dem Ziel, die Aufträge nicht europaweit ausschreiben zu müssen, dar. (TZ 21)

Das BVergG 2006 sah nur einen Zuschlag entweder an das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot gemäß den Angaben in der Ausschreibung oder an das Angebot mit dem niedrigsten Preis vor. Die von der KELAG Wärme angewandte Kombination beider Verfahren für ein „gewichtetes Billigstbieterprinzip“ war im BVergG 2006 nicht vorgesehen. (TZ 22)

Das „gewichtete Billigstbieterprinzip“ bot keinen wirtschaftlichen Vorteil für die KELAG Wärme. Das wesentlichste Element des Billigstbieterprinzips, der billigste Gesamtpreis, trat bei den Rahmenausschreibungen der KELAG Wärme immer mehr in den Hinter-

Kurzfassung

grund. Die KELAG Wärme „forderte“ durch eine Gewichtung im Verfahren die Bieter indirekt dazu auf, spekulativ¹ anzubieten. Das Anwenden des „gewichteten Billigstbieterprinzips“ hätte in jedem Fall eine vertiefte Angebotsprüfung durch die KELAG Wärme bedingen müssen. (TZ 22)

Die KELAG Wärme dokumentierte in weiten Bereichen ihre Vergabeverfahren nicht. Damit war einerseits die Transparenz im Vergabeverfahren nicht gewährleistet und andererseits eine objektive und nachvollziehbare Nachverfolgung der Entscheidungsfindung nicht möglich. (TZ 23)

Die KELAG Wärme verabsäumte im Zuge der Angebotsprüfungen, besonderes Augenmerk auf die Plausibilität der Preiskalkulationen sowie auf allfällige Spekulationspotenziale (bspw. Hochpreise, Unterpreise, Sensitivitätsanalyse) zu legen. Angebote mit ungewöhnlich hohen prozentuellen Preisnachlässen sowie mit erheblichen Preisdifferenzen zwischen dem Erst- und dem Letztpreisangebot oder mit Einheitspreisen „0 EUR“ waren betriebswirtschaftlich nicht erklärbar und wiesen spekulativen Charakter auf. Die KELAG Wärme hätte das unplausible Letztangebot vertieft prüfen müssen, um die Folgen des spekulativen Charakters des Angebots zu klären. In weiterer Folge wäre das Angebot auszuscheiden gewesen, zumal eine Vergleichbarkeit und Nachvollziehbarkeit der geforderten Leistungen nicht möglich war. Das Nichtausscheiden dieser Angebote durch die KELAG Wärme widersprach dem Gleichbehandlungsgebot und dem Gebot, ein faires, dem Grundsatz des lauteren Wettbewerbs entsprechendes Vergabeverfahren durchzuführen. Die KELAG Wärme nahm jedoch selbst bei den in den Leistungsverzeichnissen ausgewiesenen „Wesentlichen Positionen“ keine vertiefte Angebotsprüfung vor. (TZ 24)

Bei keinem der vom RH überprüften Bauvorhaben lagen die K 7-Blätter rechtzeitig vor. (TZ 25)

Die KELAG Wärme betrachtete die Kalkulationsunterlagen ihrer Auftragnehmer als wesentlichen Bestandteil zur Auftragserteilung und pönalisierte diesen. Das Unternehmen verzichtete jedoch auf das Einfordern der vertraglich vereinbarten Konventionalstrafen (Pönalezahlungen). Dadurch entgingen der KELAG Wärme über alle vom RH überprüften Rahmenvereinbarungen und Projekte bis zu rd. 2,40 Mio. EUR an Pönalezahlungen. (TZ 25)

¹ Spekulative Angebotspreise spiegeln nicht den tatsächlichen Wert der angebotenen Leistung wieder; sie können, je nach Spekulationsabsicht des Bieters, entweder zu hoch oder zu niedrig ausgewiesen sein.

Die KELAG Wärme ließ Leistungen als Regieleistungen ausführen und abrechnen, die auch mit wesentlich günstigeren Positionen des Leistungsverzeichnisses hätten abgerechnet werden können. Regieleistungen umfassten generell einen hohen Anteil von durchschnittlich 11 % des abgerechneten Kostenumfangs. Die abgerechneten Regieleistungen bewegten sich aus der Erfahrung des RH wesentlich über dem ihm lediglich in wenigen Ausnahmefällen bekannten Ausmaß von maximal 5 %. Unter Zugrundelegung eines 5%igen Anteils für Regieleistungen errechnete sich ein Einsparungspotenzial für die KELAG Wärme i.H.v. rd. 130.000 EUR. (TZ 26)

Die KELAG Wärme anerkannte z.B. bei der Rahmenvereinbarung „Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2011/2012“ die Abrechnung diverser Restarbeiten im Umfang von 29.452,68 EUR als Regieleistungen oder zahlte beim Projekt Neudörfl/Bad Sauerbrunn Regieleistungen im Gesamtumfang von rd. 27.100 EUR aus, obwohl die Regiescheine keine Beschreibungen der erbrachten Arbeitsleistungen enthielten. Dies war zu kritisieren, weil Regiearbeiten grundsätzlich die teuerste Art der Ausführung und Abrechnung von Leistungen darstellen und nur aufwändig – bspw. durch ständige Anwesenheit eines Mitarbeiters der KELAG Wärme vor Ort – zu kontrollieren sind. (TZ 26)

Die ausführenden Unternehmen legten bei den vom RH geprüften Rahmenvereinbarungen und Projekten bislang noch keine Schlussrechnungen zu den jeweils erteilten Aufträgen. (TZ 27)

Die KELAG Wärme hatte nicht auf die vertragsgemäße Vorlage einer Schlussrechnung bestanden. (TZ 27)

Damit waren die Rahmenvereinbarungen und Projekte bis zum Ende der Geburungsüberprüfung – Mitte Dezember 2014 – noch nicht endabgerechnet, wodurch allfällige Vertragsstrafen – bspw. für die nicht fristgerechte Vorlage der „K 7-Blätter“ – nicht eingefordert waren. Auch lagen keine schriftlichen Erklärungen der Auftragnehmer vor, dass sämtliche Forderungen aus dem jeweiligen Vertrag geltend gemacht wurden. (TZ 27)

Die KELAG Wärme hatte keinen Überblick über die – der jeweiligen Bestellsumme zugehörigen – Abrechnungssumme und somit über die Gesamtkosten der jeweiligen Rahmenvereinbarung. Dies war auf eine Verbuchung einzelner Rechnungen auf nicht entsprechende Rahmenvereinbarungen zurückzuführen. Auch trugen die von den ausführenden Unternehmen nicht gelegten Schlussrechnungen zu den ihnen jeweils erteilten Rahmenvereinbarungen nicht

Kurzfassung

zur Transparenz sowie zur Kostenwahrheit der unterschiedlichen Rahmenaufträge bei. (TZ 27)

Eine Absicherung des Deckungsrücklasses mittels Bankhaftbriefs stellt in der Bauwirtschaft eine durchaus übliche Praxis dar. Allerdings änderte die KELAG Wärme ihre den Bieter bekannte Vorgabe, den Deckungsrücklass in bar einzubehalten, nachträglich mit dem jeweiligen Auftragnehmer auf die Vorlage eines Bankhaftbriefs ab. Diese Vorgangsweise widersprach dem gesetzlich geforderten Grundsatz des Diskriminierungsverbots entsprechend den Grundsätzen des freien und lauteren Wettbewerbs und der Gleichbehandlung aller Bewerber bzw. Bieter. Ein transparentes Vergabeverfahren war dadurch nicht gewährleistet. (TZ 27)

Die KELAG Wärme prüfte die Rechnungen mangelhaft, was zu Überzahlungen von rd. 227.600 EUR führte. Das teilweise Zusammenspiel mehrerer schwerwiegender Fehlleistungen im Rahmen der Rechnungsprüfungen, wie

- die Nichtberücksichtigung vereinbarter Konventionalstrafen,
- die Nichtberücksichtigung von vertraglich vereinbarten Zu- und Abschlägen auf die angebotenen Preise,
- das Übersehen von nicht korrekt ausgewiesenen Einheitspreisen,
- das Anerkennen von Preisen, die aus einem überholten, nicht vertragsgegenständlichen Angebot des Bieters stammten, sowie
- die Nichtbeachtung von zwischen der KELAG Wärme und ihren Auftragnehmern vereinbarten Vertragsbestimmungen

wirkte sich als Folge der mangelhaften Rechnungsprüfung nachteilig auf die Gebarung der KELAG Wärme aus. (TZ 28)

Die Kombination aus dem Verzicht des Einbehalts des Deckungsrücklasses in bar mit der mangelhaften Rechnungsprüfung samt der Überzahlung der Rechnungsbeträge für die KELAG Wärme bewirkte ein wirtschaftlich besonders nachteiliges Ergebnis, während im Gegenzug die ausführenden Unternehmen den finanziellen Vorteil daraus lukrieren konnten. Der vordringliche Sinn eines Deckungsrücklasses, Überzahlungen von Abschlagsrechnungen – und damit Vorfinanzierungen der ausführenden Unternehmen – zu vermeiden, wurde durch die Vorgangsweise der KELAG Wärme ad absurdum geführt. (TZ 28)

Die KELAG Wärme achtete nicht im gebotenen Maße auf eine zeitnahe Abrechnung sowie auf die Sicherstellung einer leistungs- und vertragskonformen Vergütung. (TZ 28)

Unabhängig von der Örtlichkeit verwendete die KELAG Wärme vielfach die gleichen bzw. ähnliche Leistungsverzeichnisse als Grundlage ihrer Ausschreibungen zur Durchführung der Rohrmontagearbeiten bei Rahmenvereinbarungen. Dadurch waren die im BVergG 2006 angeführten Umstände, besondere Erschwernisse oder Erleichterungen, die für die Ausführung der Leistung und damit für die Erstellung des Angebotes von Bedeutung waren, nicht berücksichtigt. Dadurch war eine Vergleichbarkeit der Angebote nur bedingt gegeben. Die Leistungsverzeichnisse eröffneten nach der Erfahrung des RH² durch diese unzureichend genaue Erstellung den Bieter ein breites Spektrum an Spekulationspotenzialen, wie insbesondere das Beispiel der Rahmenvereinbarung Steiermark und Burgenland – Montagearbeiten 2010/2011 zeigte. (TZ 29)

Die KELAG Wärme verwendete für ihre Ausschreibungen nicht die für die Bauwirtschaft vorhandenen standardisierten Leistungsbeschreibungen. Nur in begründeten Ausnahmefällen sollte von den eingeführten rechtlichen und technischen Standardtexten abgewichen werden. (TZ 29)

Die von der KELAG Wärme erstellten Leistungsverzeichnisse enthielten zahlreiche Leistungspositionen mit geringen Mengenvordersätzen und waren damit grundsätzlich geeignet, den anbietenden Unternehmen ein weiteres offenkundiges Spekulationspotenzial zu gewähren. (TZ 29)

Die KELAG Wärme setzte den Abschnitt über Preisänderungen bei Abweichungen von vorgesehenen Mengen der ÖNORM B 2110 außer Kraft. Dies verschärfe die Problematik unzureichend erstellter Leistungsverzeichnisse zusätzlich. (TZ 29)

Darüber hinaus verwendete die KELAG Wärme in ihren Leistungsverzeichnissen zur Ausschreibung von Rohrmontagearbeiten stets die gleichen Positionsnummern und Leistungsbezeichnungen, auch wenn deren Leistungsinhalte erheblich voreinander abwichen. Weiters widersprachen bei den Projekten Spittal an der Drau – Montagearbeiten und Neudörfel/Bad Sauerbrunn – Montagearbeiten die Angebotsbestimmungen und die Vorbemerkungen zum Leistungsverzeichnis den Positionshalten, so dass für die Bieter nicht augen-

² siehe insbesondere den Bericht „Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauvorhaben“, Reihe Bund 2012/2

Kurzfassung

scheinlich war, dass in den Positionen unterschiedliche Leistungs-inhalte auszupreisen waren. (TZ 29)

Die Leistungsverzeichnisse enthielten – insbesondere bei den Montageleistungen – immer noch viele Positionen, die in der Vergangenheit bei keinem der vom RH überprüften Bauvorhaben abgerechnet wurden. (TZ 29)

Die nachfolgende Tabelle zeigt zusammenfassend eine Übersicht über die Mängel der generellen Feststellungen: (TZ 30)

Übersicht über die Mängel der generellen Feststellungen

Thema	festgestellt bei: Rahmenverträge bzw. Projekte	Mängel	TZ
Verfahrenswahl für die Vergaben	Österreich Süd – Montagearbeiten 2013/2014	– unzulässiges Auftragssplitting eines Bauwerks – Vergabe im Unterschwellenbereich	20
Rahmenvereinbarungen im Bereich des Fernleitungsbaus	Österreich Süd – Montagearbeiten 2013/2014 Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011 Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011 Kärnten, Steiermark, Salzburg und Slowenien – Montagearbeiten 2011/2012 Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2011/2012	jeweils – Überdenken des angemessenen Grads von Öffentlichkeit bei der gewählten Verfahrensart „Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb“ – keine gesetzeskonforme Ermittlung der Auftragswerte – Vergabe im Unterschwellenbereich	20
Verfahrenswahl für die Vergaben	Spittal an der Drau – Montagearbeiten	jeweils	21
Projekte Neudörfel/ Bad Sauerbrunn und Spittal an der Drau	Spittal an der Drau – Bauarbeiten Neudörfel/Bad Sauerbrunn – Montagearbeiten Neudörfel/Bad Sauerbrunn – Bauarbeiten	– unzulässiges Auftragssplitting eines Bauwerks – Vergabe im Unterschwellenbereich	
Zuschlagskriterien	Rahmenvereinbarungen laut Tabelle 8	– „gewichtetes Billigstbieterprinzip“ im BVergG 2006 nicht vorgesehen – „gewichtetes Billigstbieterprinzip“ bringt keinen wirtschaftlichen Vorteil – billiger Gesamtpreis als wesentlichstes Element des Billigstbieterprinzips trat in den Hintergrund – keine vertiefte Angebotsprüfung durchgeführt	22
Transparenz des Verfahrens	Rahmenvereinbarungen mit einem Einleitungszeitpunkt vor dem Jahr 2012 laut Tabelle 9	– Nichtbeachtung der Mindeststandards der Dokumentation zumindest über die Verhandlungsergebnisse mit den Bietern im Rahmen der Verhandlungsverfahren zur Ermittlung des Billigstbieters oder über die Auswahl der Teilnehmer am Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb	23
	Spittal an der Drau – Montagearbeiten, Bauarbeiten und Rohrlieferungen Neudörfel/Bad Sauerbrunn – Montagearbeiten, Bauarbeiten und Rohrlieferungen Österreich Süd – Montagearbeiten 2013/2014 Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015	jeweils – keine Mindeststandards der Dokumentation zumindest über die Auswahl der Teilnehmer am Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb beachtet	23

Fortsetzung: Übersicht über die Mängel der generellen Feststellungen

Thema	festgestellt bei: Rahmenverträge bzw. Projekte	Mängel	TZ
(vertiefte) Angebotsprüfung	Rahmenvereinbarungen und Projekte laut Tabelle 8	<ul style="list-style-type: none"> - keine vertieften Angebotsprüfungen durchgeführt und damit kein besonderes Augenmerk auf die Plausibilität der Preiskalkulationen sowie auf allfällige Spekulationspotenziale (bspw. Hochpreise, Unterpreise, Sensitivitätsanalyse) gelegt - spekulative Angebotserstellungen der Bieter nicht erkannt - Gleichbehandlungsgebot und Gebot, ein faires, dem Grundsatz des lauteren Wettbewerbs entsprechendes Vergabeverfahren durchzuführen, nicht beachtet 	24
Kalkulationsformblätter „K 7“	Rahmenvereinbarungen und Projekte laut Tabellen 9 und 10	<ul style="list-style-type: none"> - Verzicht auf das Einfordern der vertraglich vereinbarten Konventionalstrafen (Pönalezahlungen) bei verspäteter Vorlage bzw. Nichtvorlage der Kalkulationsformblätter „K 7“ - Entgang von bis zu rd. 2,40 Mio. EUR an Pönalezahlungen 	25
Regieleistungen	Rahmenvereinbarungen und Projekte laut Tabelle 12	<ul style="list-style-type: none"> - außergewöhnlich hohes Ausmaß an Regieleistungen für Standardleistungen (bspw. Grabungsarbeiten und Rohrverlegungen) von durchschnittlich 11 % - Regearbeiten stellen grundsätzlich teuerste Art der Ausführung und Abrechnung von Leistungen dar und sind nur aufwändig – bspw. durch ständige Anwesenheit eines Mitarbeiters der KELAG Wärme vor Ort – zu kontrollieren - Einsparungspotenzial von rd. 130.000 EUR nicht realisiert 	26
Rechnungslegung	Rahmenvereinbarungen und Projekte laut Tabelle 8	<ul style="list-style-type: none"> - Auftragnehmer legten noch keine Schlussrechnungen zu den erteilten Aufträgen - die KELAG Wärme verzichtete auf das Einfordern der Schlussrechnungen - KELAG Wärme verbuchte einzelne Rechnungen auf nicht entsprechende Rahmenvereinbarungen - Transparenz und Kostenwahrheit der Rahmenaufträge und Projekte beeinträchtigt - nachträgliche Änderung einer den Bieter bekanntenen Vorgabe (statt Deckungsrücklass in bar nunmehr Vorlage eines Bankhaftbriefs) widersprach den Grundsätzen des freien und lauteren Wettbewerbs und der Gleichbehandlung aller Bewerber und Bieter 	27
Rechnungsprüfung	Rahmenvereinbarungen und Projekte laut Tabelle 8	<ul style="list-style-type: none"> - teilweise leistungs- und vertragskonforme Vergütung nicht sichergestellt - teilweise eine mangelhafte Übereinstimmung zwischen ausgeschriebenen und abgerechneten Leistungen - teilweise Überzahlungen der Rechnungen als Folge der Kombination aus dem Verzicht des Einbehaltes des Deckungsrücklasses in bar mit mangelhafter Rechnungsprüfung 	28

Kurzfassung

Fortsetzung: Übersicht über die Mängel der generellen Feststellungen

Thema	festgestellt bei: Rahmenverträge bzw. Projekte	Mängel	TZ
Qualität der Ausschreibungsunterlagen; Vergleich Ausschreibung – Abrechnung	Rahmenvereinbarungen laut Tabelle 12	<ul style="list-style-type: none"> - unzureichend genaue Erstellung der Leistungsverzeichnisse ermöglichte den Bietern ein breites Spektrum an Spekulationspotenzialen - keine Anwendung von standardisierten Leistungsbeschreibungen - Leistungsverzeichnisse – insbesondere bei den Montageleistungen – enthielten viele Positionen, die in der Vergangenheit bei keinem der vom RH überprüften Bauvorhaben zur Abrechnung gelangt waren. Leistungsverzeichnisse enthielten zahlreiche Leistungspositionen mit geringen Mengenvordersätzen und eröffneten damit grundsätzlich ein offenkundiges Spekulationspotenzial. Die Ausschreibungsunterlagen (allgemeine rechtliche Bedingungen, allgemeine Beschreibung der Leistungen, Leistungsbeschreibungs-Positionen) waren nicht immer widerspruchsfrei gestaltet. 	29

Quelle: RH

Investitionen

Spezifische Einzelfeststellungen

Die KELAG Wärme unterließ es beim Projekt Villach 2012, für die Bau- und Montageleistungen zur Errichtung der 6,16 km langen Transportleitung zu einem großen Industrieunternehmen, Vergaben nach den Verfahren des BVergG 2006 – Ausschreibungen im Oberschwellenbereich – durchzuführen; stattdessen nahm sie Direktvergaben vor. Das von der KELAG Wärme argumentierte Zeitkriterium war im BVergG 2006 nicht als Ausnahmetatbestand vorgesehen, um von einem Vergabeverfahren nach BVergG 2006 Abstand zu nehmen. (TZ 32)

Der Auftragnehmer der Montagearbeiten der Rahmenvereinbarung Kärnten 2010/2011 wurde nur durch einen für den RH nicht nachvollziehbaren Vorgang – das Anerkennen eines Sondernachlasses, der weder im Begleitschreiben noch im Leistungsverzeichnis erwähnt war, i.H.v. 13 % – zum Billigstbieter. Der gewährte Sondernachlass war nur auf dem Summen-/Konditionenblatt zum Angebot eingetragen; dieser Vermerk wies ein Schriftbild auf, das nach Auffassung des RH vom sonstigen Schriftbild auf diesem Summenblatt und von dem mit diesem identen Schriftbild im Leistungsverzeichnis abwich. Es war nicht nachvollziehbar, zu welchem Zeitpunkt und von welcher Person der Eintrag auf dem Summen-/Konditionenblatt zum Angebot erfolgt war. (TZ 32)

Die Wahl des von der KELAG Wärme angewandten Vergabeverfahrens für den Rohbau des Fernheizwerks Villach – ein weiterer Teilbereich aus dem Projekt Villach 2012 – erfolgte vergaberechts-

widrig. Dieses als Verhandlungsverfahren im Unterschwellenbereich ausgeschriebene Verfahren hätte unter Beachtung einer gesetzmäßigen Ermittlung des Schwellenwerts im Oberschwellenbereich, und damit nach einem vorherigen Aufruf zum Wettbewerb, stattfinden müssen. (TZ 33)

Die KELAG Wärme anerkannte beim Rohbau Mehrleistungen und Zusatzarbeiten des Auftragnehmers, obwohl sie diese nicht schriftlich beauftragt hatte. Vertragsgemäß hatte das Bauunternehmen für Zusatz- oder Mehrleistungen ohne schriftliche Beauftragung durch die KELAG Wärme keinerlei Entgeltanspruch. (TZ 33)

Durch ihr Vorgehen bezahlte die KELAG Wärme im Rahmen der Schlussrechnung dem Auftragnehmer letztlich Leistungen i.H.v. rd. 95.800 EUR, die teils mehrfach entgegen den vertraglichen Grundlagen anerkannt wurden. (TZ 33)

Der Sachbearbeiter der KELAG Wärme war zum Zeitpunkt der Öffnung der Erstangebote – im Zusammenhang mit der Rahmenvereinbarung Kärnten (Bauarbeiten 2010/2011) – möglicherweise informiert, dass ein Bieter beabsichtigte, im Rahmen des Verhandlungsverfahrens die Preise gegenüber dem Erstangebot zu erhöhen. Die beabsichtigte Preiserhöhung war ein Indiz für eine spekulative Preisgestaltung im Angebot dieses Bieters; die KELAG Wärme hätte nach Durchführung einer vertieften Angebotsprüfung dieses Angebot vom weiteren Vergabeverfahren ausschließen müssen. Statt dessen ermöglichte die KELAG Wärme, dass der Bieter seine grundsätzlich zu seinen Lasten gehenden Kalkulationsirrtümer bereinigen und damit seinen Preisvorsprung im Bietverfahren deutlich – um rd. 70.000 EUR – reduzieren konnte. (TZ 34)

Die KELAG Wärme wich von ihrem in den Angebotsbestimmungen den Bieter bekannt gegebenen Verfahrensablauf erheblich ab, weil sie nach dem Letztpreisangebot ein „nochmaliges Letztpreisangebot“ einholte. Diese Vorgangsweise verletzte die Gleichbehandlung der Bieter und beeinträchtigte die Objektivität und Transparenz des Vergabeverfahrens. Dass weiters über die Gründe für die Einholung dieser „nochmaligen Letztpreisangebote“ sowie über die Ergebnisse der Öffnung der „nochmaligen Letztpreisangebote“ keine Dokumentationen vorgelegt werden konnten, verschärfe die Intransparenz des Vorgangs zusätzlich. (TZ 34)

Im Zuge der Ausführung traten Massenmehrungen bei zwei Positionen, die bereits bei der Angebotsprüfung auffällig gewesen waren, von insgesamt 327.100 EUR auf. (TZ 34)

Kurzfassung

Die KELAG Wärme prüfte die Nachtragsangebote beim Projekt Wien-Auhof nicht auf Basis des Bauauftrags. Mit dem widerspruchslosen Anerkennen von Nachtragsangeboten ermöglichte sie dem Bauunternehmen, den Aushub sowie die Pölzung der Künnette – diese Position darüber hinaus mit weitaus überhöhten Massen – mit den höheren Preisen der Nachtragsangebote zu verrechnen. Für diese Vorgangsweise bestand weder aus technischer noch vertraglicher Sicht eine Notwendigkeit; die vermeidbaren Mehrkosten hierfür betrugen 11.600 EUR. Weiters verursachten die Regieleistungen eines Vorarbeiters Kosten von 5.600 EUR, worüber jedoch keine Unterlagen vorlagen, die die Notwendigkeit dieses Arbeitsaufwands belegten. (TZ 35)

Ferner berücksichtigte die KELAG Wärme den in den Preisverhandlungen gewährten Nachlass i.H.v. 5,32 % bei der Schlussrechnung nicht, woraus sich eine Überzahlung i.H.v. rd. 6.500 EUR ergab. Weiters ergab sich aufgrund der vom RH festgestellten Überzahlungen auch bei der Leistungsposition „Gesamte Baustellengemeinkosten“ eine weitere Überzahlung i.H.v. rd. 2.400 EUR. (TZ 35)

Beim Vergabeverfahren der Rohrmontagearbeiten zum Projekt Neudörfl/Bad Sauerbrunn schied die KELAG Wärme das Angebot des späteren Auftragnehmers nicht von der Teilnahme am weiteren Vergabeverfahren aus, obwohl das Summen-/Konditionenblatt zum Leistungsverzeichnis bei der Angebotseröffnung nicht vorlag. Weiters wich die KELAG Wärme vom in den Angebotsbestimmungen der Ausschreibung vorgesehenen Verfahrensablauf ab; sie lud nicht alle Bieter zu weiteren Verhandlungsrunden ein. (TZ 36)

Weiters ermöglichte die KELAG Wärme dem späteren Auftragnehmer, sein Angebot aufgrund eines Kalkulationsfehlers zum Nachteil der KELAG Wärme zu verbessern und seinen Angebotsvorsprung dadurch erheblich zu reduzieren; bei der Abrechnung ergaben sich dadurch Mehrkosten i.H.v. rd. 17.700 EUR. (TZ 36)

Durch einen im Bauauftrag nicht gedeckten Baustellenzuschlag sowie durch die Nichtberücksichtigung des 10%igen Nachlasses bei den Regiearbeiten fielen weitere vermeidbare Mehrkosten i.H.v. insgesamt rd. 15.500 EUR an. (TZ 36)

Beim Vergabeverfahren zur Rahmenvereinbarung Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2013 bis 2015 schied die KELAG Wärme das Angebot einer Bietergemeinschaft – des späteren Auftragnehmers – nicht sofort von der Teilnahme am weiteren Vergabeverfahren aus, obwohl das Summen-/Konditionenblatt zum Leistungsverzeich-

nis bei der Angebotseröffnung nicht vollständig ausgefüllt vorlag. In weiterer Folge wiesen erhebliche Preisdifferenzen zwischen dem Erst- und dem Letztpreisangebot des späteren Auftragnehmers spekulativen Charakter auf und waren betriebswirtschaftlich nicht erklärbar. Die KELAG Wärme führte hierüber keine Aufklärung durch, prüfte das unfeasible Letztangebot nicht vertieft und schied das Angebot nicht aus. (TZ 37)

Das Vorgehen des Auftraggebers, den Auftrag jener Bietergemeinschaft zu erteilen, deren Angebot im Vergabeverfahren hätte zwingend ausgeschieden werden müssen, widersprach dem Gleichbehandlungsgebot und dem Gebot, ein faires, dem Grundsatz des lauteren Wettbewerbs entsprechendes Vergabeverfahren durchzuführen. (TZ 37)

Aus den dem RH am 19. November 2014 von der KELAG Wärme übergebenen Rechnungen ergab sich, dass die bis Anfang des Jahres 2013 von der KELAG Wärme adaptierten Ausschreibungsunterlagen keine wesentlichen Verbesserungen hinsichtlich ihrer Qualität aufwiesen. Der sich mit einer nicht als geringfügig einzuschätzenden Wahrscheinlichkeit abzeichnende Bietersturz hätte sich bei einer qualitativ besseren Erstellung des Leistungsverzeichnisses in Verbindung mit einer vertieften Angebotsprüfung vermeiden lassen können. (TZ 37)

Bei den vom RH überprüften Vergaben, Abwicklungen und Abrechnungen der Rahmenvereinbarungen und Projekte durch die KELAG Wärme ergab sich folgendes Erlös- bzw. Einsparungspotenzial: (TZ 37, 38)

Kurzfassung

Übersicht über das Erlös- bzw. Einsparungspotenzial der Investitionen

Gegenstand	Mangel	TZ	Erlös-/Einsparungspotenzial in EUR
Kalkulationsformblätter „K 7“	kein Einfordern der vertraglich vereinbarten Konventionalstrafen für die Nichtvorlage der Kalkulationsformblätter „K 7“	25	2.400.000,00
Regieleistungen	Regieleistungen bei Standardleistungen – Grabungsarbeiten und Rohrverlegungen – außergewöhnlich hoch	26	130.000,00
Kärnten – Montagearbeiten 2010/2011	keine Berücksichtigung vertragsgemäßer Zu- und Abschläge der Bieter zu ihren Angebotspreisen bei der Rechnungslegung und –prüfung	28	100.061,93
	keine Berücksichtigung der Einheitspreise aus überholtem Erstangebot statt aus Letztpreisangebot	28	24.485,43
	Fehlverrechnung der Baustelleneinrichtung	28	19.836,00
Kärnten – Bauarbeiten 2010/2011	keine Berücksichtigung des vertraglichen Sonderrabatts des Bieters bei der Rechnungslegung und –prüfung	28	33.499,87
	Anerkennung bei der Rechnungsprüfung eines um den Faktor 1.000 überhöhten Einheitspreises	28	13.888,84
	Fehlverrechnung der Baustelleneinrichtung	28	17.436,35
	Anerkennung von Kalkulationsirrtümern des Auftragnehmers bei den Positionen „Asphalt schneiden“ und „Rohrgraben“	33	70.014,00
	weitere Mehrkosten aufgrund der anerkannten Kalkulationsirrtümer bei den Positionen „Asphalt schneiden“ und „Rohrgraben“ im Zuge der Abrechnungen	33	257.119,36
Oberösterreich und Salzburg – Montagearbeiten 2010/2011	keine Berücksichtigung des vertraglichen Nachlasses von 20 % bei den Regieleistungen	28	5.817,80
	vertraglich ausgeschlossene Verrechnung von drei Regierechnungen bei den Baustellengemeinkosten	28	456,00
Steiermark und Burgenland – Montagearbeiten 2010/2011	fiktiver Bietersturz gegenüber Zweitbieter	29	(41.697,15)
	fiktiver Bietersturz gegenüber Drittbieter	29	(20.546,52)
Kärnten, Steiermark, Salzburg und Slowenien – Montagearbeiten 2011/2012	Fehlverrechnung der Baustelleneinrichtung	28	18.262,80
Kärnten und Salzburg – Bauarbeiten 2011/2012	Anerkennung der Abrechnung diverser Restarbeiten als Regieleistungen anstatt nach (billigeren) Leistungspositionen	26	29.452,68
	Fehlverrechnung der Baustelleneinrichtung	28	3.831,72
Fernheizwerk Villach – Baumeister- und Professionistenarbeiten	Anerkennung von Mehrleistungen und Zusatzarbeiten entgegen der vertraglichen Grundlage	33	95.780,78

Fortsetzung: Übersicht über das Erlös- bzw. Einsparungspotenzial der Investitionen

Gegenstand	Mangel	TZ	Erlös-/Einsparungspotenzial in EUR
Wien-Auhof – Bauarbeiten	keine schichtenweise Abrechnung des Aushubs entgegen technischer und vertraglicher Notwendigkeit	35	3.000,00
	Abrechnung der Pölzung mit überhöhten Massen	35	6.774,78
	keine schichtenweise Abrechnung der Pölzung entgegen technischer und vertraglicher Notwendigkeit	35	1.800,00
	Regieleistungen für einen Vorarbeiter nicht nachvollziehbar	35	5.595,66
	keine Berücksichtigung des vertraglichen Nachlasses in Schlussrechnung	35	6.530,51
Neudörfl/Bad Sauerbrunn – Montagearbeiten	Bemessungsgrundlage für „Gesamte Baustellen-gemeinkosten“ aufgrund der festgestellten Überzahlungen zu hoch	35	2.370,10
	Anerkennung eines Kalkulationsirrtums des Auftragnehmers bei der Position „Lagerhaltung und Manipulation“	36	17.681,25
	Anerkennung des Baustellenzuschlags von 15 % für die Herstellung der Hausanschlüsse entgegen dem Bauvertrag	36	13.520,48
	keine Berücksichtigung des vertraglichen Nachlasses von 10 % für die Herstellung der Hausanschlüsse bei den Regieleistungen	36	1.996,20
	keine Beschreibungen der als Regieleistungen erbrachten Arbeitsleistungen auf den Regiescheinen	26	27.100,00
Summe Erlös-/Einsparungspotenzial:			3.306.312,54

Anmerkung: Die beiden Klammerwerte beim Rahmenauftrag Oberösterreich und Salzburg – Montagearbeiten 2010/2011 gingen nicht in die Berechnung der Summe des Erlös-/Einsparungspotenzials ein.

Quelle: RH

Dies war insbesondere auf folgende Mängel in den vom RH überprüften Vergabeverfahren und Leistungsabwicklungen zurückzuführen:

- Erstellung der Leistungsverzeichnisse in unzureichender Güte;
- Aufnahme von Leistungspositionen in den Leistungsverzeichnissen in großer Anzahl, die zu spekulativen Preisgestaltungen der Bieter beitragen konnten;
- in den Leistungsverzeichnissen Verwendung stets gleicher Positionsnummern und Leistungsbezeichnungen, auch wenn deren Leistungsinhalte erheblich voneinander abwichen;
- zum Leistungsverzeichnis widersprüchliche Angebotsbestimmungen und Vorbemerkungen;

Kurzfassung

- Wahl der Vergabeverfahren, zumeist als Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb im Unterschwellenbereich, trotz Überschreitung der relevanten Schwellenwerte;
- Direktvergabe von Leistungen wegen – behaupteten – Zeitdrucks;
- mangelhafte bzw. fehlende Dokumentationen bei maßgebenden Schritten im Vergabeverfahren, bspw. hinsichtlich der Gründe für die Durchführung eines Verfahrens ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb gemäß den Bestimmungen des BVergG 2006, der Prüfung und Auswahl der Unternehmer sowie der Dokumentation der Ergebnisse der Verhandlungen mit den Bieter;
- nicht durchgeführte vertiefte Angebotsprüfungen in allen Phasen des Vergabeverfahrens;
- nicht erfolgtes Ausscheiden von Angeboten wegen der Nichtvorlage von wesentlichen Angebotsunterlagen bei der Angebotseröffnung, bspw. wegen fehlender Summen-/Konditionenblätter zum Leistungsverzeichnis mit Zahlungsbedingungen oder wegen nicht ausgepreister Angebotsbestandteile (Aufschläge/Nachlässe);
- nicht erfolgtes Ausscheiden von Angeboten infolge des Vorliegens spekulativer Angebote;
- Einräumen der Möglichkeit für die Bieter, ihre Kalkulationsfehler und ihre Angebotssituation zum Nachteil der KELAG Wärme zu verbessern;
- Abweichen vom in den Angebotsbestimmungen der Ausschreibung vorgesehenen Verfahrensablauf, weil in Einzelfällen nicht alle Bieter zu weiteren Verhandlungsrunden eingeladen worden waren;
- Verzicht auf das Einfordern der vertraglich vereinbarten Konventionalstrafen für die Nichtvorlage der „K 7-Blätter“;
- anstelle des Einbehalts des Deckungsrücklasses in bar nachträgliche Änderung in Absicherung mittels Bankhaftbriefes;
- überdurchschnittlich hoher Anfall von teuren Regieleistungen;
- Anerkennen von Nachtragsangeboten zu Lasten der KELAG Wärme ohne technische bzw. vertragliche Notwendigkeit;

- unzureichende Rechnungsprüfungen;
- Verzicht auf die Vorlage von Schlussrechnungen der ausführenden Unternehmen zu den vergebenen Aufträgen;
- intransparente Zurechnungen (Verbuchung) von Rechnungen zu Rahmenvereinbarungen, zu denen die zugerechneten Leistungen keinen Bezug aufwiesen. (TZ 38)

Einige dieser Vergabemängel wären bei gesetzesgemäßen Vergabeverfahren gemäß BVergG 2006 erheblich und unbehebbar gewesen; bei deren Auftreten wäre der Auftraggeber zur Ausscheidung der Angebote verpflichtet gewesen und hatte diesbezüglich kein Ermessen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs sind solche Mängel als unbehebbar zu qualifizieren, deren Behebung nach Angebotseröffnung zu einer Änderung der Wettbewerbsstellung des Bieters führen kann. (TZ 38)

Viele der festgestellten Mängel im Vergabeverfahren waren geeignet, die Transparenz des Vergabeverfahrens, den freien und lauteren Wettbewerb sowie die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Bieter zu beeinträchtigen. (TZ 38)

Die Direktvergaben der Beratungsleistungen (immaterielle Leistungen) in den Jahren 2009 bis 2012 waren nach den Bestimmungen des jeweils gültigen BVergG wegen der Überschreitung des Schwellenwertes unzulässig. (TZ 40)

Es bestanden keine allgemeinen Vorgaben für die Gestaltung von Lieferverträgen. So wiesen die Verträge mit Biomasselieleranten uneinheitliche Vertragsbedingungen hinsichtlich Vertragsdauer, Preisgarantien und Abrechnungsmethoden auf. Diese Uneinheitlichkeit führte zu verminderter Kostentransparenz. (TZ 41)

Bei den Abwärmelieferverträgen bestand die Möglichkeit einer jederzeitigen Vertragsauflösung durch den Lieferanten. Aufgrund der langfristigen Bindung der Investitionen der KELAG Wärme an den Standort des Lieferanten und der Wärmelieferungsverpflichtung gegenüber den Kunden kann so rasch ein hohes finanzielles und rechtliches Risiko eintreten. Diese Risiken waren nicht durch geeignete Vertragsbestimmungen abgedeckt. (TZ 41)

Kurzfassung

Personal

Bestellungen von Geschäftsführern erfolgten ohne vorangehende Ausschreibung nach dem Stellenbesetzungsgegesetz; dies beeinträchtigte die Transparenz. (TZ 42)

Die Managerverträge wichen in Teilbereichen von den Bestimmungen der Vertragsschablonenverordnung des Bundes als „best-practice“ ab. (TZ 43)

Die Bindung der variablen Bezugsbestandteile der Vergütung der Manager an überwiegend kurzfristige Unternehmenskennzahlen war nicht ausreichend aussagekräftig für einen nachhaltig wirkenden (wirtschaftlichen) Erfolg der Manager. (TZ 45)

Die variablen Bezugsbestandteile wurden bereits im Voraus gleichzeitig mit dem Fixbezug des Managers ausbezahlt. (TZ 46)

Die Wertanpassungen des Gesamtjahresbezugs der Manager erfolgten automatisch und nicht – in Anlehnung entsprechend dem Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre – höchstens nach der Inflation oder nach der Pensionserhöhung für das ASVG-System, wobei der jeweils niedrigere Wert maßgebend ist. (TZ 47)

Pensionsregelungen der Manager führten in Teilbereichen zu Abweichungen von den Vorgaben der Vertragsschablonenverordnung des Bundes als „best-practice“. Die abweichenden Regelungen waren nicht geeignet, die Vergleichbarkeit und Transparenz der Regelungen der Managerverträge zu verbessern. (TZ 48)

Die besoldungsrechtlichen Harmonisierungsmaßnahmen des Bundes übten einen positiven Effekt auf die Personalkostenstruktur der KELAG Wärme aus. (TZ 49)

Korruptionsprävention

Der KELAG-Konzern entwickelte ein umfassendes Compliance-Handbuch sowie einen Verhaltenskodex und evaluierte diese auch regelmäßig. Es waren jedoch weder strategische Ziele zur Gewährleistung eines wirksamen und effizienten Korruptionspräventionsystems festgelegt noch gab die KELAG messbare Zielvorgaben (wie Schulungsintensität für die einzelnen Anforderungsprofile der Mitarbeiter) vor. (TZ 51)

Der Themenbereich Auftragsvergabe wurde nicht in das Compliance-System aufgenommen. (TZ 52)

Regelungen zu Verwandtschafts- und sonstige persönliche Näheverhältnisse, die zu Interessenkonflikten führen könnten, fehlten. (TZ 53)

Die Compliance-Vorschriften der KELAG enthielten keine Regelungen betreffend Nebenbeschäftigte. Insbesondere die Vorlage regelmäßiger (Leer-)Meldungen über Nebenbeschäftigte von den Mitarbeitern – zumindest in den besonders sensiblen Bereichen „Vergabe“ und „Bau“ – war nicht vorgesehen. (TZ 54)

Die KELAG Wärme sah im Rahmen ihrer Compliance-Vorschriften keine speziellen Schulungen in den besonders sensiblen Bereichen „Vergabe“ und „Bau“ vor. Die für die Compliance des KELAG-Konzerns maßgeblichen Rechtsvorschriften standen nicht allen Mitarbeitern in geeigneter und umfassender Form zur Verfügung. (TZ 57)

Kenndaten zur KELAG Wärme GmbH

Eigentümer

Unternehmensgegenstand

KELAG-Kärntner Elektrizitäts-Aktiengesellschaft: 1,82 Mio. EUR (Stammkapital); 100 % insbesondere:

- 1) Erzeugung und Verteilung von Wärme zum Zwecke der entgeltlichen Abgabe
- 2) Verteilung von bei anderen Unternehmen oder aus geothermischen Quellen bezogener Wärme gegen Entgelt an andere
- 3) Betrieb von Anlagen, die zur Erzeugung und Verteilung von Wärme gegen Entgelt an andere oder zur Nutzung industrieller Abwärme dienen
- 4) Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung, Verteilung und entgeltlicher Abgabe von Energie sowie die Erzeugung und die entgeltliche Abgabe von Strom, aus Anlagen, die auf Basis der erneuerbaren Energieträger feste oder flüssige heimische Biomasse, Biogase, Deponie- und Klärgas, geothermische Energie, Wind- und Sonnenenergie betrieben werden
- 5) Planung, Errichtung und der Betrieb von Deponieanlagen und -systemen, ... sowie der Verkauf von einschlägigem Know-how, einschließlich aller gegenwärtigen und künftigen Biogas-Technologien
- 6) Abschluss von Verträgen über die Lieferung elektrischer Energie innerhalb und außerhalb des Bundesgebietes
- 7) Errichtung und der Betrieb von Leitungsanlagen zur Direktversorgung

Gebarung

	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 zu 2013
--	------	------	------	------	------	--------------------------

in Mio. EUR

in %

Umsatzerlöse	120,82	134,21	133,15	146,73	149,33	23,6
--------------	--------	--------	--------	--------	--------	------

Betriebserfolg	2,68	5,78	17,50	21,20	18,32	583,6
----------------	------	------	-------	-------	-------	-------

Finanzerfolg	- 5,95	- 6,09	- 3,12	- 3,62	- 5,14	13,6
--------------	--------	--------	--------	--------	--------	------

Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	- 3,27	- 0,30	14,38	17,58	13,18	503,1
--	--------	--------	-------	-------	-------	-------

Bilanzgewinn/-verlust	- 2,87	2,62	13,15	19,00	22,82	895,1
-----------------------	--------	------	-------	-------	-------	-------

Bilanzsumme	240,55	245,42	253,49	259,57	270,19	12,3
-------------	--------	--------	--------	--------	--------	------

operativer Cashflow	25,11	10,85	32,91	23,96	20,31	- 19,1
---------------------	-------	-------	-------	-------	-------	--------

durchschnittliche Anzahl

Mitarbeiter (Vollzeitkräfte)	206	190	189	194	205	- 0,5
------------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-------

Quelle: RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte zwischen September und November 2013 die Gebarung der KELAG Wärme GmbH (KELAG Wärme). Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2009 bis 2012 sowie die laufende Gebarung bis November 2013. Hinsichtlich der Investitionen erfolgten zwischen August und November 2014 ergänzend vertiefte Erhebungen, um einen ausreichenden Informationsstand in diesem Bereich zu gewährleisten.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war insbesondere die Beurteilung der Unternehmensstrategie, der wirtschaftlichen Lage, der finanziellen Entwicklung der Beteiligungen und der verbundenen Unternehmen, des Beteiligungsmanagements, ausgewählter Investitionen und Auftragsvergaben sowie ausgewählter Bereiche der Personalwirtschaft.

(2) Zu dem im Juni 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die KELAG Wärme im Juli 2015, das Land Tirol im August 2015 und das Land Kärnten im Oktober 2015 Stellung. Das Land Niederösterreich verzichtete im Juni 2015 auf die Abgabe einer Stellungnahme, das BMWFW im August 2015 und das Land Wien im September 2015.

Der RH erstattete seine Gegenäußerung gegenüber der KELAG Wärme und dem Land Tirol im Februar 2016. Gegenüber dem BMWFW sowie den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Wien war eine Gegenäußerung nicht erforderlich.

(3) Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme allgemein fest, dass das Prüfungsergebnis des RH und die darin zu den einzelnen Prüfungsfeldern ausgesprochenen Empfehlungen einen wesentlichen Beitrag und wertvollen Input zur Umsetzung der aufgezeigten Verbesserungsvorschläge und zur Optimierung verschiedener Organisationsabläufe der KELAG Wärme leisten.

Auch wenn in einzelnen Punkten keine vollständige Übereinstimmung mit dem RH bestehe, sah es die KELAG Wärme als wesentliche und vordringliche Aufgabe an, die vom RH in seinen Schlussempfehlungen aufgezeigten Verbesserungsvorschläge – sofern zutreffend und umsetzbar – innerhalb der vorgegebenen Organisations- und Rahmenbedingungen auch bestmöglich umzusetzen.

Die KELAG Wärme wies darauf hin, dass zahlreiche vom RH ausgesprochene Empfehlungen bereits vor Beginn der Gebarungsprüfung des RH im September 2013 oder noch während seiner Prüfung umgesetzt worden seien oder sich derzeit gerade in der Umsetzung befänden. Beispielhaft und ohne Vorgriff auf ihre weiteren Ausführungen verwies die KELAG Wärme auf

- die bereits im Jahr 2009 eingeleitete und mittlerweile erfolgreich umgesetzte Restrukturierung der Auslandsbeteiligungen der KELAG Wärme mit einer gänzlichen Neuausrichtung des Auslandsgeschäfts,
- die Zusammenlegung und Straffung der Organisationsabläufe bei öffentlichen Auftragsvergaben,
- die Implementierung von konzernweiten verstärkten Risiko- und Kontrollmechanismen gegenüber den Tochtergesellschaften (und damit auch gegenüber der KELAG Wärme und deren Tochtergesellschaften),
- den Ausbau der Compliance-Organisation und der Korruptionsprävention sowie
- die Neugestaltung der Managerverträge mit einem modernen und marktorientierten Managergehaltssystem im Zuge des Projekts „KELAG 2020“.

(4) Die Kärntner Landesregierung verwies im Hinblick auf die indirekte Eigentümerstellung und die diesbezügliche Vertretung im Aufsichtsrat der KELAG auf eine Stellungnahme der KÄRNTNER ENERGIEHOLDING BETEILIGUNGS GMBH (Kärntner Energieholding). Darin war festgehalten, dass die Empfehlungen des RH von den zuständigen Organen in der KELAG Wärme ausführlich behandelt sowie geprüft und allenfalls dazu erforderliche Maßnahmen erarbeitet wurden.

Die allgemeinen Feststellungen aus der Stellungnahme der KELAG Wärme wurden wiederholt.

Die Geschäftsführung der Kärntner Energieholding werde ihrem Aufsichtsrat über das Prüfungsergebnis des RH und die bereits gesetzten Maßnahmen berichten, unter Hinweis auf die umfassende Stellungnahme der KELAG Wärme werde eine eigene Stellungnahme für nicht mehr erforderlich erachtet.

Unternehmens-gegenstand, Unternehmenspolitik und Strategie

2 Gegenstand der Gesellschaft waren laut Gesellschaftsvertrag insbesondere die Erzeugung und Verteilung von Wärme zum Zweck der entgeltlichen Abgabe.

Einleitend werden – stark vereinfacht – die Entwicklung der Strategie und der Unternehmenspolitik im zeitlichen Ablauf dargestellt:

**Unternehmensgegenstand,
Unternehmenspolitik und Strategie**

Tabelle 1: Entwicklung der Strategie und der Unternehmenspolitik

	wesentlicher Inhalt	TZ
Jänner 1999	KELAG wird 100 %-Eigentümerin der Wärmeholding AG, damalige Alleineigentümerin der Wärmebetriebe GmbH	3
Mai 2001	Abschluss eines Syndikatsvertrags zwischen dem Land Kärnten mit dem deutschen RWE-Konzern im Zuge des Erwerbs des 49 %-Anteils an der Kärntner Energieholding durch den RWE-Konzern	3
Oktober 2001	Festlegung einer exklusiven Partnerschaft bis 2022 zwischen der Wärmebetriebe GmbH und u.a. der Österreichischen Bundesforste AG im Rahmen der gemeinsamen Tochter SWH – Strom und Wärme aus Holz, Heizwerke Errichtungs-Betriebs GmbH	6, 15, 16
Juli 2002	Kooperationsvertrag zwischen der KELAG und der RWE (Ziele: Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der KELAG, arbeitsmarktpolitische Aspekte für die Region Kärnten, Umsetzung einer wachstumsorientierten Zukunftsstrategie, Schaffung und Nutzung neuer Ertragspotenziale durch Ausweitung der Aktivitäten der KELAG auf Österreich und Südosteuropa und Realisierung von Kostenvorteilen für beide Vertragspartner)	6
seit Jänner 2003	Kooperation mit einer Mindestlaufzeit bis Ende 2013 zwischen der Wärmebetriebe GmbH und der NAWAROS Biogas- und Rohstoffproduktions GmbH (Tochter der Hypo Alpe Adria AG)	6
Juni 2003	Umwandlung der Wärmeholding AG in eine GmbH und Verschmelzung mit der Wärmebetriebe GmbH	3
Jänner 2005	Abschluss eines Energie-Einsparcontracting mit einer Laufzeit bis Ende 2014 zwischen der ARGE Big Pool (Beteiligung der Wärmebetriebe GmbH) und der Republik Österreich unter Beitritt der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.	6
November 2005	Gesamtkonzept zu den Auslandsaktivitäten der Wärmebetriebe GmbH	5, 6
Jänner 2006	Einbringung des Teilbetriebs Fernwärme der KELAG in die Wärmebetriebe GmbH	6
Juni 2007	Vereinbarung zwischen dem Land Kärnten, der Kärntner Energieholding und der RWE über die Umsetzung einer strategischen Wachstumsinitiative mit u.a. einer forcierten Erschließung des internationalen Wärmemarktes	6
Jänner 2008	„Integrationsprojekt Wärmebetriebe GmbH/Österreichische Fernwärme GmbH“ identifiziert Synergien von rd. 2,0 Mio. EUR p.a. (Brennstoffeinkauf, Konzerndienstleistungen des bisherigen Eigentümers, Abbau von Überstunden) nach der Verschmelzung (Juni 2008)	9
April 2008	Strategieanalyse der KELAG (Voraussetzungen zur Ausweitung der Geschäftsfeldtätigkeit im Bereich erneuerbarer Energien in Südosteuropa, Italien und der Schweiz günstig; Wachstumsstrategie im Ausland von großer Bedeutung für die wirtschaftliche Zukunft des KELAG-Konzerns)	6
Juni 2008	Verschmelzung der Wärmebetriebe GmbH – unter Änderung des Firmennamens auf KELAG Wärme GmbH – als übernehmende Gesellschaft mit der Österreichischen Fernwärme GmbH; Mitglieder des Beirats vom Syndikatspartner RWE, von der KELAG und von der Österreichischen Bundesforste AG	3
Juni bis Oktober 2008	KELAG Wärme GmbH setzt zur begleitenden Unterstützung der Umsetzung zum „Integrationsprojekt Wärmebetriebe GmbH/Österreichische Fernwärme GmbH“ ein Beratungsunternehmen ein	9
Dezember 2008	Energie-Einsparcontracting mit der Republik Österreich unter Beitritt der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. erfordert eine „Drohverlustrückstellung“ i.H.v. 1,70 Mio. EUR der KELAG Wärme GmbH	6
Anfang 2009	Feststellung einer Baukostenüberschreitung bei einem Fernwärmeprojekt einer Beteiligung der KELAG Wärme GmbH in Bulgarien	6
ab März 2009	Wärmebetriebe GmbH und Österreichische Fernwärme GmbH erarbeiteten gemeinsam eine „Startorganisation“ (neue Aufbauorganisation)	9



Fortsetzung: Entwicklung der Strategie und der Unternehmenspolitik

	wesentlicher Inhalt	TZ
April 2009	Änderung des Gesellschaftsvertrags; Beirat ausschließlich von den Syndikatspartnern Land Kärnten und RWE bestimmt	3
April 2009	Unternehmensstrategie der KELAG mit einem Wachstumsprogramm für die nächsten neun bis zwölf Jahre (in der Folge keine Beschlüsse der KELAG und der KELAG Wärme zur Neufassung bzw. Weiterentwicklung der Geschäftspolitik der KELAG Wärme)	6
Mai 2009	Vorstand der KELAG beauftragt eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit einer Sonderprüfung der KELAG Wärme GmbH (Beteiligungen und interne Organisation der KELAG Wärme GmbH)	9, 10
Juni 2009	Rückzug der KELAG Wärme GmbH aus dem bulgarischen Markt	6
September 2009	Bericht über Sonderprüfung der KELAG Wärme GmbH (Erstellung einer einheitlichen Aufbau- und Ablauforganisation bislang nicht erfolgt; Überprüfung des Internen Kontrollsysteins und der Beteiligungen)	9, 10
September 2009	Beschluss der Syndikatspartner Land Kärnten und RWE über strukturelle Änderungen in der KELAG Wärme GmbH (Rückführung des Auslandsgeschäfts; Bereinigung ihrer Beteiligungsstruktur; organisatorische Integration und Optimierung ihrer Betriebsabläufe im Inland)	6, 10
September 2009	Projekt „Neustrukturierung KELAG Wärme“ unter Beziehung eines Beraters	10
Jänner 2010	Endbericht zum Projekt „Neustrukturierung KELAG Wärme“	10
ab Jänner 2010	Inkrafttreten einer neuen Aufbauorganisation	6, 10
Mai 2010	Einvernehmen der Syndikatspartner Land Kärnten und RWE über die Auflösung des Beirats	3
Juli 2010	Sanierungskonzept für die SWH – Strom und Wärme aus Holz, Heizwerke Errichtungs-Betriebs GmbH mit Kapitalmaßnahmen in dieser Gesellschaft von 5,44 Mio. EUR	5
September/ Oktober 2010	Beschlüsse über die Auflösung des Beirats in der Generalversammlung der KELAG Wärme GmbH und im Vorstand der KELAG	3
ab Oktober 2010	Vornahme zustimmungspflichtiger Geschäfte an die Zustimmung der Generalversammlung gebunden, bestehend aus den drei Vorstandsmitgliedern der KELAG	4
Dezember 2010	KELAG Wärme GmbH beauftragt einen Berater zur Optimierung der Prozesse in der Ablauforganisation (Einführung eines Qualitäts- und Umweltmanagementsystems)	10
November 2009 bis Jänner 2012	Liquidation der Auslandsbeteiligungen mit einem Gesamtverlust für die KELAG Wärme GmbH von 3,04 Mio. EUR	5
Mai 2011	Erwerb der Biowärme Friesach GmbH und der Alternative Energie Salzburg GmbH mit einem Gesamtkapitaleinsatz von 9,80 Mio. EUR	5
September 2011	Kapitalmaßnahmen für die Biogas Amstetten GmbH von 0,96 Mio. EUR sowie Liquidation der Gesellschaft mit einem Verlust für die KELAG Wärme GmbH von 0,99 Mio. EUR	5
Dezember 2011	Verschmelzung der Biowärme Friesach GmbH und der Alternative Energie Salzburg GmbH mit einem Verschmelzungsverlust von 2,21 Mio. EUR in der KELAG Wärme GmbH	5
ab März 2012	Aufnahme des Geschäftsbereichs Wärme der KELAG in deren Quartalsberichterstattung (Durchführung von quartalsweisen Soll-Ist-Vergleichen sowie Jahresbudgets)	7
April/Mai 2012	Zertifizierung des Qualitäts- und Umweltmanagementsystems der KELAG Wärme GmbH	10
ab Mai 2012	Ausweitung der Genehmigungsvorbehalte des Aufsichtsrats der KELAG auch auf Beteiligungsgesellschaften, Erhöhung der Wertgrenze für genehmigungspflichtige Erwerbe und Veräußerungen von Beteiligungen auf 1 Mio. EUR und Aufhebung von Ausnahmeregelungen	5

Unternehmensgegenstand, Unternehmenspolitik und Strategie

Fortsetzung: Entwicklung der Strategie und der Unternehmenspolitik

	wesentlicher Inhalt	TZ
August 2012	KELAG Wärme GmbH beauftragt einen Berater zur Optimierung der Prozesse in der Ablauforganisation (Einführung eines Energiemanagementsystems)	10
Ende 2012	Erwerb der Anteile an der BES BioEnergie für Spittal GmbH um 102.000 EUR	5
Juni 2013	Zertifizierung des Energiemanagementsystems der KELAG Wärme GmbH	10
ab September 2013	KELAG Wärme GmbH erstellt erstmalig eine Langfristplanung für den Zeitraum von 2014 bis 2023	7
Ende 2013	KELAG Wärme GmbH beziffert ihren kumulierten Verlustanteil an der NAWAROS Biogas- und Rohstoffproduktions GmbH mit rd. 630.000 EUR; dem Restbuchwert 2013 i.H.v. rd. 229.000 EUR steht eine „Drohverlustrückstellung“ in gleicher Höhe gegenüber	6
April 2014	geplante Abstimmung zwischen der KELAG Wärme GmbH und der NAWAROS Biogas- und Rohstoffproduktions GmbH über die weitere Vorgangsweise nach Ende des Ökostromeinspeisevertrags im Juni 2014	6
bis 2014	Zum Ende der Laufzeit 2014 werde der kumulierte Verlustanteil der KELAG Wärme GmbH am Energie-Einsparcontracting mit der Republik Österreich unter Beitritt der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. nach ihren Berechnungen 1,15 Mio. EUR betragen.	6

Quelle: RH

Eigentümerstruktur

Auswirkungen des Syndikatsvertrags auf die KELAG Wärme

3.1 (1) Im Zuge des Erwerbs des 49 %-Anteils an der Kärntner Energieholding durch den RWE-Konzern (RWE)³ hatte das Land Kärnten mit der RWE im Mai 2001 einen Syndikatsvertrag abgeschlossen. Gegenstand war insbesondere die Ausübung der Herrschafts- und Verwaltungsrechte in der Generalversammlung und im Aufsichtsrat der Kärntner Energieholding. Mittelbar wirkte dies in die Hauptversammlung und in den Aufsichtsrat der KELAG-Kärntner Elektrizitäts-Aktiengesellschaft (KELAG).

Der RWE wurde „im Rahmen des rechtlich Zulässigen“ ein wesentlicher Einfluss auf die unternehmerische Führung eingeräumt⁴. Vereinbart war, dass die Syndikatspartner die Grundsätze und Richtlinien für das operative Geschäft der Kärntner Energieholding und der KELAG einvernehmlich festlegten. Für wesentliche strukturelle Maßnahmen bei der Kärntner Energieholding bedurfte es eines einvernehmlichen Beschlusses der Syndikatspartner. Analog war für die KELAG vereinbart, dass „im Rahmen des rechtlich Zulässigen“ auf deren Organe

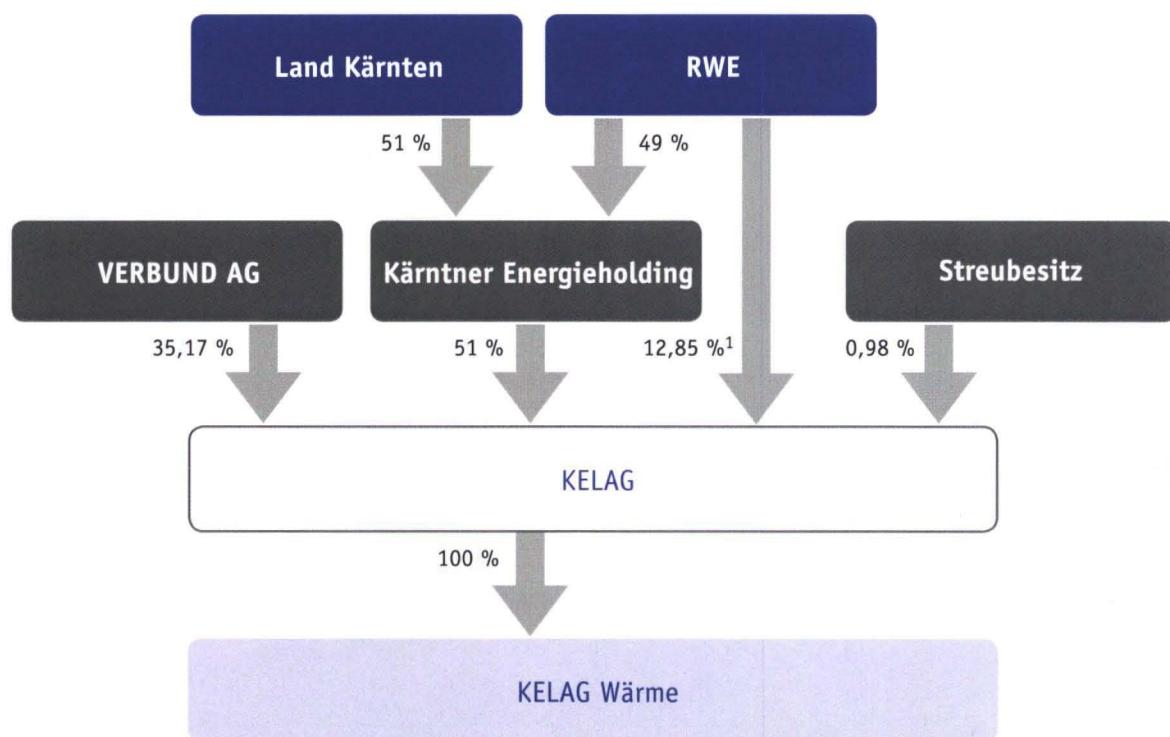
³ RWE Plus AG – in weiterer Folge durch die RWE Beteiligungsgesellschaft mbH ab 2003

⁴ Gemäß Bundes-Verfassungsgesetz, mit dem die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen der österreichischen Elektrizitätswirtschaft geregelt werden, BGBl. I Nr. 143/1998, mussten die Anteilsrechte an der KELAG zu mindestens 51 % im Eigentum von Gebietskörperschaften oder von Unternehmen stehen, an denen Gebietskörperschaften zu mindestens 51 % beteiligt sind.

Einfluss genommen werden würde, entsprechende einvernehmliche Beschlüsse für strukturelle Maßnahmen umzusetzen.

Die Eigentümerstruktur der KELAG Wärme als 100 %-Tochter der KELAG stellte sich zum Zeitpunkt des Endes der Geburtsüberprüfung wie folgt dar:

Abbildung 1: Eigentümerstruktur



¹ Die RWE übernahm im Juli 2012 den 12,85 %-Aktienanteil der Aktien von der Kärntner Energieholding.

Quelle: RH

Die KELAG war seit 1999 zu 100 % Eigentümerin der Wärmeholding AG, die Alleineigentümerin der Wärmebetriebe GmbH war. Im Jahr 2003 wurde die Wärmeholding AG in die Wärmeholding GmbH umgewandelt und mit Wärmebetriebe GmbH verschmolzen. Die Wärmebetriebe GmbH wurde – unter Änderung des Firmennamens auf KELAG Wärme – Mitte 2008 als übernehmende Gesellschaft mit der Österreichischen Fernwärme GmbH verschmolzen. Durchgerechnet ergaben sich folgende Eigentumsverhältnisse an der KELAG Wärme:

Eigentümerstruktur

Tabelle 2: Eigentumsverhältnisse an der KELAG Wärme

Eigentümer der KELAG (durchgerechnet) und damit indirekt auch der KELAG Wärme

	in %
– indirekt	24,99
– direkt	12,85
– RWE	37,84
– Land Kärnten (indirekt) ¹	26,01
Syndikat	63,85
VERBUND AG	35,17
Streubesitz	0,98
	100,00

¹ Vor der im Juli 2012 erfolgten Übernahme des direkten 12,85 %-Anteils durch die RWE hatte der Anteil des Landes Kärnten 32,56 % und der Anteil der RWE 31,29 % betragen.

Quelle: RH

(2) In der vormaligen Wärmebetriebe GmbH war ursprünglich ein Beirat mit höchstens fünf Mitgliedern eingerichtet. Seine Mitglieder wurden vom Syndikatspartner RWE, von der KELAG und von der Österreichischen Bundesforste AG entsandt. Im April 2009 kam es zu einer Änderung des Gesellschaftsvertrags, die eine Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Beirats auf acht vorsah. Dieser neue Beirat setzte sich ausschließlich aus Mitgliedern⁵ zusammen, die von den Syndikatspartnern Land Kärnten und RWE bestimmt wurden. Im Mai 2010 erzielten die Syndikatspartner⁶ Einvernehmen über die Auflösung des Beirats. Entsprechende Beschlüsse der Generalversammlung der KELAG Wärme und des Vorstands der KELAG erfolgten im September 2010 bzw. im Oktober 2010.

Anhand eines Katalogs war die Zustimmung des Beirats der KELAG Wärme zu einer Reihe von Geschäften erforderlich (siehe TZ 4). Diese Regelung entsprach weitgehend den Bestimmungen im GmbH-Gesetz über die Zustimmungserfordernisse des Aufsichtsrats und normierte daher für den Beirat eine aufsichtsratsähnliche Stellung.

Arbeitnehmervertreter gehörten dem Beirat nicht an. Die VERBUND AG als Minderheitseigentümerin der KELAG war nicht im Beirat vertreten. Bis April 2012 waren in der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats

⁵ Mitglieder des Aufsichtsrats der Kärntner Energieholding, die gleichzeitig dem Aufsichtsrat der KELAG angehörten

⁶ Vorbesprechung der Syndikatspartner zur 67. ordentlichen Hauptversammlung der KELAG am 28. Mai 2010

der KELAG keine Zustimmungsvorbehalte betreffend nachgeordneter Konzerngesellschaften geregelt (siehe TZ 5, Zustimmungserfordernisse von Organen der KELAG).

3.2 Der RH hielt fest, dass die Entscheidungen über die strategische Ausrichtung und die grundlegenden Geschäftsführungsaktivitäten der KELAG Wärme für den Zeitraum der Gebarungsüberprüfung von den Syndikatspartnern Land Kärnten und RWE getroffen wurden.

Der RH kritisierte, dass dem Beirat keine Arbeitnehmervertreter angehörten. Gemäß einer Entscheidung des OGH⁷ sind auf einen Beirat einer GmbH, dem dieselben Mindestkompetenzen wie einem Aufsichtsrat zukommen, die zwingenden Vorschriften über den Aufsichtsrat anzuwenden. Hat ein Beirat Kernkompetenzen eines Aufsichtsrats, müssen die Bestimmungen über die Entsendung von Arbeitnehmervertretern auf dieses Gremium angewendet werden.

Genehmigungen durch den Beirat und die Generalversammlung der KELAG Wärme

4.1 Die Geschäftsordnungen des Beirats bzw. der Geschäftsführung regelten u.a. jene Geschäfte, welche die Geschäftsführung nur nach vorheriger Zustimmung des Beirats vornehmen durfte (siehe TZ 3, Auswirkungen des Syndikatsvertrags auf die KELAG Wärme). Aufgezählt waren insbesondere eine Reihe von Geschäften und Maßnahmen betreffend Beteiligungsgesellschaften. Der Katalog galt auch bis auf wenige Ausnahmen für Geschäfte oder Maßnahmen, die von Gesellschaften getätigt wurden, an denen die KELAG Wärme mehrheitlich beteiligt war, an der sie die Mehrheit der Stimmrechte hielt oder deren Geschäfte sie führte.

Nach der Auflösung des Beirats war ab Oktober 2010 die Vornahme zustimmungspflichtiger Geschäfte an die Zustimmung der Generalversammlung, die aus den drei Vorstandsmitgliedern der KELAG bestand, gebunden. Es wurde im Wesentlichen der Katalog der zustimmungspflichtigen Geschäfte aus der Geschäftsordnung des Beirats mit geringfügigen Erweiterungen übernommen.

Die Überprüfung der wesentlichen Geschäfte im Zusammenhang mit Beteiligungen von 2009 bis 2013 ergab, dass die KELAG Wärme die in den Geschäftsordnungen verankerten Genehmigungserfordernisse des Beirats bzw. der Generalversammlung einhielt.

⁷ OGH 9 Ob A130/05s

Eigentümerstruktur

Zustimmungs-
erfordernisse von
Organen der KELAG

4.2 Der RH stellte fest, dass die Geschäftsführung der KELAG Wärme die Bestimmungen der Geschäftsordnungen der Geschäftsführung und des Beirats hinsichtlich der erforderlichen Genehmigungen zu Geschäften mit Beteiligungen von 2009 bis 2013 einhielt. Organe der KELAG entschieden aufgrund ihrer Funktion in den Beiräten und der Generalversammlung über die wesentlichen Geschäfte der KELAG Wärme sowie deren Beteiligungen.

5.1 (1) Eine Reihe von Geschäften soll gemäß § 95 (5) AktG nur mit Zustimmung des Aufsichtsrats vorgenommen werden, wie der Erwerb und die Veräußerung von Beteiligungen sowie der Erwerb, die Veräußerung und die Stilllegung von Unternehmen und Betrieben.⁸

Der Vorstand einer Konzernobergesellschaft hat auch den Konzern zu leiten, wobei ihm wichtige Verantwortungsbereiche für den Gesamtkonzern zukommen. Parallel dazu erstreckt sich die Überwachungspflicht des Aufsichtsrats der Konzernobergesellschaft auch auf den Konzern. Waren die Zustimmungsvorbehalte des Aufsichtsrats generell auf die Konzernobergesellschaft beschränkt, so könnte der Aufsichtsrat seiner Überwachungsaufgabe nur sehr eingeschränkt nachkommen⁹. Geschäftsfälle in den Beteiligungsgesellschaften, die eine wesentliche Gesamtbedeutung für den Konzern in strategischer, wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht haben, fallen daher jedenfalls auch unter die Überwachungspflicht des Aufsichtsrats der Konzernobergesellschaft¹⁰.

(2) Sowohl die Geschäftsordnung des Aufsichtsrats als auch die des Vorstands der KELAG sahen Genehmigungsvorbehalte des Aufsichtsrats der KELAG bei Erwerb und Veräußerungen von Beteiligungen sowie Erwerb, Veräußerungen und Stilllegung von Unternehmen und Betrieben durch die KELAG selbst vor. Die Einholung einer Genehmigung konnte unterbleiben, wenn der Geschäftsfall bereits im vom Aufsichtsrat genehmigten Budget enthalten war.

Die Zustimmung für Geschäftsfälle in nachgeordneten Konzerngesellschaften war ursprünglich nicht vorgesehen. Erst ab Mai 2012 erfolgte eine Ausweitung der Genehmigungsvorbehalte auch auf Beteiligungsgesellschaften. Die entsprechende Durchsetzungsmöglichkeit auf Ebene der KELAG Wärme erfolgte durch einen Gesellschafterbeschluss. Zudem wurde die Wertgrenze für genehmigungspflichtige Erwerbe und Ver-

⁸ siehe Jabornigg/Strasser, Kommentar zum AktG §§ 95-97 Rz 7

⁹ siehe Frotz/Spitznagel, Zur konzernweiten Wirkung von Zustimmungsvorbehalten des Aufsichtsrates einer AG, in RWZ 6/2011

¹⁰ siehe Kalss in Doralt/Nowotny/Kalss AktG (2012), § 95 Rz 31 bis 34

äußerungen von Beteiligungen von 200.000 EUR auf 1 Mio. EUR erhöht und die Ausnahmeregelung für bereits im Budget genehmigte Geschäftsfälle aufgehoben. Aus welchen Bestandteilen sich der Wert der Beteiligung zusammensetzte bzw. errechnete, war nicht näher definiert.

(3) Seit Beginn des Auslandsengagements 2005 bis zum Jahr 2012 erfolgten keine Genehmigungen des Aufsichtsrats der KELAG für Maßnahmen der KELAG Wärme betreffend Beteiligungen, obwohl die KELAG Wärme in diesem Zeitraum eine Reihe von Maßnahmen durchführte, die sowohl für die Konzernobergesellschaft als auch für den Gesamtkonzern von einer wesentlichen wirtschaftlichen sowie strategischen Bedeutung waren. Insbesondere waren folgende Maßnahmen betroffen:

- das Gesamtkonzept zu den Auslandsaktivitäten (November 2005),
- die jeweiligen Gründungen der ausländischen Tochtergesellschaften mit einem gesamten Kapitaleinsatz von 9,41 Mio. EUR (November 2005 bis Februar 2008),
- die Liquidation der Auslandsbeteiligungen mit einem Gesamtverlust für die KELAG Wärme von 3,04 Mio. EUR (November 2009 bis Jänner 2012),
- das Sanierungskonzept für die SWH mit Kapitalmaßnahmen in der SWH von 5,44 Mio. EUR,
- der Erwerb (Mai 2011) und die Verschmelzung (Dezember 2011) der Biowärme Friesach GmbH und der Alternative Energie Salzburg GmbH mit einem Gesamtkapitaleinsatz von 9,80 Mio. EUR sowie einem Verschmelzungsverlust von 2,21 Mio. EUR in der KELAG Wärme,
- Kapitalmaßnahmen für die Biogas Amstetten GmbH von 0,96 Mio. EUR sowie die Liquidation der Gesellschaft mit einem Verlust für die KELAG Wärme von 0,99 Mio. EUR (September 2011) und
- der Erwerb der Anteile an der BES BioEnergie für Spittal GmbH (BES) Ende 2012 um 102.000 EUR sowie zusätzlich Ausleihungen i.H.v. 4,25 Mio. EUR für Investitionen von 5,60 Mio. EUR für die Errichtung einer Wärmeerzeugungsanlage.

Eigentümerstruktur

5.2 Der RH hielt fest, dass die gesetzlichen Genehmigungsvorbehalte aufgrund der Zielsetzung des § 95 AktG – unabhängig von der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats der KELAG – schon vor Mai 2012 für die Geschäfte der KELAG Wärme zu beachten waren. Er kritisierte, dass Geschäfte bzw. Maßnahmen mit einer wirtschaftlichen, finanziellen und strategischen Bedeutung für die Konzernobergesellschaft bzw. für den Gesamtkonzern in der KELAG Wärme von 2005 bis 2012 nicht vom Aufsichtsrat der KELAG genehmigt wurden.

Der Aufsichtsrat der KELAG konnte seine gesetzliche Überwachungsaufgabe nur eingeschränkt erfüllen, weil seine Tätigkeit auf die Konzernobergesellschaft beschränkt blieb. So wurden bedeutende Geschäfte und Maßnahmen in nachgeordnete Konzerngesellschaften verlagert und somit der Überwachung durch den Aufsichtsrat entzogen. Wenn die Geschäftsordnungen für den Aufsichtsrat bzw. für den Vorstand einen Genehmigungsvorbehalt nicht vorsehen, entsteht ein überwachungsfreier Bereich. Eine solche Kontrolllücke widerspricht nach Ansicht des RH der Zielsetzung des § 95 AktG¹¹.

Auch die Minderheitseigentümerin der KELAG – die VERBUND AG – konnte lediglich im Falle, dass Angelegenheiten der KELAG Wärme aufgrund ihrer Bedeutung im Aufsichtsrat der KELAG behandelt wurden, im Zuge der Ausübung der Rechte ihrer Sperrminorität ihre Stimmrechte durchsetzen.

Der RH nahm die Neufassung der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats der KELAG im Mai 2012 zur Kenntnis. Er kritisierte jedoch, dass die Ermittlung der Wertgrenze für die Genehmigungspflicht des Aufsichtsrats bei Erwerb bzw. Veräußerung von Beteiligungen nicht näher umschrieben war. So löste z.B. der Erwerb der Anteile an der BES Bio-Energie für Spittal GmbH um 102.000 EUR Ende 2012 keine Aufsichtsratsgenehmigungspflicht aus. Im Zusammenhang mit dem Erwerb war eine Investition von 5,60 Mio. EUR für die Errichtung einer Wärmeerzeugungsanlage geplant, die durch Ausleihungen der KELAG Wärme i.H.v. 4,25 Mio. EUR finanziert werden sollte.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, die Wertgrenze für die Genehmigungspflicht des Aufsichtsrats bei Erwerb bzw. Veräußerung von Beteiligungen in Form einer Gesamtbetrachtung zu konkretisieren; so sollten nicht nur der nominelle Kaufpreis bzw. das investierte Nominalkapital zur Berechnung, sondern bspw. auch die im Zusammenhang mit dem Erwerb stehenden Kapitalerfordernisse für Investitionen,

¹¹ siehe RWZ 6/2011, S. 161 bzw. Kalss/Kunz, Handbuch für den Aufsichtsrat, S. 244 f.

die geplante Höhe des Gesamtengagements oder die Höhe finanzieller Verpflichtungen herangezogen werden.

5.3 (1) *Die KELAG Wärme teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der Aufsichtsrat der KELAG signalisiert habe, die Empfehlung des RH betreffend Konkretisierung der Wertgrenzen aufzugreifen und im Rahmen der noch in diesem Jahr geplanten Überarbeitung und Neufassung der Geschäftsordnungen umzusetzen.*

(2) Zur Feststellung des RH, bedeutende Geschäfte und Maßnahmen in nachgeordnete Konzerngesellschaften verlagert zu haben, um sie der Kontrolle durch den Aufsichtsrat zu entziehen, entgegnete die KELAG Wärme, dass

- das Aktiengesetz keine Bestimmung enthalte, wonach sich § 95 Abs. 5 AktG auch auf zustimmungspflichtige Geschäfte von Tochtergesellschaften beziehe,*
- Genehmigungsvorbehalte nur ein Überwachungsmittel des Aufsichtsrats darstellten. Das Fehlen von Genehmigungsvorbehalten für Geschäfte und Maßnahmen von Konzerngesellschaften schließe keineswegs aus, dass die Organe der KELAG diese Geschäfte und Maßnahmen überprüft hätten. Dies sei im vorliegenden Fall auch aufgrund der Mitwirkung von Organen der KELAG im Beirat der KELAG Wärme, der in seiner Zusammensetzung beinahe ident mit dem Aufsichtsrat der KELAG war, erfolgt.*
- Hiezu verwies die KELAG Wärme beispielhaft auf Aufsichtsratssitzungen der KELAG:*
 - einstimmiger Beschluss der Gründung der WBG International (einschließlich Konzept zur Erschließung der Südosteuropa-Märkte) – 2007;*
 - Genehmigung des Projekts BES Bioenergie für Spittal – 2012;*
 - laufende und ausführliche Berichterstattung des zuständigen Vorstandsmitglieds über die SWH-Sanierung – 2011/2012.*

(3) Der Kritik des RH, die gesetzlichen Genehmigungsvorbehalte wären aufgrund der Zielsetzung des § 95 AktG unabhängig von der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats der KELAG schon vor Mai 2012 für die Geschäfte der KELAG Wärme zu beachten gewesen, entgegnete die KELAG Wärme mit Verweis auf

Eigentümerstruktur

- einen Kommentar zum AktienG¹². Danach „hängt die konkrete Ausgestaltung dieses Katalogs (betrifft Maßnahmen von Konzerngesellschaften) von der Intensität der Konzernleitung ebenso ab wie von der Art des Einzelgeschäfts, seiner Auswirkung auf die Vermögens- und Ertragslage des ganzen Konzerns.“
- einen weiteren Kommentar, wonach die Intensität der Konzernleitung von der Entscheidung des Vorstands abhinge. Ohne konkrete Genehmigungsvorbehalte des Aufsichtsrats der KELAG für Maßnahmen in Konzerngesellschaften hätten diese auch nicht beachtet werden können. Ein automatischer Konzernvorbehalt für die Zeit vor Mai 2012 finde weder in der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats noch im geltenden Aktiengesetz Deckung.
- die Ergebnisse der rechtlichen Stellungnahme (Memorandum) eines Gesellschaftsrechtsexperten. Demnach
 - würden sich die KELAG-Geschäftsordnungen für den Vorstand und Aufsichtsrat nur an die KELAG-Organe richten, nicht jedoch an Tochtergesellschaften, deren Organen diese im Regelfall auch gar nicht bekannt seien,
 - seien die Geschäftsführungen von Tochtergesellschaften ohne (zusätzlichen) Gesellschafterbeschluss in der Tochtergesellschaft nicht an die Geschäftsordnung der Muttergesellschaften gebunden und
 - müssten die Geschäftsführungen von Tochtergesellschaften auch nicht im Auslegungswege bestimmen, welche in den KELAG-Geschäftsordnungen genannte Maßnahmen für den Gesamtkonzern so wesentlich seien, dass die Genehmigungspflicht derartiger Maßnahmen auch dann gelte, wenn sie von Tochtergesellschaften vorgenommen würden.

5.4 (1) Der RH nahm die vom Aufsichtsrat der KELAG Wärme signalisierte Absicht, die Wertgrenzen im Rahmen der Überarbeitung und Neufassung der Geschäftsordnungen zu konkretisieren und zeitnahe umzusetzen, positiv zur Kenntnis.

(2) Der RH teilte nicht die Auffassung der KELAG Wärme zur Aufsichtsratskontrolle von Geschäften in nachgeordnete Konzerngesellschaften. Er unterstrich (unter Verweis auf die von ihm zitierten Kommentare und Rechtsmeinungen), dass die faktische Entziehung der Kontrolle

¹² Doralt/Nowotny/Kalss



Eigentümerstruktur



KELAG Wärme GmbH

von für den Gesamtkonzern wesentlichen Geschäften und Maßnahmen in Beteiligungsgesellschaften durch den Aufsichtsrat der Obergesellschaft nicht im Sinne des AktienG bzw. des GmbHG war, insbesondere wenn die Beteiligungsgesellschaft über kein Aufsichtsorgan verfügt, wie dies bei der KELAG Wärme ab Oktober 2010 der Fall war.

Er betonte, dass die Mitglieder des Beirats – entgegen den Ausführungen der KELAG Wärme – nicht „nahezu ident mit jenen des Aufsichtsrats der KELAG“ waren. Im Zeitraum von 2009 bis September 2010 waren weder die VERBUND AG (Anteilshöhe 35,17 %) noch die Arbeitnehmervertretung im Beirat der KELAG Wärme vertreten. Ferner hob der RH nachdrücklich hervor, dass die KELAG Wärme ab Oktober 2010 über kein Aufsichtsorgan verfügte, weil der Beirat aufgelöst wurde.

Zu den von der KELAG Wärme vorgebrachten Genehmigungen durch den Aufsichtsrat der KELAG (Konzept zur Erschließung der Südosteuropa-Märkte, Beteiligung an der BES Bioenergie für Spittal) bemerkte der RH, dass ihm die Protokolle dieser Sitzungen von der KELAG Wärme nicht vorgelegt worden waren.

(3) Der RH entgegnete der KELAG Wärme, dass er für die Zeit vor Mai 2012 keinen automatischen Konzernvorbehalt unterstellt hatte. Seine Kritik der fehlenden Kontrolle durch den Aufsichtsrat der Muttergesellschaft bezog er nur auf Geschäfte und Maßnahmen in nachgeordneten Konzerngesellschaften von wesentlicher Bedeutung für den Gesamtkonzern.

Das erwähnte Memorandum war nach Ansicht des RH nicht geeignet, die Kritik des RH zu entkräften, weil es primär feststellte, dass die Geschäftsführung der KELAG Wärme nicht Adressat der Geschäftsordnungen der KELAG für deren Vorstand und Aufsichtsrat war. Die Kritik des RH richtete sich primär an den Vorstand der KELAG bzw. mittelbar auch an deren Aufsichtsrat.

Unternehmensstrategie

Kooperation mit RWE und Wachstumsstrategie

6.1 (1) Entsprechend dem im Mai 2001 vom Land Kärnten und der RWE unterzeichneten Syndikatsvertrag hatten die Vertragspartner auch strategische Kooperationen oder gesellschaftsrechtliche Zusammenschlüsse in anderen Energiesparten, darunter die Fernwärme, abgeschlossen. Von Bedeutung für den Bereich Wärme waren dabei ein Vertrag zwischen der KELAG und der RWE vom Juli 2002 sowie eine Vereinbarung zwischen dem Land Kärnten, der Kärntner Energieholding und

Unternehmensstrategie

der RWE über die Umsetzung einer strategischen Wachstumsinitiative vom Juni 2007.

(2) Ziele des Kooperationsvertrags vom Juli 2002 waren neben der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der KELAG und neben arbeitsmarktpolitischen Aspekten für die Region Kärnten die Umsetzung einer wachstumsorientierten Zukunftsstrategie, die Schaffung und Nutzung neuer Ertragspotenziale durch Ausweitung der Aktivitäten der KELAG auf Österreich und Südosteuropa und die Realisierung von Kostenvorteilen für beide Vertragspartner.

Für den Bereich des Wärmevertriebs war ein Ausbau der Aktivitäten der damaligen Wärmebetriebe GmbH, die sich eine starke Position am Wärmemarkt geschaffen hatte, vereinbart. Die Wärmebetriebe GmbH entwickelte eine Reihe von strategischen Unterlagen und daraus abgeleitete Vorhaben und Projekte, die jeweils in ihrem Beirat behandelt (siehe TZ 4, Genehmigungen durch den Beirat und die Generalversammlung der KELAG Wärme) wurden:

- Im Inland war bereits 2001 u.a. mit der Österreichischen Bundesforste AG eine exklusive Partnerschaft im Rahmen der gemeinsamen Tochter SWH bis 2022 festgelegt worden. Zusätzlich zu den aufgetretenen Verlusten war ein außergerichtlicher Ausgleich erforderlich (siehe TZ 14, Verluste in den Beteiligungen und TZ 15, Außergerichtlicher Ausgleich).
- Seit Jänner 2003 bestand eine Kooperation mit der NAWAROS Biogas- und Rohstoffproduktions GmbH, die eine Tochter der Hypo Alpe Adria AG war, mit einer Mindestlaufzeit bis Ende 2013. Ihren kumulierten Verlustanteil bis Ende 2013 bezifferte die KELAG Wärme mit rd. 630.000 EUR. Dem Restbuchwert 2013 i.H.v. rd. 229.000 EUR stand eine „Drohverlustrückstellung“ in gleicher Höhe gegenüber. Für April 2014 war eine Abstimmung zwischen den Partnern über die weitere Vorgangsweise – nach Ende des Ökostromeinspeisevertrags im Juni 2014 – geplant.
- Zwischen der ARGE Big Pool, an der sich die Wärmebetriebe GmbH beteiligte, und der Republik Österreich unter Beitritt der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. wurde 2005 ein Energie-Einsparcontracting¹³ mit einer Laufzeit bis Ende 2014 abgeschlossen. Ein Vertragsausstieg durch die nunmehrige KELAG Wärme war nicht möglich. Im Jahr 2008 war eine „Drohverlustrückstellung“ i.H.v. 1,7 Mio. EUR erforderlich. Die KELAG Wärme rechnete damit, dass

¹³ betreffend Maßnahmen zur Energieeinsparung in Bundesgebäuden

ihr kumulierter Verlustanteil bis Ende der Laufzeit 2014 eine Höhe von 1,15 Mio. EUR betragen wird.

- Im November 2005 behandelte der Beirat ein Gesamtkonzept zu den Auslandsaktivitäten (siehe TZ 5, Zustimmungserfordernisse von Organen der KELAG) und genehmigte u.a. die Einbringung des Teilbetriebs Fernwärme der KELAG in die Wärmebetriebe GmbH mit Anfang 2006.
- Die Wärmebetriebe GmbH erhöhte die Anzahl der Beteiligungen (siehe TZ 5, Zustimmungserfordernisse von Organen der KELAG).

(3) In der Vereinbarung über die Umsetzung einer strategischen Wachstumsinitiative vom Juni 2007 vereinbarten die Kooperationspartner (Land Kärnten, Kärntner Energieholding und RWE) u.a. eine forcierte Erschließung des internationalen Wärmemarktes. Die Vertragsparteien erwarteten sich zum damaligen Zeitpunkt einen Anstieg der Bedeutung der Energieerzeugung aus Biomasse und Biogas auf den regionalen und überregionalen Märkten. Die damalige Wärmebetriebe GmbH verfügte über wirtschaftliches und technisches Know-how für die Erzeugung von Wärme und Strom, auf Basis von erneuerbaren Energieträgern¹⁴. Die RWE sollte ihr internationales Know-how (Allianzen und Kontakte) auf diesen Märkten beisteuern.

Als ersten Schritt fusionierten die Wärmebetriebe GmbH und die Österreichische Fernwärme GmbH Mitte 2008 zur KELAG Wärme. Die KELAG erarbeitete bis Anfang April 2008 eine Strategieanalyse. Diese stufte die Voraussetzungen zur Ausweitung der Geschäftsfeldtätigkeit im Bereich erneuerbarer Energien in Südosteuropa, Italien und der Schweiz als günstig ein und erachtete eine diesbezügliche Wachstumsstrategie im Ausland von großer Bedeutung für die wirtschaftliche Zukunft des KELAG-Konzerns. Hingewiesen wurde aber auf die hohe Komplexität, die eine Internationalisierung des Bereichs mit sich bringen würde, auf die bisher nur eingeschränkten Erfahrungen im Auslandsbereich und die geringen Projektentwicklungs- und Managementkapazitäten.

Im Dezember 2008 genehmigte der Beirat der KELAG Wärme den Verkauf des Auslandsgeschäfts an die noch zu gründende „WBG International“. Diese gemeinsame Tochtergesellschaft sollte sich auf zwölf Märkte fokussieren, die sich von Südosteuropa über Ungarn, die Slowakei und Norditalien bis in die Schweiz erstreckten. Dieser Beschluss wurde jedoch aufgrund der negativen wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen nicht umgesetzt.

¹⁴ Biomasse, Biogas, Deponie- und Klärgas, geothermische Energie und alternative Energieträger

Unternehmensstrategie

Im April 2009 verabschiedete der Aufsichtsrat der KELAG eine Unternehmensstrategie, die ein Wachstumsprogramm für die nächsten neun bis zwölf Jahre festlegte. Darin war u.a. für das Wärme- und Bioenergiegeschäft in Österreich ein Investitionsvolumen von bis zu 100 Mio. EUR, bzw. für das internationale Wachstum auf den Feldern Wasserkraft, Wind, Wärme und Biomasse ein solches von rd. 450 Mio. EUR vorgesehen.

Aufgrund einer Anfang 2009 festgestellten Baukostenüberschreitung bei einem Fernwärmeprojekt einer Beteiligung der KELAG Wärme in Bulgarien erfolgte nach Vorliegen der Ergebnisse der Überprüfung aus wirtschaftlicher und rechtlicher Sicht durch Externe im Juni 2009 der Rückzug der KELAG Wärme aus dem bulgarischen Markt. Auf Grundlage dieser Ergebnisse (Mängel bei der Projektumsetzung und -koordinierung) beauftragte der Vorstand der KELAG eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Erstellung eines Sonderberichts über das Interne Kontrollsysteem und die Beteiligungen der KELAG Wärme. Der Sonderbericht ergab u.a. weitere Mängel bei den Auslandsbeteiligungen, insbesondere

- keine Abstimmung der Engagements mit der Konzernstrategie der KELAG;
- der gleichzeitige Einstieg auf zu vielen ausländischen Märkten ohne Setzung von Schwerpunkten;
- der Eintritt in neue Geschäftsfelder außerhalb der Kernkompetenz der KELAG Wärme verbunden mit hohen Risiken;
- mangelhafte Wirtschaftlichkeitsberechnungen bei den Projekten sowie
- unzureichendes Beteiligungs- und Projektcontrolling aufgrund fehlender Ressourcen bei der Vielzahl von Projekten.

Nach Fertigstellung dieses Sonderberichts im September 2009 beschlossen die Syndikatspartner Land Kärnten und RWE strukturelle Änderungen in der KELAG Wärme, insbesondere die Rückführung des Auslandsgeschäfts (siehe TZ 11, Übersicht der Beteiligungen der KELAG Wärme). Weiters verfolgte die KELAG Wärme im Wesentlichen eine Bereinigung ihrer Beteiligungsstruktur (siehe TZ 5, Zustimmungserfordernisse von Organen der KELAG und TZ 11, Übersicht der Beteiligungen der KELAG Wärme) sowie den Abschluss der organisatorischen Integration und die Optimierung ihrer Betriebsabläufe im Inland (siehe TZ 9, Neustrukturierung der KELAG Wärme ab Herbst 2009).

6.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die KELAG Wärme ihre Strategie, Wachstum durch Ausweitung der Geschäftsfeldtätigkeit, durch Kooperationen sowie durch Auslandsbeteiligungen zu erzielen, nicht erfolgreich umgesetzt hatte. Die auf der Wachstumsstrategie aufbauenden Projekte im Ausland waren großteils unzureichend vorbereitet, nicht mit der Konzernstrategie der KELAG abgestimmt sowie mit hohem Risiko behaftet. Weiters kritisierte der RH, dass das Auslandsengagement zu umfangreich und ohne Setzung von Schwerpunkten konzipiert war und daher die notwendigen Ressourcen zur Steuerung fehlten.

In weiterer Folge waren daher entgegen dem im April 2009 vom Aufsichtsrat der KELAG beschlossenen Strategiekonzept aufgrund eines im September 2009 fertiggestellten Ergebnisses einer Sonderprüfung wesentliche strukturelle Änderungen sowie die Rückführung des Auslandsgeschäfts bei der KELAG Wärme erforderlich. Die KELAG Wärme musste eine Bereinigung ihrer Beteiligungsstruktur und die Optimierung ihrer betrieblichen Abläufe im Inland einleiten.

6.3 (1) *Die KELAG Wärme verwies in ihrer Stellungnahme darauf, dass bereits im Jahr 2007 das Führungs- und Steuerungssystem des Konzerns inklusive der Tochtergesellschaften verbessert und an die Entwicklungen eines wachsenden Konzerns angepasst worden seien. Dieses umfasse u.a. wesentliche Bausteine für die Konzernsteuerung und konzernweit geltende Unternehmensrichtlinien. Eine Prüfung des konzernweiten Führungs- und Steuerungssystems in den Jahren 2011 und 2014 durch einen externen Berater habe dieses auch als Best Practice Standard in der Industrie beurteilt. Gleichfalls habe sie im Jahr 2007 ein Risikomanagementsystem eingeführt. Konsequenzen dieser Maßnahmen seien u.a. gewesen:*

- *Die wirtschaftlichen Risiken bei der KELAG Wärme seien rechtzeitig erkannt worden, ein erfolgreicher Konsolidierungs- und Sanierungsprozess sei umgesetzt worden.*
- *Die KELAG Wärme sei ein am Markt erfolgreiches Unternehmen und leiste mit einem seit dem Jahr 2012 positiven EBIT zwischen 16 Mio. EUR und 20 Mio. EUR p.a. auch einen wesentlichen Wertbeitrag zum Konzernergebnis der KELAG. In der aktuellen Planung bis 2018 erwarte die KELAG Wärme eine konstante operative Ergebnisentwicklung von knapp 20 Mio. EUR.*
- *Im Mai 2015 sei die Bonität des KELAG-Konzerns von „Standard & Poors“ erneut mit „A stable“ bestätigt worden. Damit nehme die KELAG im europäischen Vergleich der Energiewirtschaft eine Spitzenposition ein.*

Unternehmensstrategie

- *Die Bewertung inklusive Risikoanalyse der 50 %-Beteiligung der SWH-Gruppe¹⁵ im Jahr 2008 habe ein positives Gutachterbild für diese Beteiligung attestiert.*
- *Darüber hinaus habe die Prüfung aller wesentlichen Tochtergesellschaften des KELAG-Konzerns durch zwei seit Jahren unabhängig voneinander tätige Wirtschaftsprüfer für die Jahresabschlüsse uneingeschränkte Bestätigungsvermerke ergeben.*

(2) *Die KELAG Wärme nahm weiters in ihrer Stellungnahme Bezug auf die beiden Kooperationsvereinbarungen zwischen dem Land Kärnten und der RWE aus den Jahren 2001 und 2007 sowie die damaligen energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen (Strategische Wachstumsinitiative im Bereich des Geschäftsfeldes Wärme auf Basis Biomasse und Nutzung industrieller Abwärme im In- und Ausland). Um ausländische Märkte zu sondieren, seien kleine Projektgesellschaften für Projekte mit überschaubarem Finanzvolumen gegründet worden. Die der strategischen Neuausrichtung des Wärmegeschäfts zugrunde liegenden energiewirtschaftlichen Parameter hätten jedoch nach drei Jahren (deutlich gestiegene Biomassepreise und technische Probleme bei Biogasanlagen) revidiert werden müssen.*

Die KELAG Wärme habe umgehend nach dem Erkennen der ersten Risiken bei ihren Auslandsgesellschaften im Jahr 2009 einen Wirtschaftsprüfer mit einer Sonderprüfung beauftragt. Der Prüfbericht habe auch ab Herbst 2009 zum Austausch des Managements, zur Reorganisation und zum Verkauf bzw. der Liquidation eines Großteils der Auslandsgesellschaften geführt.

Marktrisiken seien nach der allgemeinen Lebenserfahrung beim Eintreten in neue Märkte inhärent. Der Aufbau und die Umsetzung eines laufenden Beteiligungscontrollings sei in der Projektentwicklungsphase ein komplexes Thema und wäre auch durch die erst schrittweise aufgenommene operative Tätigkeit der Projektgesellschaften noch nicht endgültig etabliert.

6.4 (1) Der RH erwiderte, dass durch den im Jahr 2007 vom KELAG-Management veranlassten Ausbau des Führungs- und Steuerungssystems und die im selben Jahr erfolgte Einführung eines Risikomanagementsystems – beides für den KELAG-Konzern – ebenso wie die in den Jahren 2011 und 2014 erfolgten positiven Beurteilungen durch einen externen Berater die in den Vorjahren aufgetretenen Fehlentwicklungen nicht mehr revidiert werden konnten. So hatte bspw. die Anfang 2010 fertigge-

¹⁵ Bei der SWH GmbH handelte es sich um eine Enkelgesellschaft der KELAG bzw. deren Beteiligungen um Urenkelgesellschaften.

stellte Analyse der SWH einen – für die KELAG und die KELAG Wärme überraschenden – unmittelbaren Sanierungsbedarf (siehe TZ 14.3) ergeben, der im Gegensatz zu dem positiv attestierten Gutachterbild aus dem Jahr 2008 stand.

(2) Zum Thema strategische Wachstumsinitiative und zum Verweis auf die Marktrisiken beim Eintritt in neue Märkte wies der RH die KELAG Wärme darauf hin, dass diese selbst in ihrer Stellungnahme festgehalten hat, der Aufbau und die Umsetzung eines Beteiligungscontrollings sei noch nicht endgültig etabliert. Gerade dieser Umstand hätte nach Ansicht des RH aber dazu beitragen müssen, dass unter den geänderten Rahmenbedingungen, Preisentwicklungen und den angesprochenen technischen Problemen ein verstärktes Augenmerk auf die in den Projektgesellschaften latent enthaltenen Risiken gerichtet sowie die Möglichkeit zu raschen Gegensteuerungsmaßnahmen hätten vorgesehen werden müssen. Der RH hielt der KELAG Wärme entgegen, dass der 2009 erstellte Sonderbericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft noch schwerwiegende Mängel festgestellt hatte, bei einem rechtzeitigen Erkennen hätte sie einen Teil der Fehlentwicklungen hintanhalten oder mildern können.

Planung

7.1 (1) Nach der Verabschiedung der Strategie durch den Aufsichtsrat der KELAG im Jahr 2009 – wesentlicher Strategiepunkt für die KELAG Wärme war die Festlegung eines Investitionsvolumens von bis zu 100 Mio. EUR für das Wärme- und Bioenergiegeschäft in Österreich – erfolgten keine weiteren Beschlüsse der Organe der KELAG und der KELAG Wärme, die eine Weiterentwicklung oder Neufassung der Geschäftspolitik der KELAG Wärme zum Inhalt hatten.

(2) Die Unternehmensentwicklung der KELAG erstellte Unterlagen über die strategischen Vorhaben des Geschäftsbereichs Wärme der KELAG von 2009 bis 2013. Umfasst waren – zuletzt mit Stand September 2013 (Budget 2014) – die KELAG Wärme, vier ihrer Tochtergesellschaften¹⁶, die Kärntner Restmüllverwertungs GmbH¹⁷ sowie nicht verrechenbare Leistungen der KELAG an die KELAG Wärme. Dargestellt war der quantitative Beitrag zur strukturellen Verbesserung des Betriebsergebnisses (Earnings before interest and taxes – EBIT) für den dem ersten Planjahr folgenden langfristigen Zeitraum von bis zu elf Jahren. Die geplanten Maßnahmen umfassten bspw. eine Absatzerhöhung durch eine Netzverdichtung, die Einführung einer zentralen Leittechnik

¹⁶ Eko-toplota energetika d.o.o., Bio-Teplo Czechia s.r.o., BES BioEnergie für Spittel GmbH, Wärmeversorgung Arnoldstein Errichtungs- und BetriebsgmbH

¹⁷ an der die Anteile der KELAG seit Mai 2012 über 50 % lagen, zuletzt betrugen sie 74,90 %

Unternehmensstrategie

und verschiedene Effizienzprogramme (Beschaffung, Kosten, Prozesse). Die strukturelle Ergebnisverbesserung im Geschäftsbereich Wärme der KELAG bewegte sich im Zeitraum 2009 bis 2013 in einer Bandbreite von 7,60 Mio. EUR bis 8,70 Mio. EUR, das Ziel-EBIT in einer Bandbreite von 18,60 Mio. EUR bis 32,80 Mio. EUR. Eine Aufnahme des Bereichs Wärme in die Quartalsberichterstattung der KELAG (Jahresbudgets und Soll-Ist-Vergleiche) erfolgte erst ab dem Jahr 2012. Die folgende Tabelle behandelt die Soll-Ist-Vergleiche der KELAG Wärme (Teilbereich des Geschäftsbereichs Wärme der KELAG):

Tabelle 3: Soll-Ist-Vergleiche des EBIT der KELAG Wärme

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
in Mio. EUR						
Plan-EBIT	14,50	16,70	18,80	17,90	19,30	19,80
Ist-EBIT	2,70	5,80	17,50	21,20	18,30	-

Quellen: KELAG Wärme; RH

Die KELAG Wärme verfehlte durch Verluste in den Auslandsbeteiligungen mit ihren Ist-EBIT die Planwerte in den Jahren 2009 um rd. 81,4 % bis 2010 um rd. 65,3 % (siehe TZ 10, Wirtschaftliche Entwicklung); sie konnte erstmals im Jahr 2011 annähernd den Planwert erreichen.

Neben ihren Jahresbudgets erstellte die KELAG Wärme auch Mittelfristplanungen für einen Zeitraum von drei Jahren. Erstmalig erstellte sie für den Bereich Wärme im Jahr 2012 gemeinsam mit dem Budget 2013 eine Langfristplanung.

7.2 Der RH beanstandete, dass ab 2009 keine Beschlüsse über eine Weiterentwicklung oder Neufassung der Geschäftspolitik der KELAG Wärme erfolgten, dies, obwohl sich die Rahmenbedingungen maßgebend geändert hatten.

Er hielt weiters kritisch fest, dass die KELAG Wärme durch außerordentliche Belastungen aus der Vergangenheit erstmals im Jahr 2011 in die Nähe des geplanten EBIT gelangte.

Der RH bemängelte weiters, dass ein auch den Geschäftsbereich Wärme der KELAG umfassendes Planungsinstrumentarium infolge der Aufnahme in die Quartalsberichterstattung der KELAG (Durchführung von quartalsweisen Soll-Ist-Vergleichen sowie Jahresbudgets) erst ab dem Jahr 2012 bestand.

7.3 Laut *Stellungnahme der KELAG Wärme entsprächen die 18,6 Mio. EUR EBIT der Strategieplanung von 2009 für das Jahr 2017 in der Langfristplanung ohne Berücksichtigung der Kärntner Restmüllverwertungs GmbH, die zu diesem Zeitpunkt nicht Teil der Sparte Wärme war. Die 32,8 Mio. EUR EBIT entsprächen der Strategieplanung 2013 für das Jahr 2023 und würden auch die Kärntner Restmüllverwertungs GmbH mit einem EBIT-Anteil von 6,4 Mio. EUR enthalten.*

Die KELAG Wärme habe bereits erstmalig im Jahr 2010 eine Langfristplanung erstellt, die neben dem Budget 2011 die Mittelfristplanung 2012 und 2013 sowie die Langfristplanung 2014 bis 2020 enthalten habe. Im Jahr 2012 (mit dem Inhalt Budget 2013, Mittelfristplanung 2014 und 2015 sowie Langfristplanung 2016 bis 2022) sei erstmalig für die Sparte Wärme eine Langfristplanung durchgeführt worden.

7.4 Der RH anerkannte das in der KELAG Wärme selbst seit 2010 eingerichtete Planungsinstrumentarium. Er entgegnete der KELAG Wärme, dass sich seine Kritik auf den Umstand bezog, dass erst seit dem Jahr 2012 mit der Aufnahme einer Langfristplanung ein umfassendes Planungsinstrumentarium auch für die Sparte Wärme im Zuge der Quartalsberichterstattung der KELAG eingerichtet war. Ein solches wäre nach Ansicht des RH spätestens nach der Vereinbarung der Syndikatspartner über die Umsetzung einer strategischen Wachstumsinitiative im Jahr 2007 erforderlich gewesen (siehe TZ 6).

Organisation

Integrationsprojekt

8.1 (1) Im Zuge des Erwerbs der Österreichischen Fernwärme GmbH (siehe TZ 3, Auswirkungen des Syndikatsvertrags auf die KELAG Wärme) durch den KELAG-Konzern war eine Fusion mit der Wärmebetriebe GmbH vorgesehen. Ein ab Ende Jänner 2008 laufendes „Integrationsprojekt Wärmebetriebe GmbH/Österreichische Fernwärme GmbH“ identifizierte Synergien von rd. 2,00 Mio. EUR p.a. (Brennstoffeinkauf, Konzerndienstleistungen des bisherigen Eigentümers, Abbau von Überstunden), die nach der Verschmelzung (mit 30. Juni 2008) zu realisieren waren; weitere mögliche Synergien sollten erst nach Abschluss des Integrationsprojektes ab Juni 2008 quantifiziert werden.

Wesentliche Teile der Synergiepotenziale von rd. 2,00 Mio. EUR waren u.a. eine Optimierung sowohl der Betriebs- als auch der Vertriebssteuerung und die Integration der IT in die operativen Prozesse (die beiden Unternehmen wandten unterschiedliche IT-Systeme an).

Organisation

Der dafür erforderliche Zeitbedarf war im März 2008 mit zwei Jahren angesetzt. Zur begleitenden Unterstützung setzte die KELAG Wärme von Juni bis Oktober 2008 ein Beratungsunternehmen ein.

(2) Ausgangspunkt für die neue Aufbauorganisation war eine von der Wärmebetriebe GmbH und der Österreichischen Fernwärme GmbH gemeinsam erarbeitete „Startorganisation“, die ab März 2009 umgesetzt werden sollte.

(3) Der im September 2009 vorgelegte Sonderbericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hielt im Wesentlichen fest, dass bisher die Erstellung einer einheitlichen Aufbau- und Ablauforganisation nicht erfolgt war. Das Rechnungswesen wäre so rasch wie möglich zu zentralisieren oder in die KELAG zu integrieren, die IT-Landschaft neu zu strukturieren und die Organisationen der Österreichischen Fernwärme GmbH und der Wärmebetriebe GmbH sofort zusammenzuführen (siehe TZ 9, Neustrukturierung der KELAG Wärme ab Herbst 2009).

8.2 Der RH kritisierte die bis September 2009 aufgetretenen Verzögerungen des Integrationsprojekts der KELAG Wärme, so dass die Hebung der beabsichtigten Synergien i.H.v. 2,0 Mio. EUR p.a. zur damaligen Zeit noch nicht absehbar war.

8.3 *Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die Fusion der beiden Gesellschaften Wärmebetriebe GmbH und Österreichische Fernwärme GmbH rechtlich und betriebswirtschaftlich ordnungsgemäß abgewickelt und organisatorisch durch externe Berater unterstützt und begleitet worden seien. Ein Synergienutzen im Jahr der Fusion ließe sich im Regelfall nur dann darstellen, wenn Mitarbeiter gekündigt würden. Dies sei aber nicht im Fokus der neu gegründeten KELAG Wärme gestanden, sondern vielmehr die wirtschaftliche erfolgreiche Weiterentwicklung des Unternehmens und des nunmehrigen gemeinsamen Mitarbeiterpotenzials. Ergebnis- und Erfolgskennzahlen der KELAG Wärme ab dem Jahresabschluss 2009 würden diese nachhaltige Entwicklung bestätigen.*

8.4 Der RH entgegnete, dass er die bis September 2009 eingetretenen Verzögerungen kritisiert hatte und nicht, dass die KELAG Wärme keine – letztlich doch nachhaltigen – Verbesserungen ihrer Ergebnisse erwirtschaften konnte. Nach Ansicht des RH hätte eine zügigere Abwicklung des Integrationsprojekts diese nachhaltige Entwicklung – in Form der rascheren Hebung der Synergien (Brennstoffeinkauf, Konzerndienstleistungen, Überstunden) – beschleunigen können.

Neustrukturierung
der KELAG Wärme ab
Herbst 2009

9.1 (1) Aufgrund der strategischen Entscheidung, die Auslandsaktivitäten aus der KELAG Wärme herauszulösen, begann im September 2009 ein neues Projekt „Neustrukturierung KELAG Wärme“ unter Beziehung eines Beraters. Dessen Endbericht lag im Jänner 2010 vor.

Vorgesehen war u.a. nunmehr die Realisierung der bereits im Jahr 2008 beabsichtigten Integration, eine Zentralisierung definierter Querschnittsfunktionen (wie Personal, Rechnungswesen, IT) bei der KELAG und die Optimierung der Prozesse und Strukturen in der Ablauforganisation. Die damit verbundene Aufbauorganisation trat ab Jänner 2010 in Kraft. Der Geschäftsführer berichtete im März 2010 dem Beirat, dass die neue Organisationsstruktur einschließlich der erforderlichen Dienstanweisungen umgesetzt, die Personalstruktur gestrafft und das IT-Projekt neu aufgesetzt wurden.

(2) Die KELAG Wärme beauftragte einen weiteren Berater zur Optimierung der Prozesse in der Ablauforganisation im Dezember 2010 mit der Einführung eines Qualitäts- und Umweltmanagementsystems (Erarbeitung von Leistungszielen für wesentliche Prozesse sowie Erstellung von Prozessbeschreibungen und Arbeitsanweisungen) und im August 2012 mit der Einführung eines Energiemanagementsystems (zusätzliches Kundenservice betreffend Beratung im Bereich Energieeffizienz). Entsprechende Zertifizierungen erfolgten im April/Mai 2012 bzw. im Juni 2013.

9.2 Der RH kritisierte, dass der 2008 mit der Integration begonnene Prozess einer Neuorganisation der KELAG Wärme nicht wie ursprünglich vorgesehen im Jahr 2010 abgeschlossen wurde, sondern die Einführung eines Qualitäts- und Umweltmanagementsystems bzw. eines Energiemanagementsystems erst im Jahr 2012 bzw. im Jahr 2013 erfolgte.

9.3 *Die KELAG Wärme verwies in ihrer Stellungnahme darauf, dass*

- das Integrationsprojekt von 2008 die Zusammenführung der beiden Gesellschaften Wärmebetriebe GmbH und Österreichische Fernwärme GmbH zum Inhalt gehabt habe. Die Einführung eines Qualitäts- und Umweltmanagementsystems sowie eines Energiemanagementsystems seien nicht Bestandteil des Integrationsprojekts von 2008 gewesen;*

- das Projekt Einführung eines Qualitäts- (ISO 9001) und Umweltmanagementsystems (ISO 14001) sowie eines Energiemanagementsystems (ISO 50001) sei als eigenständiges Projekt erst im Jahr 2011 gestartet und durch entsprechende Zertifizierung im Jahr 2012 abge-*

Organisation

schlossen worden. Dieses Projekt stehe in keinem Zusammenhang mit dem Integrationsprojekt von 2008.

9.4 Der RH entgegnete der KELAG Wärme, dass die vorgesehene Erstellung einer einheitlichen Aufbau- und Ablauforganisation bis September 2009 nicht zeitgerecht erfolgt war (siehe TZ 8.1). Folgerichtig definierte das Projekt „Neustrukturierung der KELAG Wärme“ u.a. als Ziele „die Realisierung der bereits im Jahr 2008 beabsichtigten Integration“ und „die Optimierung der Prozesse und Strukturen in der Ablauforganisation“; die ungenügende Zielerreichung des ersten Projekts hatte daher unmittelbar die Einleitung eines weiteren Projekts zur Folge. Dass auch die mit diesem zweiten Projekt angestrebte Optimierung der Prozesse und Strukturen noch nicht erreicht werden konnte, führte in weiterer Folge zu dem ab Ende 2010 begonnenen Projekt Qualitäts- und Umweltmanagementsystem. Auch dieses hatte wieder eine Optimierung der Prozesse in der Ablauforganisation zur Zielsetzung, die Zertifizierungen erfolgten erst 2012 bzw. 2013.

Wirtschaftliche Entwicklung

10.1 (1) Der Unternehmensgegenstand der KELAG Wärme bestand hauptsächlich in der Erzeugung und im Vertrieb von Wärme. Die KELAG Wärme sah sich als Marktführer für die Wärmeerzeugung aus industrieller Abwärme und Bioenergie in Österreich. Sie war mit mehr als 900 Heizzentralen und 79 Fernwärmennetzen österreichweit tätig und verfügte über zwei Tochterunternehmen in Slowenien bzw. Tschechien (Stand 2012).

Ein Überblick über die wirtschaftliche Entwicklung der KELAG Wärme ist nachfolgender Tabelle zu entnehmen.

Tabelle 4: Wirtschaftliche Entwicklung der KELAG Wärme

Geburungsentwicklung	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung
						2009 zu 2013
						in %
Umsatzerlöse	120,82	134,21	133,15	146,73	149,33	23,6
Betriebserfolg	2,68	5,78	17,50	21,20	18,32	583,6
Finanzerfolg	– 5,95	– 6,09	– 3,12	– 3,62	– 5,14	13,6
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT)	– 3,27	– 0,30	14,38	17,58	13,18	503,1
Bilanzgewinn/–verlust	– 2,87	2,62	13,15	19,00	22,82	895,1
Bilanzsumme	240,55	245,42	253,49	259,57	270,19	12,3

Quelle: RH

Die KELAG Wärme konnte die Umsatzerlöse von 2009 (120,82 Mio. EUR) bis 2013 (149,33 Mio. EUR) um 23,6 % steigern. Der Hauptanteil der Umsatzerlöse resultierte 2013 aus Verkauf von Wärme (rd. 98,3 %) daneben aus Stromerzeugung (rd. 1,0 %) und Betriebsführungen (rd. 0,7 %). Mengenmäßig produzierte die KELAG Wärme im Jahr 2013 insgesamt 1.697 GWh an Wärme, was eine Steigerung gegenüber 2009 von rd. 5,5 % bedeutete. Laut Angaben der KELAG Wärme kam es insbesondere aufgrund witterungsbedingter Einflüsse zu Schwankungen in der Produktion.

(2) Die KELAG Wärme wies in den Jahren 2009 und 2010 beim Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT) Verluste i.H.v. 3,27 Mio. EUR bzw. 0,30 Mio. EUR aus. Diese Verluste resultierten einerseits aus Verschlechterungen der operativen Ergebnisse (EBIT) in diesen beiden Jahren durch eine außerplanmäßige Abschreibung der von der Österreichischen Fernwärme GmbH erworbenen Kundenverträge i.H.v. 6,50 Mio. EUR. Andererseits entstanden in den beiden Jahren höhere Aufwendungen in den Finanzergebnissen durch Abschreibungen und Verluste im Bereich der Auslandsbeteiligungen i.H.v. 3,04 Mio. EUR (siehe TZ 12, Finanzielle Auswirkungen der Beteiligungen), durch bilanzielle Maßnahmen für die Beteiligung an der SWH i.H.v. 5,44 Mio. EUR (siehe TZ 14, Verluste in den Beteiligungen) sowie durch Abschreibungen bei den übrigen Beteiligungen i.H.v. 1,44 Mio. EUR.

Ab 2011 erwirtschaftete die KELAG Wärme wieder Gewinne im EGT, wobei jedoch 2011 ein im außerordentlichen Ergebnis ausgewiesener Verschmelzungsverlust im Zuge der Verschmelzung der Friesach Wärme GmbH bzw. der Alternative Energie Salzburg GmbH in die KELAG Wärme von insgesamt 2,23 Mio. EUR entstand (siehe TZ 15, Außergerichtlicher Ausgleich).

10.2 Der RH stellte fest, dass die KELAG Wärme die Umsatzerlöse von 2009 bis 2013 um 23,6 % steigern konnte. Da im gleichen Zeitraum die Steigerung der Wärmeproduktion nur rd. 5,5 % betrug, resultierte die Erlössteigerung zum überwiegenden Teil aus Preissteigerungen.

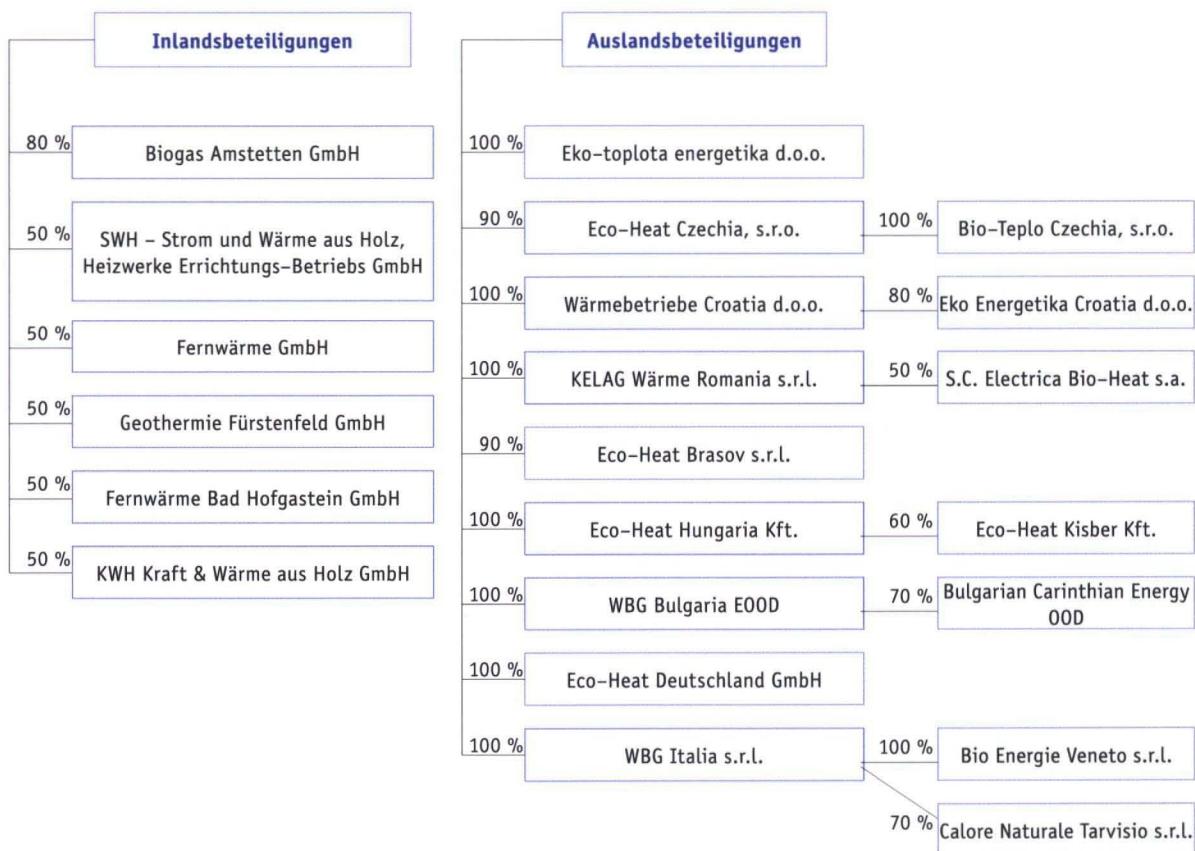
Weiters stellte der RH kritisch fest, dass die Ergebnisse der KELAG Wärme von 2009 bis 2011 zum überwiegenden Teil durch Abschreibungen und Verluste bei den Beteiligungen negativ beeinflusst wurden, und zwar in einer Gesamthöhe von 12,15 Mio. EUR.

Beteiligungen

Übersicht der Beteiligungen der KELAG Wärme

11.1 Die KELAG Wärme hielt 2009 sechs direkte inländische sowie 16 ausländische (davon neun direkte) Beteiligungen aus dem Bereich der Wärme- und Energieerzeugung. Die nach Kapitaleinsatz gemessene größte inländische Beteiligung war die SWH, die ihrerseits über 13 Beteiligungen (davon sieben mehrheitlich) verfügte. Die nach Kapitaleinsatz gemessene größte ausländische Beteiligung war die slowenische Eko-toplota energetika d.o.o.

Abbildung 2: Beteiligungsstruktur zum 31. Dezember 2009¹



¹ Die WBG Bulgaria EOOD und die Bulgarian Carinthian Energy OOD wurden im November 2009 verkauft und scheinen daher nicht mehr im Jahresabschluss der KELAG Wärme auf.

Quelle: RH

Das Auslandsengagement der KELAG Wärme erwies sich als wirtschaftlich nicht erfolgreich. Es gab keine Abstimmung der Projekte mit der Konzernstrategie der KELAG. Das Auslandsengagement war ohne Setzung von Schwerpunkten konzipiert und es fehlten notwendige Ressourcen zur Steuerung (siehe TZ 6, Kooperation mit RWE und Wachstumsstrategie).

Die KELAG Wärme begann ab Ende 2009, 13 ausländische Beteiligungen zu liquidieren bzw. zu verkaufen. Dies betraf die wirtschaftlich nicht erfolgreichen Projektgesellschaften, die bis zu diesem Zeitpunkt noch keine operative Tätigkeit aufgenommen hatten (siehe TZ 12, Finanzielle Auswirkungen der Beteiligungen). Dieser Prozess wurde 2012 abgeschlossen, womit nach Verschmelzung eines Unternehmens zum 31. Dezember 2012 nur noch die operativen Beteiligungen Eko-toplota energetika d.o.o. und Eco-Heat Czechia s.r.o. in Slowenien bzw. Tschechien aufrecht blieben.

Bei den Inlandsbeteiligungen wurde die Geothermie Fürstenfeld GmbH 2010 in die Biofernwärme Fürstenfeld GmbH umfirmiert. Im selben Jahr erstellte die KELAG Wärme für die in Zahlungsschwierigkeiten geratene SWH gemeinsam mit dem zweiten Eigentümer ÖBf Beteiligungs GmbH ein Sanierungskonzept. Dieses Konzept sah die Zerschlagung der SWH-Gruppe vor.

Dabei wurden zwei Beteiligungen¹⁸ der SWH in die KELAG Wärme verschmolzen und die Anteile der SWH an der Nahrwärme Obertrum am See GmbH von der KELAG Wärme erworben. Die Beteiligung an der SWH verblieb vorerst als nicht operative Mantelgesellschaft mit zwei Beteiligungen¹⁹ bei der KELAG Wärme (siehe TZ 15, Außengerichtlicher Ausgleich).

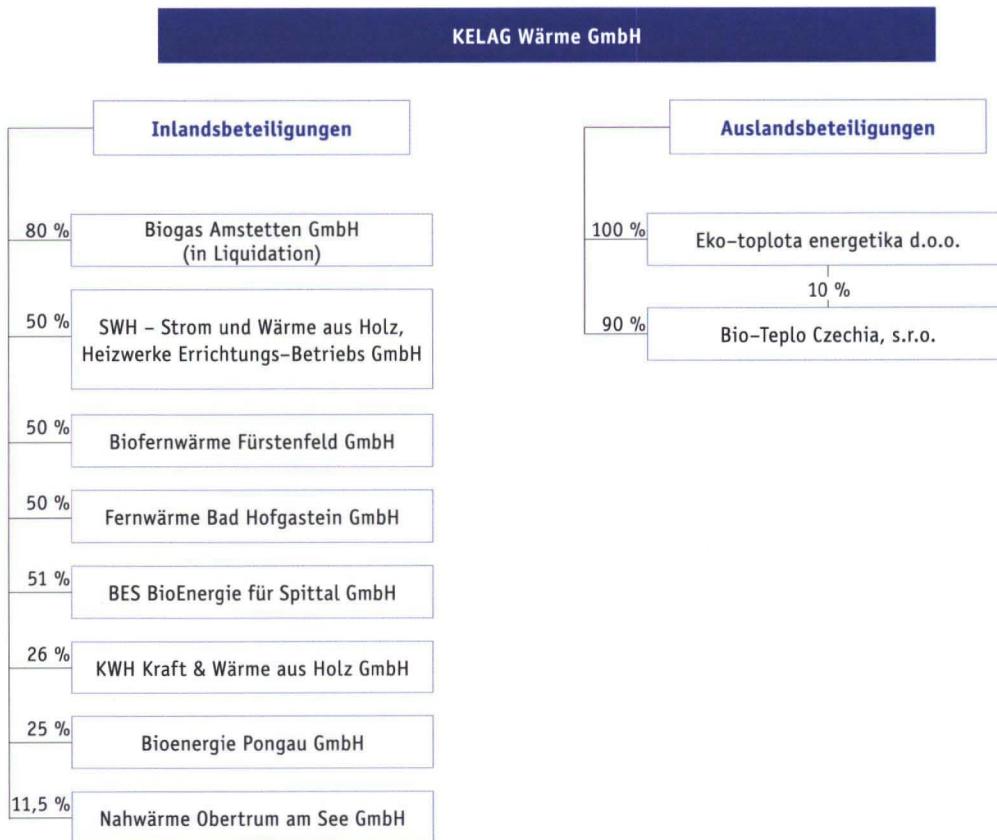
Im Jahr 2011 liquidierte die KELAG Wärme die Biogas Amstetten GmbH nach deren Konkurs. Weiters verkaufte die KELAG Wärme 2011 die Anteile an der Fernwärme GmbH und erwarb bis 2012 Anteile an der Bioenergie Pongau GmbH und der BES.

¹⁸ Alternative Energie Salzburg GmbH und Biowärme Friesach GmbH

¹⁹ SBH Biomasse Heizkraftwerk GmbH und Biowärme Imst GmbH

Beteiligungen

Abbildung 3: Beteiligungsstruktur zum 31. Dezember 2012



Quelle: RH

11.2 Der RH hielt kritisch fest, dass von 2009 bis 2013 zwei inländische Beteiligungsgesellschaften der KELAG Wärme aufgrund anhaltender Verluste, die zum Konkurs bzw. außergerichtlichen Ausgleich der Unternehmen führten, in Zahlungsschwierigkeiten gerieten, wobei eine Gesellschaft ihren operativen Betrieb einstellen musste, und die andere nach erfolgtem Konkurs liquidiert wurde.

Weiters kritisierte er, dass die KELAG Wärme das Auslandsengagement zu umfangreich konzipiert hatte und keine erkennbaren, mit der Konzernstrategie der KELAG abgestimmten Schwerpunkte setzte. Als Auswirkung konnten 13 Auslandsbeteiligungen keine nachhaltigen Projekte entwickeln und wurden aufgrund mangelnder Werthaltigkeit und Verluste beendet (siehe TZ 6, Kooperation mit RWE und Wachstumsstrategie und TZ 12, Finanzielle Auswirkungen der Beteiligungen). Zusätzlich bemängelte der RH, dass die zur Steuerung notwendigen Ressourcen fehlten.

11.3 *Die KELAG Wärme hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die vom RH angeführten Auslandsverluste der Realität entsprächen, aber auch hier darauf hingewiesen werden müsse, dass der Eintritt in Auslandsmärkte über kleine Projekt-(Mantel)gesellschaften ohne eigene Personalausstattung ex-post betrachtet wesentlich risikoärmer gewesen sei, als unmittelbar in operative Gesellschaften zu investieren.*

11.4 Der RH nahm die Ausführungen der KELAG Wärme zur Kenntnis, hielt jedoch an seiner grundsätzlichen Kritik fest, dass das Auslandsengagement zu keinen nachhaltigen Projekten führte, weil es zu umfangreich konzipiert war, keine mit der Konzernstrategie der KELAG abgestimmten Schwerpunkte erkennen ließ sowie dass Ressourcen zur Steuerung fehlten. Eine Überwachung des finanziellen Risikos im Rahmen des Beteiligungsmanagements hätte frühzeitig zu entsprechenden Gegensteuerungsmaßnahmen Anlass gegeben.

Finanzielle Auswirkungen der Beteiligungen

12.1 Bis 31. Dezember 2013 ergaben sich folgende finanzielle Auswirkungen der Beteiligungen (seit ihrem jeweiligen Bestehen) auf das Ergebnis der KELAG Wärme:

Beteiligungen

Tabelle 5: Finanzielle Auswirkungen der Beteiligungen

Ergebnisauswirkungen	Eigenkapital	Ausleihungen/ Forderungen	Rückflüsse	Aufwendungen aus den Beteiligungen	Status
	in EUR				
Verbundene Unternehmen¹					
Eko-toplota energetika d.o.o.	1.428.944	3.359.071	22.983		aufrecht
Bio-Teplo Czechia s.r.o.	11.680	1.019.744	329.774		aufrecht
Eco-Heat Deutschland GmbH	25.000	182.284	22.984	- 184.299	liquidiert
WBG Italia s.r.l.	25.000	52.039	7.961	- 69.078	liquidiert
KELAG Wärme Romania s.r.l.	10.000	734.614		- 744.614	liquidiert
Eco-Heat Brasov s.r.l.	25.110	1.065.668	515.155	- 575.623	verkauft
Eco-Heat Hungaria Kft.	12.100	118.055		- 130.155	verkauft
Wärmebetriebe Croatia d.o.o.	2.897	73.327		- 76.224	liquidiert
WBG Bulgaria EOOD	3.050	1.261.697		- 1.264.747	verkauft
Biogas Amstetten GmbH	829.600	160.000		- 989.600	liquidiert
Biowärme Friesach GmbH	2.300.797			- 430.000 ²	verschmolzen
Alternative Energie Salzburg GmbH	7.500.000			- 1.800.000 ²	verschmolzen
BES BioEnergie für Spittal GmbH	102.000	4.250.000			aufrecht
Beteiligungen					
Biofernwärme Fürstenfeld GmbH	109.009	100.000	61.046		aufrecht
Fernwärme GmbH	25.000		2.342.932		verkauft
Fernwärme Bad Hofgastein GmbH	110.000				aufrecht
SWH – Strom und Wärme aus Holz, Heizwerke Errichtungs-Betriebs GmbH	2.933.426	2.504.077 ³		- 5.437.503	aufrecht
KWH Kraft&Wärme aus Holz GmbH	349.960		274.000		aufrecht
Nahwärme Obertrum am See GmbH	8.050	437.325		- 445.375	aufrecht
Bioenergie Pongau GmbH	1				aufrecht
Summe	15.811.624	15.317.901	3.576.835	- 12.147.218	

¹ Beteiligungen mit einem Beteiligungsausmaß von über 50 %

² Verschmelzungsverlust

³ darin sind auch der 2011 aufwandwirksame Forderungsausgleich mit der ÖBF Beteiligungs GmbH (2,15 Mio. EUR) sowie die Abschreibung der Lieferforderungen (175.036 EUR) dargestellt

Quelle: RH

Insgesamt stellte die KELAG Wärme ihren Beteiligungen 15,81 Mio. EUR Eigenkapital sowie 15,32 Mio. EUR Fremdkapital (konzerninterne Ausleihungen und Forderungen) zur Verfügung. Es flossen 3,58 Mio. EUR zurück; der größte Teil stammte aus den Verkäufen der Fernwärme GmbH (2,34 Mio. EUR) und der Eco-Heat Brasov s.r.l. (0,52 Mio. EUR).

Die höchsten negativen Auswirkungen auf das Ergebnis der KELAG Wärme stammten aus der Beteiligung an der SWH: Abschreibungen i.H.v. 5,44 Mio. EUR (siehe TZ 13, Allgemeines) waren die Folge anhaltender hoher Verluste und des im Juli 2011 geschlossenen außergewöhnlichen Ausgleichs. Damit im Zusammenhang ergaben sich Verschmelzungsverluste bei der Alternative Energie Salzburg GmbH und

der Biowärme Friesach GmbH von insgesamt 2,23 Mio. EUR (siehe TZ 15, Außergerichtlicher Ausgleich). Durch den Konkurs bei der Biogas Amstetten entstanden Verluste i.H.v. 0,99 Mio. EUR.

Bei den Auslandsbeteiligungen musste die KELAG Wärme angefallene Projektfinanzierungen (3,04 Mio. EUR) insbesondere bei der WBG Bulgaria EOOD (1,26 Mio. EUR), der KELAG Wärme Romania s.r.l. (0,74 Mio. EUR) und der Eco-Heat Brasov s.r.l. (0,58 Mio. EUR) abschreiben. Aufgrund von Baukostenüberschreitungen und nicht zustande gekommenen Wärmeabnahmegarantien entstanden eine zunehmende Unwirtschaftlichkeit und hohe finanzielle Risiken. Deshalb verfolgte die KELAG Wärme diese Projekte nicht weiter und liquidierte bzw. verkaufte die Gesellschaften.

Zusätzliche – nicht in den finanziellen Auswirkungen in der Tabelle 4 (siehe TZ 10) abgebildete – Kosten der KELAG Wärme betrafen Rechts- und Beratungskosten sowie Abwicklungskosten für Auslandsbeteiligungen i.H.v. insgesamt 1,70 Mio. EUR. Zahlungen an die Gläubiger der SWH im Rahmen des außergerichtlichen Ausgleichs i.H.v. 4,45 Mio. EUR trug die KELAG (siehe TZ 15, Außergerichtlicher Ausgleich).

Höhere und regelmäßige Gewinne erzielten nur die Bio-Teplo Czechia sowie die KWH Kraft&Wärme aus Holz GmbH. Bis auf die BES, die Biowärme Fürstenfeld GmbH und die Fernwärme Bad Hofgastein GmbH wiesen alle anderen Beteiligungen regelmäßige, teilweise hohe Verluste aus. Insbesondere betraf dies die SWH mit einem bis Ende 2012 kumulierten Verlust von 18,94 Mio. EUR. Die SWH hielt 2012 jeweils noch eine Beteiligung an der SBH Biomasse Heizkraftwerk GmbH und an der Biowärme Imst GmbH. Beide Gesellschaften unterlagen jeweils einem gesonderten außergerichtlichen Ausgleichverfahren, wobei sich die SBH Biomasse Heizkraftwerk GmbH 2013 in Liquidation befand.

Die Biowärme Imst GmbH wurde noch weiter operativ betrieben und erwirtschaftete bis Ende 2012 einen Verlust von insgesamt 14,39 Mio. EUR. Bei der slowenischen Eko-toplota energetika d.o.o. überwogen bisher die Verluste, wodurch sich bis Ende 2012 ein negatives Gesamtergebnis von 0,37 Mio. EUR ergab. Die von der Alternative Energie Salzburg GmbH im Oktober 2011 zu 25 % übernommene Bioenergie Pongau GmbH wies einen hohen Bilanzverlust von 10,92 Mio. EUR (2012) aus. Die Nahwärme Obertrum am See GmbH, die einen Teilbetrieb der SWH übernommen hatte und an der die KELAG Wärme seit November 2010 11,5 % der Anteile hielt, wies einen Gesamtverlust von 1,66 Mio. EUR aus.

Beteiligungen

12.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Beteiligungen überwiegend negative Auswirkungen auf die Ertragslage der KELAG Wärme hatten. Einem Kapitaleinsatz von 31,13 Mio. EUR (Eigenkapital und Ausleihungen bzw. Forderungen) standen Rückflüsse von 3,58 Mio. EUR, Verluste von 12,15 Mio. EUR sowie Aufwendungen von 1,70 Mio. EUR gegenüber. Zusätzlich belasteten Zahlungen aufgrund des außergerichtlichen Ausgleichs das Ergebnis der KELAG mit 4,45 Mio. EUR. Als Reaktion hatte die KELAG Wärme einen Großteil der verlustbringenden Beteiligungen bereits liquidiert oder befanden sich diese im Konkurs bzw. außergerichtlichen Ausgleich.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die KELAG Wärme zum Stichtag 31. Dezember 2013 weiterhin ein verbundenes Unternehmen (Eko-toplota energetika d.o.o.) mit einem kumulierten Verlust von 0,37 Mio. EUR und zwei Beteiligungsgesellschaften mit kumulierten Verlusten von 10,92 Mio. EUR (Bioenergie Pongau GmbH) bzw. 1,66 Mio. EUR (Nahwärme Obertrum GmbH) sowie eine Enkelgesellschaft mit einem kumulierten Verlust von 14,39 Mio. EUR (Biowärme Imst GmbH) hielt.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, das finanzielle Risiko bei den verbleibenden verlustbehafteten Beteiligungen im Rahmen des Beteiligungsmanagements genauestens zu überwachen und gegebenenfalls geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen einzuleiten.

12.3 *Laut Stellungnahme des Landes Tirol habe die Errichtung der Biomasseanlage in Imst in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld stattgefunden. So sei nahezu zeitgleich mit der Anlagenerrichtung der Ausbau des Erdgasnetzes im Raum Imst erfolgt, wodurch eine Konkurrenzsituation in einem an sich schon sehr kleinen Markt aufgetreten sei.*

Die Stadtgemeinde Imst habe ihren 10 %-Anteil an der Biowärme Imst GmbH 2014 gegen einen symbolischen Euro an die KELAG abgetreten und sich aus diesem Projekt vollständig zurückgezogen.

12.4 Der RH wies das Land Tirol darauf hin, dass die Gebarung der Biowärme Imst GmbH selbst nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung war und er daher die Ursachen für die operativen Verluste dieser Gesellschaft nicht inhaltlich überprüfte.



Beteiligungen



KELAG Wärme GmbH

SWH – Strom und
Wärme aus Holz,
Heizwerke Errichtungs-Betriebs GmbH

Allgemeines

13 Die SWH – Strom und Wärme aus Holz, Heizwerke Errichtungs-Betriebs GmbH (SWH) wurde im Oktober 2001 von der KELAG Wärme und der ÖBf Beteiligungs GmbH als Joint Venture²⁰ zur Errichtung und zum Betrieb von Biomasseheizkraftwerken und Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen gegründet. Zum 31. Dezember 2009 verfügte die SWH über elf eigenbetriebene Heizkraftwerke. Weitere Heizkraftwerke bestanden in insgesamt 16 Beteiligungen, davon acht Mehrheitsbeteiligungen. Die Belieferung mit Biomasse erfolgte für die Beteiligungen über die SWH.

Verluste in den Beteiligungen

14.1 Die KELAG Wärme verfügte bei den sechs Mehrheitsbeteiligungen und den übrigen Beteiligungen der SWH durchgerechnet nur über indirekte Minderheitsanteile zwischen 45 % und 13 %. Mehrere Heizkraftwerke erzeugten neben Wärme auch Strom²¹. Dies erhöhte das finanzielle Risiko, weil die Erzeugung von Strom aus Biomasse aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen von sinkender Rentabilität gekennzeichnet war (siehe TZ 8, Integrationsprojekt).

Die SWH erzielte mit den von ihr selbst betriebenen elf Heizkraftwerken bis 2008 ein positives Betriebsergebnis. Im Gegensatz dazu wies ein Großteil ihrer Beteiligungsgesellschaften hohe kumulierte Verluste auf, die teilweise zur Zahlungsunfähigkeit der Beteiligungsgesellschaften führten. Die SWH musste daher die entsprechenden Beteiligungen sowie Forderungen aus Biomasselieferungen abschreiben und geriet dadurch selbst in eine massive finanzielle Krise.

²⁰ Die beiden Partner waren zu je 50 % an der SWH beteiligt.

²¹ darunter die Biowärme Imst GmbH, die Bioenergieverbund Amstetten GmbH und die Bioenergie Pongau GmbH

Beteiligungen

Tabelle 6: Finanzielle Lage der Beteiligungen der SWH zum 31. Dezember 2009

Finanzielle Lage zum 31. Dezember 2009	Anteilshöhe ¹ in %	Bilanzergebnis	Eigenkapital
Beteiligungen			in Mio. EUR
Biowärme Friesach GmbH	50,0	1,03	1,07
Alternative Energie Salzburg GmbH	50,0	0,35	0,43
Biowärme Imst GmbH	45,0	- 6,74	- 5,14
Biowärme Mittersill GmbH	37,0	- 2,06	- 2,02
SBH Biomasse HKW GmbH	25,5	- 1,70	- 0,87
Biowärme Ebbs GmbH	25,5	- 0,50	- 0,45
Bioenergie Neustift GmbH	25,5	- 0,71	- 0,66
Bioenergie Bad Bleiberg GmbH	45,0	0,00	0,03
Bioenergie Pongau GmbH	24,5	- 6,35	- 6,31
BWD Biowärme Dorfgastein GmbH	24,5	- 1,30	- 1,23
Biowärme Spitz GmbH	24,5	- 6,74	- 5,14
Bioenergie Krimml GmbH	24,5	- 0,30	- 0,27
Holzwärme Flachau GmbH	24,5	- 1,09	- 1,05
Bioenergieverbund Amstetten GmbH	14,5	- 3,39	- 3,36
Nahwärme Kleinarl GmbH	13,0	- 0,06	- 0,02
Bioenergie Bucklige Welt GmbH	22,5	- 1,52	- 1,47
Summe		- 31,08	- 26,46

¹ durchgerechnet für die KELAG Wärme

Quellen: KELAG Wärme; RH

Von den Beteiligungen wiesen 13 bis zum 31. Dezember 2009 zum Teil hohe Verluste (insgesamt 32,46 Mio. EUR) aus. Die Biowärme Friesach GmbH und die Alternative Energie Salzburg GmbH erwirtschafteten hingegen Bilanzgewinne von 1,07 Mio. EUR bzw. 0,43 Mio. EUR, die Bioenergie Bad Bleiberg GmbH bilanzierte ausgeglichen.

Im Zuge der Erstellung der Jahresabschlüsse für 2008 und 2009 gaben die Gesellschafter der SWH aufgrund der Verluste bei den Beteiligungen der SWH bei der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auch externe Analysen über die wirtschaftlichen Zukunftsaussichten (Fortbestandsprognose) sowie die Werthaltigkeit der SWH-Gruppe und die damit verbundenen möglichen Handlungsoptionen in Auftrag. Für das Bilanzjahr 2008 wurde eine positive Fortbestandsprognose abgegeben, obwohl die Mehrheit (18,28 Mio. EUR) der Verluste bereits bis zum 31. Dezember 2008 angefallen waren. Die KELAG Wärme hatte bis zu diesem Zeitpunkt keine geeigneten Gegensteuerungsmaßnahmen gesetzt.

Die externe Analyse des Wirtschaftsprüfers für das Bilanzjahr 2009 ergab einen dringenden Sanierungsbedarf. Als Ursachen für die Verluste in den Beteiligungen wurden in der externen Analyse angeführt:

- steigende Biomassepreise seit 2001 um rd. 100 %,
- konstante Ökostromtarife über die gesamte Laufzeit der Einspeisung,
- keine Überwälzungsmöglichkeiten der Verluste aus der Ökostromerzeugung auf die Wärmekunden,
- niedrige Verkaufspreise am Wärmemarkt durch hohen Konkurrenzdruck und durch aggressive Preispolitik,
- Absatzrückgänge bei Industrikunden aufgrund der Wirtschaftskrise,
- Baukostenüberschreitungen bei den Projekten oder unwirtschaftlicher Netzausbau sowie
- zu geringe Eigenkapitalausstattung von durchschnittlich nur 1 %.

Die verlustbehafteten und unwirtschaftlich gewordenen 13 Beteiligungen waren ohne weitere Maßnahmen zahlungsunfähig. Als erste Konsequenz musste die SWH 2009 für die Beteiligungen Abschreibungen (7,22 Mio. EUR) und Wertberichtigungen (9,20 Mio. EUR) sowie die Dotierung einer Haftungsrückstellung²² (2,58 Mio. EUR), in Summe von 19,00 Mio. EUR, vornehmen, die zum 31. Dezember 2009 zu einem Bilanzverlust von 21,22 Mio. EUR sowie zu einem negativen Eigenkapital von 20,33 Mio. EUR führten.

Die höchsten Beträge für Abschreibungen und Wertberichtigungen mussten 2009 für die Biowärme Imst GmbH (9,91 Mio. EUR), die Biowärmeverbund Amstetten GmbH (2,74 Mio. EUR), die Bioenergie Pongau GmbH (1,64 Mio. EUR) und für die Biowärme Mittersill GmbH (1,28 Mio. EUR) aufgewendet werden.

14.2 Der RH kritisierte, dass die KELAG Wärme als Gesellschafterin der SWH erst nach dem 31. Dezember 2009 einen Handlungsbedarf bei den Beteiligungen der SWH erkannte, als bereits ein Großteil der Beteiligungen zahlungsunfähig geworden war. Insbesondere kritisierte er, dass die KELAG Wärme die Ursachen für die anhaltenden Verluste nicht schon vor Jahresende 2009 durch eigene Wahrnehmung erkannt und nicht rechtzeitig geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen zur Eindämmung

²² Diese konnte 2012 in einer Höhe von 2,10 Mio. EUR wieder aufgelöst werden.

Beteiligungen

der Verluste ergriffen hatte. Erst Mitte 2010 leiteten die Gesellschafter der SWH ein Sanierungsverfahren ein, um eine Insolvenz der SWH und eines Großteils ihrer Beteiligungen zu verhindern.

Der RH stellte fest, dass bei den Beteiligungen der SWH, an denen die KELAG Wärme durchgerechnet unter 50 % der Anteile hielt, Verluste von insgesamt 32,46 Mio. EUR auftraten. Lediglich die Bioenergie Bad Bleiberg GmbH bilanzierte ausgeglichen. Die Beteiligungen an der Biowärme Friesach GmbH und der Alternative Energie Salzburg GmbH, an denen die KELAG Wärme indirekt zu 50 % beteiligt war, erwirtschafteten hingegen Bilanzgewinne.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, bei ihren Beteiligungen die Voraussetzungen für eine effektive Steuerung und ein aktives Beteiligungsmanagement zu schaffen.

Er empfahl, dass die KELAG Wärme sich rechtzeitig ein Bild über die tatsächliche Lage in ihren Beteiligungsgesellschaften verschaffen sollte, um höheren und anhaltenden Verlusten entgegenzusteuern und Überschuldungen zu vermeiden.

14.3 *Laut Stellungnahme der KELAG Wärme hätte der Vorstand der KELAG im November 2008 eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Erstellung eines Gutachtens zur Wertermittlung und einer Risikoanalyse für einzelne Kraftwerksprojekte der SWH beauftragt. Das Gutachten vom 5. März 2009 habe einen Marktwert des Eigenkapitals von 11 Mio. EUR bis 17 Mio. EUR ergeben. Noch im gleichen Jahr (Ende November 2009) sei die gleiche Wirtschaftsprüfungsgesellschaft neu erlich mit der Erstellung eines Gutachtens zur Analyse der Liquidität und der Finanzen der SWH beauftragt worden. Der Endbericht vom 15. Jänner 2010 habe einen für alle überraschenden unmittelbaren Sanierungsbedarf ergeben. In der Folge sei umgehend ein Sanierungsprojekt unter Beiziehung eines externen Beraters gestartet worden.*

Ein weiteres Wirtschaftsprüfungsgutachten vom 21. Juli 2010 habe die negative Fortbestehensprognose der Geschäftsführung der SWH bestätigt. Das Sanierungsprojekt sei mit dem außergerichtlichen Ausgleich der SWH im Juli 2011 erfolgreich abgeschlossen worden.

14.4 Der RH entgegnete, dass die Mehrheit der Verluste in den Beteiligungsgesellschaften der SWH (18,28 Mio. EUR) schon bis 31. Dezember 2008 angefallen war. Es war daher für den RH nicht nachvollziehbar, warum der zum 15. Jänner 2010 festgestellte Sanierungsbedarf der SWH-Gruppe für die KELAG Wärme überraschend kam. Dagegen sprach auch der Umstand, dass die KELAG Wärme noch im gleichen

Jahr des Vorliegens eines Wertgutachtens (2009) ein weiteres Gutachten in Auftrag gab, welches eine negative Fortbestehensprognose bestätigte. Der RH hielt daher an seinen Empfehlungen fest.

Außergerichtlicher Ausgleich

15.1 Die Gesellschafter der SWH – KELAG Wärme und ÖBf Beteiligungs GmbH – beschlossen Mitte 2010 die Sanierung der SWH unter Mitbeteiligung der Gläubigerbanken mit einem Kostenanteil für die KELAG Wärme bis zu einem Gesamtbetrag von 10,00 Mio. EUR. Bis Mitte 2011 konnte die SWH vier ihrer Beteiligungen veräußern. Nach weiteren Verhandlungen mit den Gläubigerbanken und um eine drohende Insolvenz abzuwenden, schlossen die Gesellschafter der SWH mit den Gläubigerbanken und der Gesellschaft selbst am 28. Juli 2011 einen außergerichtlichen Ausgleich. Dieser Ausgleich sah vor, durch Veräußerungen von Beteiligungen und Heizkraftwerken sowie durch zusätzliche Zahlungen durch die Gesellschafter Nachrangigkeitserklärungen für die aushaftenden Forderungen der Gläubigerbanken zu erwirken und eine Mindestquote zu vereinbaren. Der außergerichtliche Ausgleich hatte u.a. folgende Maßnahmen zum Inhalt:

- eine Zahlung durch die Gesellschafter KELAG Wärme und ÖBf Beteiligungs GmbH von insgesamt 8,70 Mio. EUR an die SWH zur Einlösung von Forderungen der Gläubigerbanken in der Gesamthöhe von 25,20 Mio. EUR; 4,45 Mio. EUR entfielen auf die KELAG Wärme; dieser Betrag wurde durch die KELAG bis Mitte 2011 entrichtet;
- der Verbleib der Beteiligungen an der Biowärme Imst GmbH und an der SBH Biomasse Heizkraftwerke GmbH in der SWH, weil vorerst keine Einigung über die Verwertung mit den Gläubigerbanken erzielt werden konnte; für die SBH Biomasse Heizkraftwerk GmbH und die Biowärme Imst GmbH wurden Nachrangigkeitserklärungen von den Gläubigerbanken i.H.v. 10,53 Mio. EUR bzw. 8,00 Mio. EUR erwirkt; das Anlagevermögen der SBH Biomasse Heizkraftwerk GmbH wurde Ende 2012 um 6,70 Mio. EUR veräußert und der Erlös zur Tilgung der restlichen Bankverbindlichkeiten verwendet; die SBH Biomasse Heizkraftwerk GmbH befand sich danach in Liquidation;
- die Verpflichtung der KELAG Wärme zum Kauf der Beteiligungen an der Biowärme Friesach GmbH und der Alternative Energie Salzburg GmbH zu einem Kaufpreis von 2,30 Mio. EUR bzw. 7,50 Mio. EUR, jedoch die Bilanzierung eines Verschmelzungsvollstads i.H.v. 2,23 Mio. EUR, der sich aus einer niedrigeren Bewertung

Beteiligungen

der Beteiligung zum Verschmelzungszeitpunkt ergab, im Zuge der Verschmelzung dieser Beteiligungen im Jänner 2012.

Neben den Zahlungen aus dem außergerichtlichen Ausgleich schloss die KELAG Wärme mit der Österreichischen Bundesforste AG und der ÖBF Beteiligungs GmbH im Juni 2010 eine Vereinbarung zur Risikoteilung betreffend Außenstände der SWH aus Lieferungen und Leistungen gegenüber der KELAG Wärme und der Österreichischen Bundesforste AG. Die KELAG Wärme verpflichtete sich zu einer Zahlung von 2,15 Mio. EUR an die Österreichische Bundesforste AG (Aufteilung des Risikos der Uneinbringlichkeit im Verhältnis der Beteiligungshöhe). Im Gegenzug – um ein weiteres Risiko für die KELAG Wärme zu vermeiden – verpflichtete sich die Österreichische Bundesforste AG, Biomasselieferverträge nicht mehr mit der SWH, sondern direkt mit den Tochtergesellschaften abzuschließen.

Für die KELAG Wärme und die KELAG ergaben sich bis einschließlich 2012 insgesamt folgende Kosten im Zusammenhang mit der Sanierung der SWH:

Tabelle 7: Kosten der KELAG Wärme und der KELAG für die Sanierung der SWH bis zum 31. Dezember 2012

Kosten Sanierung SWH	in Mio. EUR
Abschreibungen der Beteiligungen	2,94
Forderungswertberichtigungen	0,35
Verschmelzungsverluste	2,23
Risikoteilung Österreichische Bundesforste AG	2,15
Zahlungen außergerichtlicher Ausgleich (von der KELAG bezahlt)	4,45
Summe	12,12

Quelle: RH

Von den 12,12 Mio. EUR entfielen 7,67 Mio. EUR auf die KELAG Wärme.

15.2 Der RH stellte fest, dass die KELAG Wärme die faktische Insolvenz der SWH-Gruppe nur durch den außergerichtlichen Ausgleich mit Kosten i.H.v. 7,67 Mio. EUR vermeiden konnte. Nach Ansicht des RH hätten die Kosten in dieser Höhe durch eine regelmäßige Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der Beteiligungen durch die KELAG Wärme sowie durch früher eingeleitete Gegensteuerungsmaßnahmen deutlich reduziert werden können.

15.3 Laut *Stellungnahme der KELAG Wärme sei der vom RH kritisierte zeitliche Ablauf (Sanierungsverfahren im Zeitraum von 2,5 Jahren) insbesondere unter dem Aspekt der hohen Komplexität zu sehen. Die Sanierung habe eine Unternehmensgruppe mit zwölf Gesellschaften (22 Projekten) mit einer 50%igen Beteiligung der Österreichischen Bundesforste, sieben finanziierenden Banken, einer großen Anzahl an Lieferanten und Auftragnehmern und tausenden Wärmeendkunden betroffen. Die KELAG Wärme werte die Durchführung eines außergerichtlichen Ausgleichsverfahrens angesichts dieser Komplexität in etwas mehr als zwei Jahren – bei sichergestellter Versorgung aller Wärmeendkunden – als effizient und erfolgreich. Damit habe man auch einen nicht messbaren und einschätzbar Imageschaden vom KELAG-Konzern abwenden können, der bei Insolvenz der SWH-Gruppe wohl eingetreten wäre.*

Ein Insolvenzexperte habe in einer anwaltliche Stellungnahme vom 15. Juli 2011 bestätigt, dass die Vorgangsweise der KELAG bei der Sanierung der SWH-Gruppe der wirtschaftlich günstigste und rechtlich vertretbare Weg gewesen sei.

15.4 Der RH entgegnete der KELAG Wärme, dass er nicht das Sanierungsverfahren der SWH als solches kritisiert hatte. Er vertrat vielmehr die Auffassung, dass durch eine regelmäßige Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der SWH und ihrer Beteiligungen durch die KELAG Wärme einer Zahlungsunfähigkeit früher aktiv entgegengewirkt werden könnten.

Beteiligungsmanagement

16.1 (1) Die KELAG Wärme verfügte gemäß internen Organisationsvorschriften über ein eigenständiges Beteiligungsmanagement, das insbesondere im operativen Controlling Aufgaben wahrnahm:

- Budgetierung und Mittelfristplanung der Beteiligungen einschließlich Budgetüberwachung laut Konzernvorgaben,
- Investitions- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Projekten und
- Unterstützung der Beteiligungen bei der Strategieentwicklung, in wirtschaftlichen Fragestellungen sowie bei der Jahresabschlusserstellung.

Das Beteiligungsmanagement der KELAG Wärme sah keine Mandatsbetreuung der Vertreter der KELAG Wärme bzw. der KELAG in den Gremien der Beteiligungsgesellschaften der KELAG Wärme vor. Weiters fehlte ein strategisches Controlling, das insbesondere auch eine

Beteiligungen

Abstimmung der Projekte in den Beteiligungen mit der konzernübergreifenden Gesamtstrategie der KELAG vorsah.

(2) In der KELAG selbst war gemäß einer Konzernrichtlinie ein zentrales Beteiligungsmanagement eingerichtet, das auch die KELAG Wärme und die SWH umfasste. Seine Aufgaben bestanden in der Unterstützung des Vorstands sowie der Vertreter des KELAG-Konzerns bei der Steuerung der Beteiligungsgesellschaften. Inhaltlich war das Beteiligungsmanagement der KELAG zuständig für

- die Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen zu den Gremiensitzungen und Beschlussfassungen im Umlaufverfahren,
- die Mandatsbetreuung,
- die Vorbereitung zu den Gesellschaftergesprächen in Form des Quarterly Review Meeting einschließlich Strategie- und Planungsprozess sowie
- die Aufbereitung von Investitionsanträgen.

(3) Die Richtlinie für das Beteiligungsmanagement der KELAG legte bis Mitte 2010 auch die Mindesterfordernisse für Investitionsanträge der Beteiligungen an den Vorstand der KELAG fest. Diese sollten dem Vorstand der KELAG die Möglichkeit geben, sich ein umfassendes Bild über Investitionsprojekte zu machen und gegebenenfalls auch steuernd einzutragen. Als Mindesterfordernis war die Einordnung des Investitionsvorhabens in das strategische Ziel- und Maßnahmenpaket des KELAG-Konzerns zu erläutern und die Wirtschaftlichkeit des Projekts zu begründen.

(4) Die KELAG Wärme hatte Investitionsanträge bis Mitte 2010 nur für sich selbst und für eine einzige Beteiligung – die SWH – zu erstellen. Danach erließ die KELAG eine eigene Investitionsrichtlinie. Diese war nunmehr auch für die Beteiligungen der KELAG Wärme anzuwenden. Ab einer Wertgrenze von 500.000 EUR bzw. bei Erwerb von Gesellschaftsanteilen war jedenfalls ein Antrag zur Genehmigung an den Vorstand der KELAG vorzulegen, der insbesondere die Einordnung in die Konzernstrategie, eine Wirtschaftlichkeitsberechnung sowie eine Darstellung der Risiken und Chancen aus der Investition zu enthalten hatte. Das Beteiligungsmanagement der KELAG war mit den Investitionsanträgen der Beteiligungen zu befassen.

16.2 Der RH stellte fest, dass die KELAG Wärme über ein eigenständiges Beteiligungsmanagement verfügte. Er kritisierte jedoch, dass dieses eine Mandatsbetreuung und ein strategisches Controlling nicht wahrnahm. Diese Elemente waren nur im Beteiligungsmanagement der KELAG vorgesehen, in das aber neben der KELAG Wärme nur die SWH, nicht aber die übrigen Beteiligungen der KELAG Wärme eingebunden waren. In diesem Zusammenhang bemängelte der RH auch, dass Investitionsvorlagen der Beteiligungen der KELAG Wärme bis Mitte 2010 nicht dem Beteiligungsmanagement der KELAG zur Beurteilung der Einordnung in das strategische Ziel- und Maßnahmenpaket des KELAG-Konzerns vorzulegen waren.

Somit fehlten wesentliche Bestandteile des Beteiligungsmanagements zur Steuerung der Beteiligungen der KELAG Wärme. Dies machte sich nach Ansicht des RH negativ bemerkbar durch Verluste und notwendige Liquidationen bei einem Großteil der ausländischen Projektgesellschaften (siehe TZ 12, Finanzielle Auswirkungen der Beteiligungen).

Der RH empfahl, ein umfassendes Beteiligungsmanagement für die KELAG Wärme einzurichten, das nicht nur das operative Controlling umfasst, sondern auch eine Mandatsbetreuung sowie ein strategisches Controlling vorsieht. Um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden, wäre eine Abstimmung zwischen dem Beteiligungsmanagement der KELAG und jenem der KELAG Wärme herzustellen.

16.3 *Laut Stellungnahme der KELAG Wärme habe das KELAG-Management die Empfehlungen des RH bereits vor der Berichtslegung aus eigenem Antrieb umgesetzt bzw. deren Umsetzung veranlasst.*

Mit Einführung des Planungs- und Steuerungssystems sowie einer Beteiligungsmanagementrichtlinie im KELAG Konzern sei auch die KELAG Wärme einem regelmäßigen Quartalsreporting unterzogen worden. Über die seit Mitte 2008 geführten Quartalsgespräche bei der KELAG Wärme lägen Gesprächsprotokolle und Unterlagen lückenlos vor. Die Beendigung bzw. Liquidation nicht erfolgreicher ausländischer Projektgesellschaften habe auch das beste Beteiligungscontrolling nicht verhindern können.

16.4 Der RH wies die KELAG Wärme darauf hin, dass im KELAG Konzern kein strategisches Controlling und keine Mandatsbetreuung hinsichtlich der Beteiligungen der KELAG Wärme erfolgten, weil diese Funktionen nicht vom Quartalsreporting umfasst waren. Somit fehlten wesentliche Bestandteile zur Steuerung der Beteiligungen, welche zu einer besseren wirtschaftlichen Entwicklung hätten beitragen können.

Beteiligungen

Evaluierung von Beteiligungen

17.1 Die Investitionsrichtlinie der KELAG sah erstmalig ab Mitte 2010 eine Evaluierung für alle wesentlichen Finanz- und Sachinvestitionsprojekte²³ in Form einer Nachkalkulation²⁴ durch die verantwortliche Konzerngesellschaft vor. Als Finanzinvestitionsprojekte galten insbesondere die Gründung einer Gesellschaft sowie das Eingehen und der Erwerb einer Beteiligung. Betroffen waren Projekte in vollkonsolidierten Tochter- und Enkelgesellschaften sowie in at-equity bilanzierten Beteiligungen.

Es sollten für die beiden ersten Jahre nach Abschluss der Transaktion der Projektfortschritt gegenüber definierten Meilensteinen, der Investitionsbetrag, die Projekt-Profitabilität sowie die Entwicklung wesentlicher Kennzahlen untersucht werden.

Die KELAG Wärme erwarb ab der zweiten Jahreshälfte 2010 bis Ende 2012 Anteile an fünf Gesellschaften (siehe TZ 11, Übersicht der Beteiligungen der KELAG Wärme und TZ 12, Finanzielle Auswirkungen der Beteiligungen). Bis zum Ende des Jahres 2013 erfolgten entgegen der Investitionsrichtlinie keine Evaluierungen des Erwerbs dieser Beteiligungen.

17.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die KELAG Wärme die Evaluierung von Beteiligungserwerben bisher unterließ, obwohl dies eine Konzernrichtlinie der KELAG für wesentliche Finanzinvestitionen nach Abschluss der Transaktion verpflichtend vorsah. Nach Ansicht des RH lag bei vier abgeschlossenen Erwerben²⁵ aufgrund der Höhe des finanziellen Engagements jedenfalls eine wesentliche Investition vor.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, möglichst rasch eine Evaluierung der erfolgten Beteiligungserwerbe gemäß der Investitionsrichtlinie der KELAG durchzuführen, um die daraus gewonnenen Informationen für die Steuerung der Beteiligungen nutzbar zu machen.

Investitionen und Beschaffung

Überprüfte Investitionsvorhaben

18 Der RH überprüfte im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfung der KELAG Wärme ausgewählte Rahmenvereinbarungen und Projekte zur FernwärmeverSORGUNG hinsichtlich der Wahl der Vergabeverfahren und groß-

²³ Welche Projekte wesentlich sind, war bilateral zwischen den betroffenen Konzerngesellschaften und dem Controlling zu vereinbaren.

²⁴ Post Completion Review

²⁵ Alternative Salzburg GmbH, Biowärme Friesach GmbH, BES BioEnergie für Spittel GmbH, Bioenergie Pongau GmbH